

# Konsolidering av demokratin i en postkommunistisk stad

Fallet St Petersburg

Tove Nilsson

# Abstract

The aim of this essay is to examine whether democracy in St Petersburg is consolidated or not. Since studies of democratic transition have been rarely conducted on post-communist cities, this study seems fruitful. Using the Linz and Stepan theory, where democracy is considered consolidated when it has become “the only game in town” and Orttung’s three criteria legitimacy, political polarisation and policy effectiveness; this essay analyzes people’s attitudes, political behaviour, the rule of law and civil society in St Petersburg. Theory is used to interpret the material mainly consisting of two interviews and newspaper articles. The results show that the political behaviour is counteracting democratic consolidation and the rule of law. People’s lack of faith in democratic institutions is undermining legitimacy. Civil society have got problems with autonomy, finance and citizen indifference, but many NGOs and a part of mass media seem to be able to define and forward their interests in a manner that influences city politics.

*Keywords:* Democratic Consolidation, St Petersburg, Post-Communist Studies, Urban Politics, Political Behaviour

# Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
1 Inledning	4
1.1 Problem	4
1.2 Metod	4
1.2.1 Varför staden som analysenhet?	4
1.2.2 Varför göra en fallstudie av St Petersburg?	5
1.3 Material	6
2 Teori	8
2.1 Demokratisk konsolidering	8
2.1.1 De fem arenorna	9
2.1.2 Orttings tre kriterier	10
2.2 Teoriavgränsningar	12
3 Analys	14
3.1 Legitimitet och attityder	14
3.1.1 Valdeltagande	14
3.1.2 Politiska partier och väljarstöd	17
3.2 Politiskt beteende	19
3.2.1 Politisk polarisering	19
3.2.1.1 Oenighet om grundläggande struktur	19
3.2.2 Lagstiftande – Verkställande relationer	20
3.2.3 Icke-konsoliderade regler?	22
3.2.3.1 Exempel 1 – Förlängning av mandatperiod	22
3.2.3.2 Exempel 2 – Förflyttning av val	23
3.3 Rättssäkerhet	25
3.3.1 Valkommissionen undersöks	25
3.4 Civila samhället i St Petersburg	27
3.4.1 NGOs	27
3.4.2 Massmedia	29
3.5 Policy effektivitet	30
4 Slutdiskussion	31
5 Referenser	34

# 1 Inledning

St Petersburg är fortfarande, sedan kommunismens och Sovjetunionens fall, en stad i stor omvandling. Man kämpar med de demokratiska, ekonomiska och sociala problem som det totalitära styret och transitionen lämnat efter sig. St Petersburg är, med sitt rika kulturella och historiska arv, sin intelligentsia och sin handel, en dynamisk stad med stor potential. Det finns dock negativa sidor. Arvet från Sovjettiden har satt sin prägel på staden. Syftet med den här uppsatsen är att ta reda på hur det politiska livet ser ut i St Petersburg idag, nästan 15 år efter Sovjetunionens fall.

## 1.1 Problem

Jag vill ta reda på hur det politiska och sociala livet ter sig i St Petersburg efter transitionen till demokrati och marknadsekonomi och hur det påverkar demokratin.

Frågeställning: Är demokratin i St Petersburg konsoliderad?

## 1.2 Metod

Jag har valt att göra en kvalitativ fallstudie med staden St Petersburg som analysenhet. Vad som sker i St Petersburg kan visa vad som kommer att ske i andra regioner och städer i Ryssland. Studien är "teorikonsumerande" vilket innebär att jag använder mig av teorin för att upptäcka och tolka det politiska livets beståndsdelar. Teorin har även varit ett hjälpmedel i att välja ut material. För att svara på min frågeställning kommer jag att använda teorin för att analysera det sekundär- och primärmaterial jag samlat in. Sekundärmaterialet kommer att varvas med information från två intervjuer. Jag kommer även att illustrera det politiska beteendet med hjälp av referat av tidningsartiklar.

### 1.2.1 Varför staden som analysenhet?

Staden har länge varit föremål för forskning och studier. Men varför staden utgör en fruktbar analysenhet för konsolidering av demokratin ämnar jag redogöra för.

Amin och Thrift (2002 s.131) säger något om staden som får en att förstå dynamiken i en stad och dess betydelse för demokratin:

In theory, cities as repositories of institutions, associations, public spaces and social vitality seem perfect places for participatory democracy. They *are* the sites of everyday participation, intermingling with others and daily confrontation between the private and the public, between the citizen and institutionalised power.

Som en plats för demokratisk utveckling utgör staden också en liten del i ett större lapptäcke av enheter i en stat. Orttung menar att för att lättare kunna skapa en helhetsbild av demokratisk transition och konsolidering bör också dessa små delar undersökas. Den lokala regeringen gör sin del i den större demokratiprocessen. Lokalt kan man till exempel uppfatta till vilken utsträckning centralmaktens förändring påverkar och genomsyrar landets alla delar. Den lokala regeringen utgör också de demokratiska institutioner som medborgarna får kontakt med. På lokal nivå finns det utrymme för deltagande och inplantering av demokratiska värden hos befolkningen. Städer kan således fungera som ”demokratiskolor”. Här kan man även testa politiska program, som sedan kan användas på nationell nivå eller i andra regioner. På lokal nivå sker även den viktiga implementeringen av policier och lagar som skapats på nationell nivå (Orttung 1995 s.4). Det finns således mycket aktivitet och viktig information att hämta på lokal nivå. Richard Sakwa går så långt som att säga: “The fate of the democratic experiment in Russia will be settled as much in the regions as in the central institutions of the state” (Richard Sakwa 1993 s.179).

## 1.2.2 Varför göra en fallstudie av St. Petersburg?

Utvecklingen i St. Petersburg är till stor del beroende av vad som sker i Moskva. På grund av detta går det inte att studera staden på samma sätt och med samma mål som när man studerar en suverän stat. Trots detta anser jag att St. Petersburg med sin ”speciella status” enligt 1993 års konstitution, vilket innebär att staden har egna politiska och administrativa rättigheter (Gorny 1997 s.128), som ger staden en högre grad av autonomi än andra federala enheter (Orttung 1995 s.263), kan vittna om hur utvecklingen kommer att se ut i andra ryska städer. St. Petersburg har, som den andra största staden i Ryssland, med sin stora omsättning av pengar, som tidigare huvudstad och som president Vladimir Putins födelsestad en speciell position som också påverkar utvecklingen i Moskva.

St. Petersburg har under 1900-talet spelat en speciell roll, både som ett objekt för det första ryska kommunistiska projektet (Sungorov 1997 s.137) och för demokratisering efter Sovjetunionens fall. Efter *perestroikan* har staden fungerat som en experimentell föregångare i politisk omorganisering och i födelsen av ett civilt samhälle. Staden har fungerat som ett politiskt laboratorium som fått vara en modell för hantering av politisk komplexitet och för aktivitet inom kultur och utbildning (Sungorov 1997 s.136). St. Petersburg har också fått rollen som föregångare i den ekonomiska moderniseringen. Det ”fönster mot väst” som var Peter den Stores ambition med staden då den grundades 1703, ska nu bli en ”two-way bridge” mellan Ryssland och Västeuropa (Sungorov 1997 s.137).

## 1.3 Material

I min framställning kommer jag att använda mig av både primär- och sekundärmaterial. Sekundärmaterialiet består av böcker, avhandlingar och tidningsartiklar. Tidningsartiklarna använder jag för att få en dagsaktuell bild av det politiska livet i St Petersburg. Jag har haft problem att hitta aktuell information i annan form. Detta kan bero på att Östeuropas transition till marknadsekonomi och demokrati åtnjöt ett stort intresse under mitten av 1990-talet, detta verkar dock ha falnat på senare år. Framför allt har det varit svårt att finna aktuella statsvetenskapliga utredningar om St Petersburg. De data som analysen innehåller vilar därför tungt på Ortungs bok om St Petersburg, tidningsartiklar och två djupintervjuer.

Anledningarna till att jag valt att analysera de tidningsartiklar som studien innefattar är flera. Tidningen som de kommer från, St Petersburg Times, är en oberoende tidning som lägger stor vikt vid det lokala politiska livet. Min uppfattning är att journalistiken lyfter fram problem på ett mångfacetterat och objektivt sätt. Tidningen ägs av Independent Media Sanoma Magazines, en stor mediekoncern, som bland annat också äger The Moscow Times. Enligt St Petersburg Times hemsida har tidningen en strikt etisk kod som förbjuder alla former av mutor och som påbjuder oberoende och informativ journalistik.

En annan fördel är att alla artiklar skrivs på engelska, vilket är en förutsättning eftersom mina kunskaper i ryska är mycket bristfälliga. Eftersom det trots allt är journalistik finns det risk för att artiklarna är dramaturgiska och vinklade. Jag kommer att försöka läsa ut de enskilda händelserna ur artiklarna och inte lägga vikt vid journalisternas stilistik. En del av de politiska händelser som jag plockar ur artiklarna har jag läst i andra tidningar och hittat i databaser. Exempelvis har jag återfunnit en del av dem på Norska utrikespolitiska institutets databas för Ryssland. Jag har därmed bestämt mig för att se tidningens redogörelser för politiska händelser som tillförlitliga. Den journalist vars artiklar jag använder mig mest av har även anlitats som skribent för Radio Free Europe/Radio Liberty, en organisation som sprider information om demokratisk och ekonomisk utveckling i världen och som finansieras av USA:s kongress.

Under våren 2003 läste jag många artiklar i tidningen och valde slutligen ut åtta artiklar till mitt arbete. Anledningen till att jag har valt ut de politiska händelser som artiklarna i arbetet innehåller, är att jag finner dem vara talande exempel på det politiska beteendet i St Petersburg. Syftet är att artiklarna ska illustrera den politiska kulturen.

Primärmaterialiet består av två djupintervjuer. Den ena utfördes med den svenska generalkonsuln May Andersson i St Petersburg. Den andra intervjupersonen var Natalia Tchistiakova, sociolog och forskare inom regionala ekonomiska problem vid ryska vetenskapsakademien. Faktumet att det bara är två intervjuer kan innebära att för få aspekter lyfts fram. Min uppfattning är dock att de båda intervjupersonerna var väl insatta i St Petersburgs politik och samhällsliv. Dessutom innebar det att jag fick en svensk och en rysk aspekt på St Petersburg. Intervjuerna ser jag som stöd till den övriga i analysen. Jag vill inte dra några

slutsatser enbart baserade på intervjuerna eftersom de bara är två. Intervjuerna erbjuder sätt att förklara sådant som jag kommer fram till med hjälp av det övriga materialet.

## 2 Teori

### 2.1 Demokratisk konsolidering

För att kunna besvara min frågeställning huruvida demokratin i St. Petersburg konsoliderats eller inte, kommer jag först att lägga fram exempel på vilken innebörd tidigare forskning gett begreppet, för att sedan komma fram till vilken definition som ska gälla i den här artikeln.

Konsolidering av demokratin innebär ett befästande av demokratin, som kan ske först när en transition, då en stat övergår från att vara en icke-demokrati till att vara en demokrati, ägt rum. Linz och Stepan (1996 s.3) använder sig av en arbetsdefinition av demokratisk transition som lyder:

A democratic transition is complete when sufficient agreement has been reached about political procedures to produce an elected government, when a government comes to power that is the direct result of a free and popular vote, when this government *de facto* has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power generated by the new democracy does not have to share power with other bodies *de jure*.

När ovanstående kriterier är uppfyllda är alltså transitionen fullbordad, enligt Linz och Stepan. Denna definition är också grunden för mitt fortsatta utredande av begreppet demokratisk konsolidering.

Demokratisk transition lyckas inte alltid. Linz och Stepan menar att en ny regering, som kommit till makten genom fria val, inte alltid är *suverän* maktutövare över territoriet. I vissa fall har militären kunnat tillförskansa sig särskilda politiska privilegier i överlämnandet av makten till den nya regeringen. Den kan på så vis kontrollera beslutsfattandet och regeringen är inte ens suverän enligt lagen (Linz & Stepan, 1996 s.4). De tar även upp oenighet över hur den grundläggande politiska strukturen ska se ut, som ett hinder för transitionen att fullbordas. Djup oenighet över exempelvis statens geografiska gränser, statsskick och vilket valsystem som ska tillämpas kan hindra fullbordandet av demokratisk transition och konsolidering (ibid.).

När en transition är fullbordad finns det ofta många förändringar som måste ske för att demokratin ska fördjupas, för att kvaliteten ska ökas och demokratin verkligen ska befästas. Linz och Stepan menar att demokratin är konsoliderad när den blivit "the only game in town" (ibid.). För att bli "the only game in town" ställer de upp ett antal kriterier som ska uppfyllas. Definitionen som de använder sig av inbegriper tre olika dimensioner. För det första bör det politiska *beteendet*



vara på ett visst sätt. Det får inte finnas aktörer, i betydande mängd, som lägger ned en betydande mängd resurser på att störta den demokratiska regimen genom odemokratiska metoder, såsom våld eller med hjälp av utländsk intervention. Diamond skriver i inledningen till "Consolidating the Third Wave Democracies" att konsolidering av demokratin kan hotas av dislojalitet till de demokratiska procedurerna bland inflytelserika personer (både folkvalda och icke-folkvalda) i en stat. Även i de fall då bristen på lojalitet inte leder till brott mot konstitutionen, kan deras beteende och handlande vara mer instrumentellt än präglad av demokratiska principer och rutin (1997 s.XXI).

Linz och Stepanns andra dimension är *attityderna* till regimen. Den större delen av befolkningen bör anse att det rätta sättet att styra samhället är genom de demokratiska institutionerna och procedurerna. De grupper som inte stödjer systemet bör inte vara alltför stora eller bör de vara isolerade från det demokratiska förfarandet.

Den tredje dimensionen är den *konstitutionella*. Regeringsaktörer och aktörer som inte är knutna till regeringen, ska alla innefattas av och vara vana vid, att konflikter löses inom det lagliga ramverk och de institutioner som den nya demokratiska processen har skapat (Linz & Stepan 1996 s.6). Tillit och samarbete mellan politiker är en stor hjälp för att lyckas hålla konflikter inom de demokratiska institutionernas kanaler. Det är också en förutsättning för demokratisk socialisering av befolkningen (Diamond 1997 s.XVII).

### 2.1.1 De fem arenorna

Linz och Stepan tar upp fem arenor som bör interagera och ömsesidigt förstärka varandra i en konsoliderad demokrati. De har också en extra punkt som bör diskuteras i konsolideringssammanhang. De talar om "stateness". Om det inte finns en stat, med definierade gränser, och med en befolkning som identifierar sig med denna så är det också omöjligt för en demokrati att konsolideras (1996 s.7).

De andra fem arenorna är: det civila samhället, det politiska samhället, rättssäkerheten, byråkratin och det ekonomiska samhället.

Det civila samhället är ett begrepp som av samhällsvetare fått en hel flora av definitioner. Linz och Stepan har en ganska bred definition av det civila samhället. Det civila samhället är "that arena of the polity where self-organizing groups, movements, and individuals, relatively autonomous from the state, attempt to articulate values, create associations and solidarities, and advance their interests (Linz & Stepan 1996 s.7). De inkluderar illegala organisationer och oorganiserade medborgare. Ett vitalt civilt samhälle spelar en viktig roll i demokratisk transition och konsolidering genom dess förmåga att mobilisera opposition gentemot regimen. Det civila samhället kan i bästa fall, enligt Linz och Stepan, förstöra en ickedemokratisk regim. Men det behövs även ett politiskt samhälle i en konsoliderad demokrati för att utveckla och bygga upp de demokratiska institutionerna. Det behövs politiska partier, val, vallagar, politiskt ledarskap och lagstiftning, som redskap för att kunna utöva legitim makt över ett territorium (Linz & Stepan 1996 s.8).

Linz och Stepan betonar vikten av att se det politiska samhällets och det civila samhällets kompletterande av varannan. De menar att alltför stor vikt lagts vid distinktionen mellan de två arenorna. Så länge oppositionen finns i det civila samhället i en odemokratisk stat, är det ”det civila samhället mot staten”. När en transition däremot ägt rum, behövs det kompromiss och förmedling mellan stat och det civila samhället, som banar väg för institutionell rutin och vänjandet vid normer och procedurer som krävs för behandlingen av demokratisk konflikt (Linz & Stepan 1996 s.10). Diamond refererar till Robert Dahls *demokratiska politiska kultur* som måste växa i en stat för konsolidering. Delade normer, politisk tillit, tolerans, vilja att kompromissa och tro på demokratisk legitimitet är viktiga beståndsdelar i den demokratiska kulturen (Diamond 1997 s.XVIII).

Den tredje arenan som Linz och Stepan tar upp är rättssäkerhet. För att de tidigare arenorna ska kunna fungera krävs det rättsäkerhet. Det måste råda konsensus över konstitutionen och alla aktörer måste visa respekt inför rättsäkerheten, särskilt de folkvalda och myndigheter. Det civila samhället måste ha en stark legal kultur som kan stödja och kontrollera regeringens förfarande utifrån lagen. Det måste också finnas en klar hierarki av lagarna, och självständig instans som tolkar dessa (ibid.).

För att de ovanstående arenorna, i sin samverkan, ska kunna förverkliga den demokratiska regimens monopol på legitim makt, måste det finnas en byråkrati som är användbar för detta ändamål. Genom byråkratin ska grundläggande service komma medborgarna tillhanda (Linz & Stepan 1996 s.11).

Det ekonomiska samhället, är den femte och sista arenan som Linz och Stepan tar upp. De menar att en demokrati inte kan fungera i vare sig en planekonomi eller en ren marknadsekonomi. Det har heller inte historiskt förekommit någontida. I en planekonomi kan inte en konsoliderad demokrati existera eftersom statlig finansiering av allt är en form av kontroll. Det politiska samhällets autonomi skulle bli lidande om allt ägande var statligt och alla ekonomiska beslut skulle tas av staten. Vidare antar de att det civila samhället inte kan vara vitalt nog att påverka, om inte privat ägande och viss självständighet för marknaden existerar (ibid.) Vad gäller ren marknadsekonomi kan den inte komma till stånd eller upprätthållas utan viss reglering (Linz & Stepan s.12). En demokrati kan inte fungera om inte medborgarna får grundläggande service, som utbildning och hälsovård, och om det inte finns något skydd från att utsättas från marknadens svängningar. De menar att även om en demokrati ”från början” skulle ha en fri marknad, skulle denna utvecklas till en reglerad ekonomi genom det demokratiska förfarandet (Linz & Stepan 1996 s.13) En konsoliderad demokrati kräver en reglerad marknad, ett ekonomiskt samhälle där det finns normer, reglering, policies och institutioner som kontrollerar. En svag stat som inte kan reglera marknaden får även svårt att genomföra ekonomiska reformer och demokratisering (ibid.).

## 2.1.2 Ortungs tre kriterier

Robert W. Orttung diskuterar i "From Leningrad to St. Petersburg" vad som krävs för att en demokrati ska konsolideras. Han tar upp tre kriterier som utgör grunden för konsolidering av demokratin.

Det första kriteriet är de demokratiska institutionernas *legitimitet*. Legitimitet definierar han helt enkelt som att regimen har stöd hos befolkningen. Om det inte infinner sig ett förtroende för och förbindelse till demokrati hos befolkningen kommer denna att vara mottaglig för anti-demokratiska aktörer. För att ta reda på hur legitim en regim är menar Orttung att man kan se på valdeltagandet som en indikator. Om valdeltagandet är lågt kan det tyda på att folket har lågt förtroende för de demokratiska institutionerna (Orttung 1995 s.264). Det kan innebära en apati hos befolkningen och en känsla av att inte kunna påverka. Valdeltagande behöver dock inte vara en avgörande faktor i en demokratisk överlevnad. Ytterligare en indikator på hur legitim regimen är är hur stor del av rösterna som läggs på anti-demokratiska personer eller partier som representerar den tidigare regimen (om dessa deltar i val) (Orttung 1995 s.263). Ett stort antal röster som läggs på anti-demokratiska aktörer innebär ett lågt förtroende för den demokratiska regimen. En tredje indikator är om politiker är extremt opopulära. Orttung invänder dock att man inte med säkerhet kan säga att de personer som deltagit i åsiktsundersökningar skiljer på om det är de aktuella politikerna eller det politiska organet som de är missnöjda med. I vilken utsträckning som befolkning och politiker förväntar sig att de demokratiska institutionerna ska överleva är en fjärde indikator på hur legitim regimen är (Orttung 1995 s.264). Om det finns en stor misstro är detta ett tecken på en instabil och sårbar regim. Det finns tendenser hos politiker i nya demokratier att inte se långt in i framtiden utan agera utifrån sitt egenintresse eller utifrån vad som verkar bäst för tillfället. Institutioner inrättade på detta vis tenderar att förlora i legitimitet längre fram (Orttung 1995 s.265).

Det andra kriteriet som Orttung ställer upp som grund för demokratisk konsolidering är hur stor den *politiska polariseringen* mellan viktiga politiska aktörer är. Som Linz och Stepan hävdar att djup oenighet om grundläggande politisk struktur (se s.3), menar Orttung att spelets regler måste accepteras av en majoritet av nyckelaktörerna i politiken om demokratin ska konsolideras. Det måste råda konsensus på denna punkt. Han menar däremot att konsensus i grundläggande värden och specifika policier inte är nödvändiga, men att det kan underlätta konsolideringen (Orttung 1995 s.265). Det är viktigt att politiker inte skapar vallagar som hindrar motståndare att vinna. Det är ett tecken på motvillighet att anta demokratiska tillvägagångssätt och dålig tilltro till systemet. Själva essensen i demokratin är ovisshet inför vem som ska vinna valet. Orttung tar även upp ett ständigt ändrande av regler som bestämmer vilken roll de olika politiska organen ska ha, som en barriär för demokratisk konsolidering (Orttung 1995 s.266).

Det tredje kriteriet för demokratisk konsolidering är, enligt Orttung, *policy effektivitet*. För att de demokratiska institutionerna ska kunna konsolideras måste regeringen på ett effektivt sätt ha möjlighet att utveckla policier som är accepterade av majoriteten. Han hävdar, precis som Linz och Stepan (se s.3), att den demokratiska regeringen måste vara suverän. Det får inte finnas någon övre

makt med konstitutionella privilegier som kan stoppa de beslut de folkvalda tar (Orttung 1995 s.267). Enligt Diamond måste den statliga kapaciteten stärkas i många icke-konsoliderade demokratier, dels för att klara av ekonomisk reform, men även för att bibehålla grundläggande rättigheter och rättssäkerhet, minska fragmenteringen i partisystemet och för att kunna stärka det horisontella ansvarsutkrävandet (Diamond 1997 s.XVII). Om de demokratiska institutionerna inte är starka och välde signerade kan systemet utnyttjas av politiker. Det behövs lagar, domstolar, kontrollenheter och det civila samhällets normer för att förhindra korruption och konflikt över grundläggande struktur (Diamond 1997 s.XXIII).

Diamond tar upp partisystemet som en viktig faktor i demokratisk konsolidering. Politiska partier hjälper till att socialisera grupper och individer i demokratisk anda. Kandidater rekryteras, agendan bestäms, policyförslag finlipas och intressen representeras (ibid.). John M. Carey menar, enligt Diamond, att i ett system där val till president inte hålls samtidigt som val till lagstiftande organ tenderar partisystemet att bli mer fragmenterat. Dess utom bidrar hållandet av valen på olika tider till att politiker från olika nivåer samarbetar sämre, enligt Emerson M.S Niou och Peter C. Ordeshook. Ett integrerat politiskt system gör det demokratiska styret mer stabilt och effektivt (Diamond 1997 s.XXVI).

## 2.2 Teoriavgränsningar

I uppsatsen kommer jag att lägga tonvikten vid legitimitet, attityder, beteende, det civila samhället och rättssäkerheten. Även om jag inte kommer att använda mig av alla beståndsdelar i teorin anser jag att det var viktigt att presentera en helhetsbild för att man ska få förståelse för samspelet mellan de olika arenorna. På flera ställen i uppsatsen kommer jag att beröra områdena som jag inte har valt att lägga tonvikten på, och detta är ytterligare en anledning till att de finns presenterade.

*Legitimitet* från Orttings analys och *attityder* från Linz och Stepan's dimension blir ett kapitel som utreder förtroendet för regimen. Jag anser att detta är det mest grundläggande för att konsolidering av demokratin. För att ta reda på förtroendet använder jag Orttings kriterier valdeltagande och hur befolkningen röstar.

Sedan har jag valt att rikta in mig på det *politiska beteendet*. Det politiska beteendet är viktigt eftersom det fungerar som smörjmedel (eller tvärtom) i de demokratiska institutionerna. Om det politiska beteendet inte är samstämmigt med demokratiska principer (såsom politisk tillit, tolerans, vilja att kompromissa, tro på politisk legitimitet o.s.v.) kommer det att försvåra demokratisk konsolidering. Jag anser det mer intressant att undersöka det politiska beteendet än exempelvis *det politiska samhället*. Det politiska samhället syftar mer till institutionernas utformning. St Petersburg har ett politiskt samhälle med politiska partier, val, vallagar, politiskt ledarskap och lagstiftning. Det politiska samhällets påverkan av det politiska beteendet är förvisso ett intressant område att studera, och uppsatsen är inte helt befriad från denna aspekt, men det är inte syftet med uppsatsen att utreda detta samband. Vad jag vill ta reda på är således hur politikerna *beter* sig i

St Petersburg. Detta gör jag genom att studera den *politiska polariseringen*, vilken innefattar konsensus över politisk struktur och acceptans inför ”spelets regler”. I det politiska beteendet räknar jag också in Dahls demokratiska politiska kultur, instrumentellt handlande, dislojalitet till demokratiska procedurer, respekt för lagliga ramverk, egenintresse m.m.

Jag har även valt att studera *rättssäkerheten*. Rättssäkerheten ser jag som att politiker och myndigheter respekterar och upprätthåller konstitution och lagar och att kontrollerande enheter inte manipuleras utan kan verka självständigt. *Byråkratin*, *policy effektivitet* och *det ekonomiska samhället* har jag valt att inte gå in närmare på eftersom jag anser att det är alltför stora områden för att innefattas i detta arbete. Det kan dock hända att dessa områden kommer att vidröras eftersom de hänger samman med de övriga kriterierna för konsolidering av demokratin. De olika områdena överlappar varandra i många fall och därför är det svårt att göra en total åtskiljning av dem.

*Det civila samhället* är en arena som jag vill lyfta fram för att jag anser det väldigt viktigt för konsolidering av demokratin. I denna artikel kommer jag att använda en normativ definition av det civila samhället. De grupper som ingår i det civila samhället har enligt mig en positiv påverkan av konsolideringen av en demokrati. De organiserar sina intressen och fungerar som demokratiskolor och/eller kritiker av det politiska livet. Ett vitalt civilt samhälle fungerar väl i och ökar kvaliteten av demokratin. De områden inom det civila samhället som jag kommer att analysera är NGOs (non-governmental organisations) och massmedia. För att kunna utgöra en gynnande del av det demokratiska samhället måste dessa delar vara självständiga och inte vara objekt för statlig kontroll.

## 3 Analys

### 3.1 Legitimitet och attityder

I mina intervjuer med Natalia Tchistiakova och May Andersson framgår det att folket i St Petersburg har lågt förtroende för de demokratiska institutionerna. Varken den lagstiftande församlingen, guvernören eller rättsväsendet har något större förtroende hos befolkningen. ”Det ryska folket tror inte på demokratin. Vi har inga traditioner av folkligt inflytande av politiken” (Tchistiakova 2003-05-16).

Det låga förtroendet för de demokratiska institutionerna avspeglar sig i resten av samhället. Enligt en artikel i St Petersburg Times har en undersökning gjorts om vad utlänningar som bor i landet tycker är det farligaste i det ryska samhället. Svaret är polisen. Enligt intervjupersonerna är det vanligt att polisen anklagar en person för något brott som inte begåtts för att kunna kräva muta. ”Polisen har ingen aning om vad lag är och försöker inte ens dölja att den är korrupt. Polisen utnyttjar maktlösa utlänningar”, svarade några av intervjupersonerna (Ostrovsky, St Petersburg Times, nr 28). Enligt Ulf Bojö är det inte bara turister som har lågt förtroende för polisen. Den inhemska befolkningens förtroende för polisen är alarmerande lågt (Bojö 2003-05-22).

Svenska generalkonsuln May Andersson talade i en utbildningsfilm till poliserna i St Petersburg inför det stundande 300-årsjubileet, om turister som rånades av polisen, korruption och den dåliga inverkan detta hade på samhället. I min intervju med Andersson menar hon att under Sovjettiden var det många som fifflade och detta beteende har följt med till dagens samhälle. Korruptionen är hög och systemet gör det svårt att överleva på annat sätt (Andersson 2003-05-29). Ett dåligt förtroende för polisen skapar en känsla av anarki i samhället. Om de myndigheter som är ”närmast” befolkningen agerar utifrån egenintresse och inte fullgör sina plikter skickar detta signaler till befolkningen om resten av regimen. Det kan också leda till en negativ socialisering av befolkningen. Ett lågt förtroende för polisen, som är den politiska maktens förlängda arm, är därför också en legitimitetsfråga.

#### 3.1.1 Valdeltagande

I de lokala valen 1994 var det enbart 25 procent av de valberättigade som deltog.

År 1996 och 1997 hölls val till guvernör i Leningrad oblast. Valdeltagandet låg då på 34 (Morvant 1996) respektive 33,25 procent (Tsyganov 1997a s.7-8).

1997 hölls också val till St Petersburgs 111 då nyskapade kommundelar. Endast en tredjedel av kommundelarna kunde visa upp ett valdeltagande på minst 25 procent, vilket var miniminivån för att valet skulle giltigförklaras. I genomsnitt för St Petersburg stad låg valdeltagandet på 12 procent. Efter en dags förlängning av valet lyckades man komma upp i ett genomsnitt på 18 procent (Tsygankov 1997b s.8-9).

Det rekordlåga valdeltagandet i kommundelsvalet kan dock ses som ett symptom på att enheterna nyligen skapats samt att kommundelarna har väldigt låg grad av autonomi i förhållande till stadsadministrationen och staten. Den centrala stadsadministrationen ses som den som har störst ansvar för tillhandahållande av grundläggande service till medborgarna. Det är också stadsadministrationen och staten som står för den största delen av skatteupptaget och finansieringen (Tkachenko 2005).

I guvernörsvalet i St Petersburg år 2000 deltog 47 procent av de röstberättigade i valet (<http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?4744>). Det kan jämföras med guvernörsvalet i Leningrad oblast i september 1999, då 42 procent gick och röstade (<http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?4390>).

Valdeltagandet i St Petersburg och Leningrad oblast ökade alltså i genomsnitt med ungefär 10 procentenheter mellan åren 1996/1997 och 1999/2000.

Valdeltagandet har på senare år fallit till en nivå som är lägre än det var 1996-1997. År 2002 var valdeltagandet i valet till den lagstiftande församlingen i St Petersburg 29,4 procent (Zvyagin 2002). I 2003 års guvernörsval i St Petersburg, var valdeltagandet i första valomgången 28,99 procent och i andra valomgången 28,24 procent (Kovalev 2003f). Den tredje största posten som väljarkåren röstade på var "emot alla kandidater" som fick 11,77 procent i andra valomgången (<http://www.rosbaltnews.com/2003/10/06/64284.html>).

I guvernörsvalet i Leningrad oblast 2003 var valdeltagandet 29,46 procent (Lee Myers 2003).

Enligt uppgifterna ovan kan man sammanfatta resultatet på följande vis. Valdeltagandet i de lokala valen 1995 var 25 procent. 1996-1997 låg det på 33-34 procent om man bortser från kommundelsvalet. 1998-2000 låg valdeltagandet 40,6-49 procent. 2002-2003 låg det mellan 28,5-29,5 procent. Valdeltagandet var alltså som högst kring år 2000. På senare har det dock sjunkit till en nivå som inte setts sedan 1995.

Det är inte bara i St Petersburg som valdeltagandet har sjunkit. I genomsnitt för elva regioner, däribland Leningrad oblast och St Petersburg, där val hållits i år (2003), har valdeltagandet minskat med en femtedel sedan förra valet. Rösterna som lagts på posten "emot alla kandidater" har nästan fördubblats i regionerna. Detta vittnar om en allt större apati i väljarkåren, och också en protest mot de kandidater som ställer upp i valen.

Väljarnas brist på intresse kan bero på att valen snarare används för att legitimera att handplockade kandidater kommer till makten, än att på riktigt låta väljarna få inflytande över politiken (Petrov 2003).

Enligt en undersökning som utfördes av ROMIR monitoring i år, svarade 69 procent av de 1500 respondenterna att de inte tyckte att de ryska valen är ärliga (<http://www.rosbaltnews.com/2003/10/02/64253.html>).

Ur legitimitetssynpunkt är det låga valdeltagandet en brist. Det tyder på att befolkningen inte har förtroende för regimen. Orttung menar dock att den demokratiska regimen inte behöver vara hotad på grund av lågt valdeltagande. I exempelvis USA, där valdeltagandet är lågt, är regimen stabil. Det relativt höga valdeltagandet kring år 2000 visar dock att befolkningen som sådan är benägen att rösta mer än den gjort på senare år. Raset i valdeltagandet är en varningsklocka för stadens politiker. Befolkningens förtroende för regimen har minskat.

Tchistiakova hävdar att det finns problem med att stora grupper av befolkningen som inte röstar. Det är framförallt ungdomar och äldre människor som inte röstar. Ungdomarna är inte intresserade av politik. Många av de gamla har varken förståelse eller förtroende för det nya systemet. De levde under Sovjettiden och de vill inte diskutera politik, utan menar att det är ”de som bestämmer”. För denna grupp är demokrati något helt främmande. I St Petersburg, som har en stor andel åldrande befolkning (staden brukar kallas för ”city of old ladies”) är detta ett stort problem. Tchistiakova säger även att många gamla inte kan ta sig ur sina hem, och även detta hindrar dem från att delta i valen (Tchistiakova 2003-05-16). May Andersson instämmer i att förtroendet för politiker och demokrati är lågt och säger även att den höga graden av korruption som förekommer är en bidragande orsak till detta (Andersson 2003-05-29).

Tchistiakova anser även att sätten att vinna röster på är mindre ärliga idag än för 10 år sedan. Idag är det inte ovanligt att politiker skickar personliga brev och presenter till både privatpersoner och organisationer. De vinner också röster genom att stödja olika projekt. Vem som vinner valet handlar ofta om vem som har mest pengar. Det finns exempel på politiker som privat stödjer militären genom att bidra med utrustning av olika slag (Tchistiakova 2003-05-16). Sätten att vinna röster kan vara en bidragande orsak till lågt valdeltagande. Att politiker mutar människor för att få röster kan upplevas som oärligt. Vad befolkningen ser är politiker som till snarare mutar till sig makt än vinner den på ideologiska grunder. Detta kan också leda till ett lågt valdeltagande, då man inte är säker på vilka motiv politikerna egentligen har.

De ideologiska ståndpunkterna är inte så viktiga i sammanhanget. Partiernas svaghet och fragmenteringen i partisystemet vittnar om detta. Ett exempel på att ”karismatiska” ledare får mer stöd än ideologiska ståndpunkter är Zhirinovskii som fick 17, 43 procent i ett val av St Petersburgs befolkning, medan hans parti inte kunde uppbringa mer än 1,6 procent. Guvernören eller ledaren för ett distrikt, har mer förtroende hos folket än den lagstiftande församlingen. Tchistiakova menar att det är lättare att ha förtroende för *en* person. Vad folket ser är också hur mycket pengar personen har och förväntar sig då att han/hon kan ta hand om dem.

Den lagstiftande församlingen är, enligt Tchistiakova, ett stängt system. Det finns många personer där som folket inte känner till. Församlingen låter bara befolkningen få den information som församlingen tillåter. På så vis är det omöjligt för folket att ha något förtroende den (Tchistiakova 2003-05-16).

Det låga förtroende som befolkningen har för regimen är ett problem som urholkar en eventuell demokratisk konsolidering. För att vinna detta förtroende måste myndigheterna ändra sitt beteende. Det är viktigt att korruptionen bekämpas, transparensen i politiken ökas och att människorna får den



grundläggande service som också krävs för att människorna ska få något förtroende för regimen. De människorna ser idag är att till exempel att sjukvården gått från att vara avgiftsfri till att ha blivit avgiftsbelagd. Under Sovjettiden hade man överproduktion av sjukvård vilket inte är fallet idag (Andersson 2003-05-29). Standarden på sjukhusen jag besökte i St Petersburg var inte så bra. Många läkare vid allmänna sjukhus får ta jobb vid sidan av för att kunna försörja sig. Polisernas löner är också väldigt låga, vilket förmodligen är en anledning till korrruptionen. Korrruptionen är negativ för förtroendet och därmed legitimiteten som konsolideringen av demokratin är beroende av.

### 3.1.2 Politiska partier och väljarstöd

Orttung menar att legitimitet är ett kriterium som måste uppfyllas för att en demokrati ska konsolideras. Om alltför många röster läggs på antidemokratiska partier kan detta tyda på att befolkningen inte har förtroende för regimen. Med antidemokratiska partier menas här grupperingar som på olika vis vill utesluta vissa människor från politiken och partier som vill återinföra det forna kommunistiska systemet. Stödet för kommunistiska och nationalistiska partier i valet till St. Petersburgs lagstiftande församling, var 1994 inte speciellt högt. Sammanlagt fick alla partierna inte mer än 15 procent av rösterna. Nationalistiska Vladimir Zhirinovskii, fick i de nationella valen 1993 stöd från 17,43 procent av de valberättigade i St Petersburg. Året efter, i valet till den lokala lagstiftande församlingen, fick hans parti LDP (Liberal-Democratic Party) inte mer än 1,6 procent av rösterna (Orttung 1995 s.264). Sungorovs analys av valresultaten i valen till den federala lagstiftande församlingen 1993 och 1995; till St Petersburgs lagstiftande församling i mars-april och oktober-november 1994 samt resultaten av president- och guvernörskampanjer visar vilket stöd olika partier kan få. De kommunistiska partierna kan tillsammans få 10-14 procent av rösterna. Analysen visar även på en svag tendens till ökning av stöd till de kommunistiska partierna (Sungorov 1997 s.142). De partier som ligger vänster-centrum på den politiska skalan är svagare än de kommunistiska partierna. Mellan valen har dessa partier inte särskilt stor roll i det politiska livet. Analysen visar dock att partier som använt vänster-centrum slogans i sina kampanjer kunnat uppnå 17-20 procent av rösterna. Blocket "Our Beloved City" som organiserades av Regional Centrum Party (som accepterats som en regional del av Yavlinsky's political movement, Jabloko partiet) lyckades tillsammans med oberoende kandidater få ihop 28-30 procent av rösterna. Blocket fick åtta platser i den lagstiftande församlingen i St Petersburg, vilket var mer än något annat parti. Högerpartier tillsammans med radikala populisterna lyckades inte få fler röster 7-9 procent av folket i St Petersburg, enligt Sungorovs analys (Sungorov 1997 s.142). Högerliberala partier och grupper kunde komma upp i 30-33 procent, men deras oenighet gjorde resultatet ovidkommande. I den högerliberala gruppen ingick bland annat partiet Democratic Choice for Russia och United Petersburg, som organiserats av stadens bankmän och grupper från affärslivet. Ledare för United Petersburg, Sergei Belyaev, var även chef för Russian Property State Committee. Den högerliberala

gruppen gav stöd till Anatolyi Sobchak, den dåvarande guvernören, i guvernörsvalet 1996. Han förlorade dock mot Vladimir Yakovlev som ledde Regional Centrum Party och som gått i koalition Artemjev, Regional Centrum Partiets nominerade kandidat. Artemjev utsågs sedan av Yakovlev till viceguvernör (Sungorov 1997 s.143). Yakovlev åtnjöt inte bara stöd från Jabloko Party, han fick också finansiellt stöd från partiets motsvarighet på nationell nivå (Sungorov 1997 s.141).

Inför valet till den lagstiftande församlingen i St Petersburg 1998 pågick en intensiv kamp mellan Jabloko partiet och Yury Boldyrev-blocket. Slutligen vann Yury Boldyrev-blocket som fick 15 av de 50 platserna i församlingen. Jabloko fick åtta platser, Leningrads kommunister fem och Solgasie-blocket fick ett mandat. De flesta platserna, 14 stycken, gick till oberoende kandidater (<http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?3565>)

Av de 550 kandidater som ställde upp i valet var 400 oberoende. Det visar att väljarkåren hade större förtroende för kandidater från politiska partier än för oberoende kandidater (Zotov 1998).

Yury Boldyrev-blocket var dock främst sammanhållet kring hans person och hade i princip ingen gemensam uttalad politisk plattform. Tre av hans kandidater lämnade honom för att starta fraktionen "Industri". Yury Boldyrev är främst känd för sitt arbete i det federala revisionsverket och för sitt engagemang mot korruption.

När kandidaterna hade organiserat sig i församlingen var den största gruppen St Petersburg Raions, med 18 mandat. Också denna en löst sammansatt grupp, vars främsta gemensamma sak var att de gav stöd åt guvernören (Bogomolova 1999 s.9-11).

Generellt sett var det främst representanter från högerorienterade partier och sammanslutningar som hade framgång i valet. De vann till stor del på grund av en omfattande kampanj med brottsbekämpning som huvudfråga. Kommunisternas ställning blev i stort sett oförändrad. Varken ultranationalistiska Liberal Democratic Party of Russia (LDPR), the Congress of Russian Communities (KRO) eller Aleksandr Lebed's Honor and Motherland-rörelse lyckades få med någon kandidat i andra valomgången.

Valdeltagandet låg på drygt 40 procent i första valomgången och sjönk med ca 10 procentenheter i andra omgången (Zotov 1998 s.6).

I valet till den lagstiftande församlingen i St Petersburg 2002 hade valdeltagandet sjunkit i förhållande till valet 1998 till 29,4 procent. En annan dramatisk förändring var att mer än hälften av platserna (31) i församlingen uppfylldes av oberoende kandidater. Den politiska sammanslutning som fick flest röster var Union of Right Wing forces tillsammans med Yabloko, som fick 8 platser, vilket är lika många som i förra valet. One Russia fick fyra platser, Will of Petersburg tre platser, Science, Industry, Education-blocket fick två platser, Russian Federation People's party och Political Centre fick en plats var.

De som ökade sin representation mest var vänsterorienterade och patriotiska partier (Zvyagin 2002).

Utifrån avsnittet om valdeltagandet samt ovanstående uppgifter kan man göra följande sammanfattning. Valdeltagandet ökade i slutet på 1990-talet, men har de

senaste åren sjunkit kraftigt. I valet 1998 var förtroendet större för politiska sammanslutningar, väljarna stödde framför allt högerliberala grupper och antidemokratiska, framför allt nationalistiska, partier fick lite stöd. År 2002 hade den politiska fragmenteringen ökat. De politiska partierna fick dåligt stöd, medan oberoende kandidater hade stor framgång. Rösterna på kommunistiska och nationalistiska partier ökade.

De antidemokratiska partierna har inte lyckats få en så stor del av rösterna att det är ett hot mot den demokratiska regimen. På senare år kan man dock skönja en ökande tendens av folkligt stöd till kommunistiska och nationalistiska partier. Det är trots allt så att dessa partier ändå rättar sig efter det demokratiska systemets regler för att vinna makt. Faktumet att det extrema Ryska Kommunistiska Arbetarpartiet deltar i val är ett tecken på att det demokratiska sättet att ta makten är "the only game in town". Anledningen till att de inlemmats i det demokratiska systemet kan även bero på att de för tillfället inte hade något val. Stödet hos befolkningen är för litet för att mobilisera en allmän strejk (Orttung 1995 s.264). De antidemokratiska partiernas deltagande i valen visar på att spelets regler accepteras vid val.

## 3.2 Politiskt beteende

### 3.2.1 Politisk polarisering

Teoriavsnittet tog upp att graden av politisk polarisering påverkar konsolidering av demokratin. Ju mer överens politiska aktörer är över spelets regler desto lättare är det för demokratin att konsolideras. I St Petersburg har det dock förekommit att politiker har försökt ändra i spelets regler för att vinna eller öka sin makt. Ett exempel på detta är inför valet 1994, när den dåvarande borgmästaren Sobchak, försökte skriva vallagen så att den förre ordföranden för den lagstiftande församlingen (då kallad Soviet) och vice borgmästaren inte kunde ställa upp i valet till den nya lagstiftande församlingen som skulle upprättas. I den här situationen fungerade dock det legala systemet, och Sobchak stoppades (Orttung 1995 s.265). Beteendet tyder på att spelets regler inte tas på allvar och accepteras av alla. Att försöka hindra andra kandidater från att vinna val är ett beteende som klart underminerar demokratisk konsolidering.

#### 3.2.1.1 Oenighet om grundläggande struktur

Den stora variationen på åsikter som representeras av de olika politiska partierna gör det också svårt för demokratisk konsolidering. Under 1994 års kampanj kunde partierna från de sexton blocken inte enas om grundläggande frågor som vem som ska ha medborgarskap, vilka geografiska gränser staten skulle ha och vilket ekonomiskt system som skulle tillämpas. The Regional Party of the Center ansåg att de nuvarande gränserna skulle gälla medan de kommunistiska partierna ansåg att USSR skulle återupplivas. Liberal-Democratic Russia och Great Russia tyckte

att etnicitet skulle spela roll för medborgarskap medan detta avfärdades av demokratiska, icke-ideologiska och centerpartier. De kommunistiska partierna ville att staten skulle distribuera resurser, medan Democratic Unity of Petersburg tillsammans med andra block vill ha marknadsekonomi med så liten statlig intervention som möjligt (Orttung 1995 s.266). Den politiska polariseringen är i detta avseende stor. Det skapar stora svårigheter att lyckas uppnå den policy effektivitet som Orttung tar upp som ett krav för demokratisk konsolidering i en politisk miljö där man inte kommer överens om de mest elementära frågorna. Linz och Stepan's "stateness", vilket är deras tillagda konsolideringsarena har spelat stor roll i Rysslands transition. Ryssland har i denna bemärkelse gått igenom en dubbel transition. Det är inte bara transition från totalitärt styre till marknadsekonomi och demokrati utan även ett imperiums sönderfall. Problemen med patriotism, nationalism och självständighetskrav har försvårat det forna Sovjets transition. Detta har lett till identitetskriser och problem med gränsdragning. Ryssland är ett multinationellt och kulturellt samhälle. Ryssland var tvunget att skapa en ny stat, ett politiskt system och ett nytt ekonomiskt system (McFaul 1997 s.65).

Tchistiakova hävdar att det finns odemokratiska extrema grupper i St Petersburg, precis som i andra samhällen. På senare tid har regeringen varit hård mot dessa grupper och nu har det till exempel införts lagar mot diskriminering. Man kan till exempel inte längre publicera propagandaböcker som är rasdiskriminerande eller använda sig av vissa symboler. Polisen har rätt att gripa personer som gör det. Tchistiakova säger dock att många odemokratiska rörelser arbetar i hemlighet och att allmänheten inte känner till detta. Numera hör man inte mycket om det i massmedia (Tchistiakova 2003-05-16).

Det är positivt för konsolideringen av demokratin att lagstiftning hindrar extrema grupper från att bete sig på ett sätt som är hotande för andra medborgare. De antidemokratiska grupperna verkar inte vara så stora och ha ett tillräckligt stort stöd för att kunna störta regimen.

### 3.2.2 Lagstiftande - Verkställande relationer

En annan svaghet som påverkar den demokratiska konsolideringen negativt är den ständiga maktkampen mellan det lagstiftande och det verkställande organet. Om maktkampen mellan två politiska institutioner är så omfattande att den leder till tvivelaktigt politiskt beteende, är det ett tecken på att den demokratiska politiska kulturen med delade normer, politisk tillit, tolerans och vilja att kompromissa, inte existerar.

Orttung argumenterar för att presidentsystem är mindre lämpade för stater i demokratisk transition än parlamentariska system. Han menar att presidentsystem tenderar att leda till politiska dödlägen mellan de två folkvalda organen då de har olika intressen. Det råder dubbel legitimitet. Presidentsystem kan också i högre grad än parlamentariska system tillåta den verkställande makten att stanna kvar även då den förlorat sin effektivitet, på grund av att man inte använder sig av misstroendevotum. Systemet kan även minska valdeltagandet och

skapa en "winner-take-all" mentalitet. Partierna tenderar att vara svagare och det verkställande organet ackumulerar sin makt (Orttung 1995 s.7). May Andersson säger att de politiska partierna är mycket otydliga. I väljarens ögon finns det väldigt många olika partier som är svåra att veta vad de står för. I St Petersburg, och övriga Ryssland för den delen, är den individuella politiska karriären mycket viktigare än partiets framgång (Andersson 2003-05-29).

Då konstitutionen är vag i definieringen av ansvarsområden för de båda branscherna leder det i många fall till ändlösa maktkamper. Orttung menar därför att presidentsystem är speciellt opassande för stater i demokratisk transition (Orttung 1995 s.8).

I St Petersburg har den lagstiftande församlingen och det verkställande organet hela tiden försökt vinna mer makt till sig själva på den andres bekostnad. Maktkampen har pågått sedan strukturen skapades. 1991 var lagstiftningen om hur förhållandet mellan den lagstiftande församlingen och det verkställande organet definierades motsägelsefull. Båda organen kunde på så vis med rätt hävda att de skulle ha större befogenheter (Orttung 1995 s.265). Mellan 1990 och 1993 röstade Sovieten ned 160 förslag från borgmästare Sobchak och hänvisade till att förslagen var mot den ryska lagen. Borgmästaren å sin sida hävdade att besluten inte hade någon rättslig grund, och därför existerade de inte (Orttung 1995 s.206). Efter att Jeltsin löst upp det nationella parlamentet 1993, uppmanade han alla lokala representationsförsamlingar att upplösa sig frivilligt utan krångel. Den 22 december 1993 hade Sovieten fortfarande inte upplösts. Jeltsin skrev ett fax i vilket han uttryckte sitt stöd för borgmästaren och beordrade Sovieten att avsluta sin aktivitet. En dag senare lät Sobchak polisen omringa Mariinskiipalatset där Sovieten höll till, och gav dem ett antal timmar att samla ihop sina tillhörigheter och lämna byggnaden (Orttung 1995 s.210). Efter detta kunde borgmästaren skriva om lagen så att det verkställande organet fick än mer makt (Orttung 1995 s.266). Den nya lagstiftande församlingen bestod av 50 ledamöter, varav enbart ordföranden och hans två suppleanter skulle arbeta heltid. De övriga hade kvar sina ordinarie arbeten och deltog i församlingen på fritiden. Sobchak underminerade församlingens roll ytterligare genom att alla lagförslag skulle accepteras av borgmästaren. Om denne inte accepterades skulle förslaget gå vidare till en skiljedomskommitté, bestående av hälften av representanterna från lagstiftande församling och hälften från borgmästarens stab. Två tredjedels majoritet krävdes för att hindra borgmästarens veto. Samma sak gällde för att hindra borgmästarens modifiering av förslag från församlingen från att gå igenom. Två tredjedels majoritet var nästan en omöjlighet att uppnå (Orttung 1995 s.211). Sobchak skapade en stark borgmästarpost, trots de låga siffror (8,66 procent) som hans parti Movement for Democratic Reform fick i valet. Denna handling förefaller kortsiktig eftersom han, trots att han inte var speciellt populär bland befolkningen samt att hans parti hade dåligt stöd, inrättade en stark institution som senare skulle ge hans motståndare mycket makt (Orttung 1995 s.265).

Sedan dess har maktkampen fortsatt trots byte av politiker, precis som Orttung förutspådde. Det verkställande organet har fortfarande mycket makt i förhållande till det lagstiftande (Andersson 2003-05-29), men det finns sätt för den

lagstiftande församlingen att försöka styra politiken, vilket kommer att framgå senare i artikeln.

Den ”winner-take-all” mentalitet som finns i St Petersburg visar att det inte är samarbete och tillit som präglar relationerna mellan politiker i staden. Samarbete och tillit är dock inget krav för konsolidering av demokratin, enligt Diamond, men det är till stor hjälp för att hålla konflikter inom de demokratiska institutionernas kanaler. Politikernas beteende påverkar också befolkningens demokratiska socialisering (Diamond 1997 s.XVII). Det verkställande organets ackumulering av makt i St Petersburg tyder också på kortsiktigt och instrumentellt handlande, snarare än på tilltro till demokratiska principer och rutiner.

### 3.2.3 Icke-konsoliderade regler?

För att illustrera vilket politiskt beteende som St Petersburg präglas av idag kommer jag att referera ett antal artiklar från St Petersburg Times och analysera dessa.

#### 3.2.3.1 Exempel 1 – Förlängning av mandatperiod

Sedan Sobchaks attacker mot den lokala lagstiftande församlingen, maktackumulering och försök att hindra andra från att på ett demokratiskt sätt ta makten har mycket hänt i det politiska livet. Trots detta kan man se samma typ av beteende hos dagens guvernör.

Vladimir Yakovlev valdes till St Petersburgs guvernör den 2 juni 1996. Han är nu inne på sin andra period sedan han blev omvald år 2000. Yakovlev och hans anhängare gjorde ett försök att kringgå stadens stadgar, genom att försöka göra det möjligt för guvernören att bli omvald ännu en period. Den 2 april 2003 gick Yakovlev ut med beskedet i media att han inte tänkte ställa upp i valet 2004 för ytterligare period. Anledningen till detta är omtvistad. Valentina Matvienko, presidentens representant i den nordvästra regionen, var förvånad över uttalandet och menade att allt Yakovlev hade sagt var att han tänkte följa lagen. Politiska analytiker påpekar dock att ett beslut som tagits på federal nivå 2002 tillåter regionala ledare att ställa upp i ett tredje val om de har stöd för att ändra lagstiftningen. Leonid Kesselman, politisk analytiker, menar att Yakovlev har insett att han har för lite stöd för att kunna ställa upp en gång till. Det var inte heller längre sedan än förra sommaren som guvernören uttalade sin önskan om stanna kvar en period till. För att kunna ändra i kommunallagen hade Yakovlev varit tvungen att få stöd från två tredjedelar av den lagstiftande församlingen, vilket inte var troligt att han skulle få. Yakovlev själv hävdar däremot att han hade kunnat göra ändringar i lagen (Bigg 2003a s.1-2).

Att försöka ändra i kommunallagen för att förlänga sin egen tid vid makten ser jag som ett beteende styrt av egenintresse. Här överlappar den konstitutionella och beteendemässiga dimensionen av konsolidering av demokratin som ”the only game in town” varandra. Guvernören är tillsynes inte van vid, eller innefattas av, det lagliga ramverk som ställts upp. Beteendet visar inte heller någon större

lojalitet till de demokratiska procedurerna. Återigen handlar en politiker instrumentellt och inte i enlighet med demokratiska principer.

### 3.2.3.2 Exempel 2 - Förflyttning av val

Från att guvernören försökt förlänga sin mandatperiod blev det aktuellt att han skulle bli tvungen att gå tidigare istället. Efter initiativ från ledamöter i den lagstiftande församlingen att tidigarelägga guvernörsvalet kan Yakovlev bli tvungen att sluta hösten 2003 istället för i maj 2004 då hans period är över.

Enligt en undersökning av verket för social forskning i St Petersburg är en majoritet av befolkningen för att flytta fram guvernörsvalet till december 2003 så att det blir samtidigt som valet till det nationella parlamentet. 61 procent av intervjupersonerna svarade att de skulle rösta i valet om det flyttades. Detta innebär dock att Yakovlev skulle tvingas sluta som guvernör innan hans period är över. Leonid Kesselman kommenterade detta i artikeln. Ju färre val desto bättre är det för folket. Han tillade dock att den allmänna opinionen hade lite att göra med valets eventuella förflyttning. Han trodde att beslutet redan var taget i Moskva. Alexander Afanasyev, som är talesman för guvernören, sade att guvernören själv föreslagit att valet skulle flyttas redan 1999, men att den lagstiftande församlingen då avvisade förslaget och menade att det var ett hot mot demokratin. Nu är det dessa personer i församlingen som kommer med samma förslag, menade han. Att tidigarelägga valet var enligt guvernörens motståndare en manöver för att andra kandidater inte skulle hinna förbereda sina kampanjer och att sannolikheten för att Yakovlev skulle bli omvald skulle vara högre. Högsta domstolen lät inte förslaget om förflyttning av valet gå igenom 1999 efter en omröstning i den lagstiftande församlingen. Domstolen hävdade att ledamöter som stödde Yakovlev hade fifflat med voringssystemet. Förslaget att tidigarelägga valet den här gången kom från den lagstiftande församlingens talman Vadim Tulpanov, som också är medlem i United Russia, opponenter till Yakovlev. United Russia hävdar att förflyttning av valet skulle spara pengar och stabilisera det politiska livet i staden (Kovalev 2003a s.1-2).

Att tidigarelägga valet för att det ska sammanfalla med valet till den nationella lagstiftande församlingen är teoretiskt sätt bra eftersom det kan leda till högre valdeltagande, minska fragmenteringen i partisystemet och förbättra det politiska samarbetet (Diamond 1997 s.XXVI). Ett högre valdeltagande stämmer det nog att det kan leda till, men i den här situationen när det handlar om val till guvernör och ett nationellt organ, tror jag inte kommer att påverka samarbetet mellan guvernörens administration och det lokala lagstiftande organet. Om motivet är att öka valdeltagandet så är det ett positivt initiativ i termer av demokratisk konsolidering. Min tolkning av incidenten är dock att motivet till förflyttning av valet är att den lagstiftande församlingen och nationella myndigheter vill bli av med Yakovlev så fort som möjligt. Dessa institutioner använder sig av ”lagliga” sätt att försöka underminera guvernörens roll.

Ytterligare en artikel i St Peterburg Times behandlar Yakovlevs eventuella tidiga avgång. Det federala rådets talesman, Sergei Mironov, höll i ett uttalande med om att guvernörsvalet bör flyttas fram för att hållas samtidigt som valet till

det nationella parlamentet. Han menade att det var det enda rätta och att staden skulle spara pengar på detta. Han trodde inte att man skulle behöva ändra i kommunallagen för att flytta valet. En ledamot i stadens lagstiftande församling sade att Mironovs uttalande var ett tecken på att man på nationell nivå vill visa var man står angående valets förflyttning. Han tillade att detta var ett tecken på oenigheten i frågan på lokal och nationell nivå. Enligt journalisten Vladimir Kovalev, har förhållandet mellan St Petersburgs guvernör och President Vladimir Putin och hans administration varit spänt de senaste åren. Personer i Yakovlevs administration har anklagat presidentens förre representant för att försöka "jaga ut" Yakovlev från hans position genom att organisera en kampanj genom åklagarmyndigheten. Politiker och media spekulerade i om Yakovlev kommer att avgå redan i juni 2003 när 300-årsjubileet är över. Afanasyev kommenterade Minorovs uttalande genom att peka på när förslaget var aktuellt 1999. Då hade Mironov, enligt Afanasyev, sagt att det var illegalt att flytta valet (Kovalev, 2003c, s.1-2).

Faktumet att guvernören själv föreslagit att valet skulle flyttas 1999 men att det då klassats som olagligt är ett tecken på att lagen egentligen inte har så stor betydelse i sammanhanget. När en person skaffat sig tillräckligt många fiender utnyttjas systemet för att få bort personen.

Den 25 april stod det klart att guvernörsvalet kommer att flyttas sedan 28 ledamöter i den lagstiftande församlingen röstat för förslaget, två stycken röstat mot och en hade lagt ned sin röst. Omröstningen i församlingen var öppen, vilket är ovanligt. Konstantin Sukhenko, ledare för United Russia, sade att det var bra av flera anledningar att valet flyttades. Dels ekonomiska fördelar, men han hoppades även att det kommer att öka valdeltagandet. Den nya federala lagen (sedan 2002), tillåter val att flyttas för att de ska sammanfalla, så länge de inte minskar eller förlänger ämbetsperioden mer än sex månader. Medlemmar av Jabloko-partiet anser att det är "farligt" att ändra i kommunallagen och att det inte finns tillräckliga grunder för att flytta valet. Ledamoten som lade ned sin röst, medlem av United Russia, ville inte delta för att han var emot all form av utpressning. Han syftade på att omröstningen var öppen. Annars var han för förflyttning av valet eftersom han menade att den politiska situationen i staden blivit instabil och hindrar guvernörens administration från att arbeta, sedan frågan kom upp (Kovalev 2003d s.1-2).

Enligt Tchistiakova har Yakovlev blivit en så kallad "lame duck". Han har inte längre så mycket makt. Politiker i staden har slutat komma på viktiga möten med Yakovlev. Andersson menar att detta beror på att den lagstiftande församlingen röstade ned förslaget om att låta Yakovlev kandidera för nästa val. Det blev på så vis uppenbart att han inte hade något stöd (Andersson 2003-05-29).

I mitten av år 2000 delade president Putin in Ryssland i sju distrikt och utsedde en representant till vart distrikt. Presidentens representant i den nordvästra regionen, för närvarande Valentina Matvienko, har i uppgift att kontrollera att det lokala politiska livet håller sig inom ramarna för den nationella lagstiftningen och hur de federala pengarna används. Matvienko har dock lagt sig i administrativa frågor som ligger under guvernörens ansvar. Matvienko har även på senare tid fått mer medial uppmärksamhet än guvernören och har dessutom startat en kampanj



för att ställa upp i guvernörsvalet. Detta är presidentens sätt att styra utvecklingen på lokal nivå (Andersson 2003-05-29). Detta är tecken på att olika politiska strukturer inte samarbetar. De politiska relationerna präglas av maktkamp och nya sätt utvecklas för att kontrollera politiken. Presidentens representanter är inget nytt fenomen i det ryska politiska livet. Jeltsin utsåg representanter i början på 1990-talet, vilkas uppgift var att kontrollera att politiken som fördes på lokal nivå överensstämde med den nationella lagstiftningen. I St Petersburg var presidentens representant också chef för stadsadministrationen. På den tiden liknades representanterna vid bolsheviki-systemets kommissarier som kontrollerade tsarens före detta officerare i Röda armén under inbördeskriget (Sakwa 1993 s.182-183). Faktumet att Putin tillsätter representanter på lokal nivå, och på så vis följer ett gammalt politiskt ”knep”, kan tyda på att tilltron till den lokala demokratin är liten. Dålig tilltro till systemet är negativt för konsolidering av demokratin.

Mycket talar för att politiska krafter försökt manövrera ut Yakovlev. Maktkampen mellan lagstiftande församlingen och guvernören har fortsatt in på 2000-talet. Det beteende som verkar prägla relationerna mellan de politiska institutionerna är inte det beteende som passar i en demokratisk politisk kultur. Förflyttning av val vid detta tillfälle ser jag som dåligt för den demokratiska konsolideringen eftersom det är ett tecken på att regler hela tiden ändras.

### 3.3 Rättssäkerhet

Linz och Stepan's tredje arena som måste fungera i en konsoliderad demokrati är rättssäkerheten. De poängterar vikten av att alla aktörer, framför allt folkvalda och myndigheter, respekterar och upprätthåller rättssäkerheten. Konstitution och lagar måste respekteras av de mest inflytelserika i samhället. Det måste även finnas enheter som kontrollerar att lagarna följs. Ännu ett exempel från St Petersburg Times får illustrera det legala och politiska livet i St Petersburg.

#### 3.3.1 Valkommissionen undersöks

En kommission under det nationella parlamentet har undersökt organisationen av det lokala valet i november 2002 till den lagstiftande församlingen. I rapporten visar kommissionen att en rad brott mot vallagen har förekommit. Personer från borgmästarens administration menar dock att detta bara är ett led i centralmaktens försök att underminera guvernören och hans stab. I rapporten skrev man att chefen för CEC (City Election Commission) borde avsättas på grund av lagbrotten. CEC har enligt kommissionen inte undersökt stadsadministrationens politiker som misstänks ha erbjudit kandidater i deras smak gratis annonsering. CEC anklagas också för att ha ignorerat betydande bevis på köp av röster och att inte noggrant ha undersökt kandidater som misstänks ha använt sina kampanjfonter till annat än det som är lagligt föreskrivet. CEC har enligt rapporten hindrat vissa kandidater från att utnyttja den gratis tid som kandidaterna är berättigade i TV. Vadim

Voitanovsky, som vann i det 31:a distriktet, ska ha delat ut matkuponger till folket i hans distrikt. Detta fall är för tillfället under utredning hos domstol. Yury Rydnyk, ledaren för United City blocket och Yakovlevs allierade, har redan dömts skyldig till brott mot vallagen. Han hade överfört 2,6 miljoner rubel av sin kampanjfond till en släktings städfirma. Rydnyk sitter i styrelsen för Balt Unieximbanken. Chefen för CEC, Alexander Garusov, säger att kommissionen inte kan avsätta honom från hans chefspost. Anklagelserna de kommer med är ogrundade eftersom alla fall kommissionen har gått igenom har CEC under kontroll, enligt Garusov. Även Yakovlevs talesman menar att kommissionen begått ett misstag, och att om de tror något gått fel får de gå till domstolen (Kovalev 2003b s.1-2).

Revisionsverket i St Petersburg fann i sin undersökning av valet till den lagstiftande församlingen i december 2002 att allvarliga brott mot vallagen hade begåtts. CEC ska enligt verket ha fört över 10 miljoner rubel till TV-kanalen TRK Petersburg. Chefen för revisionsverket sade att guvernörens administration använder sig av CEC för att föra över pengar till privata företag från stadsbudgeten. TV-kanalen förnekade att några pengar överförts till den under valkampanjen. Garusov, chefen för CEC, medgav dock att pengar hade överförts till TV-kanalen för att betala för den kostnadsfria varje kandidat har rätt till. Han tillade dock att pengarna inte gått in på TV-kanalens konto, utan hade använts till att betala diverse skulder och räkningar som kanalen hade. CEC har även kritiserats av centralmakten i Moskva för sin dåliga kontroll över valkampanjpengarna och för att inte i tillräcklig utsträckning undersökt och hindrat kandidater som begått brott mot vallagen (Bigg, 2003b s.3).

Det man kan utröna från referatet av artiklarna, vilket misstankar om brott och fällande domar för brott mot vallagen antyder, är att nyckelpersonerna i det politiska livet i St Petersburg varken respekterar eller upprätthåller det legala ramverket. Vad som dock är positivt är att det finns instanser som kontrollerar och instanser som kontrolleras. Exempelvis så undersöker den nationella kommissionen stadens valkommission. Vad som också framgår är att guvernören verkar kontrollera både den lokala valkommissionen och TV-kanalen TRK. Om samma relationer gäller på nationell nivå har presidenten kontroll över de granskande organ som nu sätter åt Yakovlev. Det som händer kan således vara en del i det större projektet att byta ut St Petersburgs stadsadministration. Detta sätt att använda sig av olika institutioner för att underminera en politikers roll är emot Dahls demokratiska politiska kultur och demokratiska principer. Det politiska samhälle som finns i staden, med vallagar, politiska partier, val, lagstiftning och ledarskap samexisterar med en politisk kultur som baseras på maktkamp, fula trick, illegal verksamhet och korruption.

Följande artikel om CEC handlade om chefen. Garusov skulle enligt St Petersburg åklagarmyndighet ersättas, inte på grund av de tidigare anklagelserna, utan för att han inte har den rätta utbildningen. Enligt en artikel i vallagen måste chefen för CEC ha en fil. Dr. i juridik, vilket Garusov inte har. Enligt Yelena Ordynskaya, talesman för åklagarmyndigheten, initierades begäran av Garusovs avgång av representanter från olika politiska strukturer, däribland från den lagstiftande församlingen. Ärendet hade skickats av en ledamot till riksåklagaren

för mer än en månad sedan. Riksåklagaren hade då svarat att Garusov kunde stanna tills hans period var över eftersom lagen om utbildning inte kom förrän efter Garusov fått positionen. En politiker som stödjer guvernören sade i en intervju att ärendet bara vara en del av en större kampanj som vissa politiska grupper för att vinna kontrollen över CEC. CEC har ansetts vara under guvernörens kontroll de senaste åren. Han insinuerade även att eftersom valet med största sannolikhet kommer att tidigareläggas, vill representanter från alla politiska strukturer se till att deras representanter finns i CEC. Kesselman menade att detta var något alla sett förut. Det finns olika medel för att bli av med personer och dessa medel ser vi om och om igen. "It's like these people have no imagination at all", sade Kesselman i en intervju (Kovalev 2003e s.1-2).

Eftersom Garusov slutligen fick gå kan det ses som en vinst för de politiska krafter som velat avsätta honom. Som Kesselman säger finns det olika sätt att bli av med personer. Detta understryker teorin om att det demokratiska tillvägagångssättet att avsätta politiker inte följs. Tendenserna till att vilja kontrollera den lokala valkommissionen tyder också på att respekten för systemet är dålig. Rättssäkerheten är hotad om de kontrollerande instanserna styrs av och politiker och används som medel för att påverka utvecklingen i politiken.

## 3.4 Civila samhället i St Petersburg

### 3.4.1 NGOs

NGOs kan fungera både som demokratiskolor och som organiserade intressen som kan ha inflytande över politiken. De kan också mobilisera opposition mot odemokratiska regimer och regeringar. De är på så vis viktiga för konsolidering av demokratin.

Mellan 1990 och 1991 ökades antalet NGO's (non-governmental organisations) från 50 till 1500 i St Petersburg. Av dessa kan man räkna med att runt 60 stycken verkligen existerar idag (Sungorov 1997 s.144). Enligt, Natalia Tchistiakova, finns det massor av organisationer om man slår upp gula sidorna. De flesta är dock fonder där man kan sätta in pengar. I hennes mening är det många oseriösa organisationer som inte är vad de utger sig för att vara. Det finns organisationer som är skapade "uppifrån" och så finns det organisationer som "människorna själv skapar". De senare ägnar sig åt invalider, krigsveteraner, barn samt boendesäkerhet och fritidssysselsättningar m.m. (Tchistiakova 2003-05-16). NGOs i St Petersburg har haft stora problem att överleva på grund av bland annat finansiella och organisatoriska problem. Medborgare har antingen inte råd att stödja NGOs eller också har de inget intresse av det. Organisationerna hoppas på bidrag från myndigheter eller från utlandet. Dessa bidrag är relativt ovanliga. NGOs kan också ställas inför dilemmat att behålla sin självständighet eller ta emot statliga bidrag. Eftersom affärlivets intresse för organisationerna är litet har de heller inte mycket samarbete med denna sektor. Det är också vanligt att organisationerna har problem att hitta lokaler för sin verksamhet (Sungorov 1997

s143). Det finns dock exempel på organisationer med omfattande verksamhet och med kraft att påverka utvecklingen i St. Petersburg. Ett exempel på detta är Nevskiy Angel som arbetar med välgörenhet av olika slag. Denna organisation har nära samarbete med omkring 120 andra NGOs. Många av de mindre organisationerna har inte möjlighet att framföra sina intressen inför stadens politiker. Nevskiy Angel arrangerar seminarier för NGOs där man diskuterar sina intressen, och de huvudsakliga ämnena tas sedan upp av Nevskiy Angel vid möten med politiker (Sungorov 1997 s.145). Nevskiy Angel sponsras av lokala myndigheter med lokaler, och har nära kontakter med amerikanska organisationer (Sungorov 1997 s.144).

En annan organisation är Nochlezhka, som ägnar sig åt välgörenhet. De hjälper hemlösa och arbetar för deras rättigheter. Organisationen samarbetar i viss mån med den lagstiftande församlingen. Den har också kontakter med guvernörens administration och ledaren, Valeriy Solokov, har fått i uppgift att leda sociala program för guvernörens administration.

Wellmann tar upp hur det civila samhället, beroende på social och politisk kultur, i vissa fall kommit att närma sig politiska myndigheter i allt större utsträckning. Han hävdar att olika NGOs ibland borde kallas GONGOs (Governmentally organised non-governmental organisations). Det finns en fara med att politiker ”upptäcker” det civila samhället och utnyttjar det för att uppfylla sociala behov som borde vara regimen ansvar. Till exempel kan ansvaret för social välfärd, utbildning och kultur lämpas över på det civila samhället medan regimen spenderar stora summor på exempelvis militären (Wellmann, 2001, s.7).

Soldiers’ Mothers är en känd organisation som arbetar för soldaternas rättigheter. Inom militären är klimatet hårt. De äldre soldaterna utnyttjar de yngre som slavar. Officerarna har inte för avsikt att lägga sig i. Myndigheterna, som inte vill ha ansvar för vad som händer inom det militära, lämnar över allt ansvar till militären. Soldiers’ Mothers arbetar för att förändra detta. De vill att myndigheter ska kontrollera militären. De arbetar mycket med att informera föräldrar till soldater om deras rättigheter och vilka lagar som gäller. I svåra fall av våld anlitar organisationen advokater och går till media för att tala om situationen i militären (Sungorov 1997 s.147). Soldiers’ Mothers är, enligt Tchistiakova, den enda organisation som skapats av gräsrotter och som fått stort inflytande över myndigheter (2003-05-16). Organisationen arbetar även på nationellt plan, där de ägnar sig åt lobbyverksamhet i Duman.

Ytterligare en viktig organisation är Citizen Control, som arbetar med mänskliga rättigheter. De ordnar workshops där mänskliga rättigheter, social utveckling och statsvetenskap diskuteras. Medlemmarna är vetenskapsmän och professorer från olika universitet och institut; myndighetspersoner; representanter från regeringen; aktiva partimedlemmar i demokratiska partier; journalister och affärsmän. Det finns även en organisation som heter The support of the Third Sector, som fungerar som stöd till det civila samhället genom att hjälpa till med att organisera medborgares initiativ (Sungorov 1997 s.149).

St Petersburg-filialen av Memorial Human Rights Organisation har nyligen anordnat en konferens för att offentliggöra öppnandet av ett center för social och legal assistans till romer i den nordvästra regionen. Romer utsätts enligt

organisationen ofta för diskriminering och rasism, både av privatpersoner och av myndigheter. De utsätts både för psykiskt och fysiskt våld. Polisen har vid ett flertal tillfällen planerat droger på romer och tvingat dem att betala för att inte bli gripna. Det är inte heller ovanligt att polisen vägrar ta emot anmälningar om diskriminering från romer. Romer med Sovjetiskt pass blir ofta nekade att få ett förnyat ryskt pass av myndigheter. Som icke-medborgare har man varken tillgång till sjukvård, utbildning eller arbete. Många skolor vägrar ta emot romska barn, varför läskunnigheten snabbt sjunker bland romerna. Det nya centret ska nu arbeta med att upplysa romer om mänskliga rättigheter och om vilka lagar som gäller. Jurister ska hjälpa dem med de rättsliga procedurerna (St Petersburg Times 2003-04-08).

Ovanstående exempel på NGOs vittnar om att det finns en del av det civila samhället som arbetar på ett sätt som gynnar den demokratiska konsolideringen. Något tvetydigt är det dock med tanke på Tchistiakovas uttalanden om att många organisationer är oseriösa och enbart är ute efter att lura av folk pengar. Faktumet en stor del av St Petersburgs befolkning inte har råd eller inte är intresserade av ett medlemskap i en organisation är negativt för det civila samhället och kan tyda kulturell och traditionell ovana att organisera sig i fristående organisationer. Det Sovjetiska arvet med statligt kontrollerade organisationer kan vara grund till dagens ovilja att organisera sig. Organisationernas finansiella problem och risken att de blir kontrollerade eller utnyttjade av statliga myndigheter kan underminera deras roll som gynnsamma för demokratin. De ovanstående exemplen visar i alla fall att det finns några organisationer som kan påverka det politiska livet. Soldiers' Mothers är ett verkligt lyckat projekt som gräsrotsorganisation med brett folkligt stöd.

### 3.4.2 Massmedia

Innan varje val ska varje kandidat få en summa pengar att spendera på sin valkampanj. De får ett visst utrymme i tidningar, radio och TV (Tchistiakova 2003-05-16). Enligt May Andersson är media förhållandevis självständig. Det finns mycket bra journalistik som öppet kritiserar myndigheter. Problemet är att det är tidningarna som är mest oberoende, och det är få människor som läser tidningar. Det finns tidningar som är kopplade till guvernören och till lagstiftande församling, men även fristående finns. Många fler tittar istället på TV, där det är mycket sämre ställt med självständigheten. Guvernören kontrollerar många TV-kanaler (Andersson 2003-05-29), exempelvis TV-kanalen TRK Petersburg, där man låtit politiker disponera tid inför de lokala valen. Media spelar en stor roll i St Petersburg som återgivare av allmän opinion och även skapare av opinion. För beslutsfattarna kan media erbjuda presentation av folkets attityder (Gorny 1997 s.131).

### 3.5 Policy effektivitet

Enligt Tchistiakova har Yakovlev sedan han kom till makten 1996 kunnat verkställa en del av de vallöften han gav. Han har restaurerat stora delar av stadskärnan, och detta arbete pågår än. Han har också höjt pensioner och löner till offentliganställda såsom sjuksköterskor, poliser och lärare. Även om pensioner och löner fortfarande är ”löjligt” låga så har de höjts, menar Tchistiakova. Anledningen till detta är inte bara Yakovlevs politik, utan stora mängder federala pengar har strömmat till staden (Tchistiakova 2003-05-16).

Att Yakovlev kunnat uträtta en del av det som var hans mål kan tyda på att det verkställande organet fortfarande är starkt i förhållande till det lagstiftande. Detta har också Andersson konfirmerat. Det kan också tyda på att samarbetet mellan guvernören och den lagstiftande församlingen har förbättrats sedan Sobchaks tid, i fråga om policyformulering. Det är i så fall ett steg i rätt riktning.

## 4 Slutdiskussion

I analysen av regimen legitimitet framgår det att befolkningen i St Petersburg har ett lågt förtroende för de demokratiska institutionerna. Detta beror delvis på att befolkningen inte har några traditioner av folkligt inflytande av politiken. Detta faktum kommer i St Petersburg i en negativ samklang med att myndigheter beter sig på ett sätt som ytterligare försämrar folkets förtroende för regimen. Som ett exempel tar jag upp polisens höga grad av korruption och icke-uppfyllande av plikter. Jag hävdar att polisens beteende leder till en negativ socialisering och känsla av anarki hos folket. Förtroendet för de myndigheter som är ”närmast” folket har betydelse för regimen legitimitet, eftersom de är den politiska maktens förlängda arm.

Det låga valdeltagandet kan vara ett tecken på lågt förtroende för regimen. Valdeltagandet har dessutom sjunkit de senare åren, efter en relativt hög nivå i slutet på 1990-talet. Orsaken till ökningen kan vara att befolkningen till viss del kom ur den apati som ”chockerapin” av samhället i början på 1990-talet lämnade efter sig. Vad som orsakat minskningen är komplext. Antagligen är det många faktorer som spelar in. Omfattande valfusk, dålig service till medborgarna och korruption har antagligen minskat förtroendet för regimen. Den omfattande centraliseringsprocess som president Putin genomför kan också leda till att de lokala organen ses som mindre inflytelserika, varför det uppfattas som att det inte är lönt att rösta i lokala val. Men valdeltagandet har minskat även i de nationella valen, vilket vittnar om en allmän apati bland väljarna.

Partiernas försvagade position kan ha lett till en otydlighet i politiken som gör att väljarna inte vet hur de ska rösta och därför struntar i det. Partiernas försvagning kan bero på att medborgarna i slutet på 1990-talet var så missnöjda med hur partierna hade skött sig att de inte längre ville stödja något parti. Ytterligare förklaring är att presidentsystemet gynnar en fokusering på enskilda individer, snarare än ideologier. Den individuella politiska karriären ses i St Petersburg som mycket viktigare än partiets, som May Andersson säger.

Att gamla människor röstar i mindre utsträckning är förståeligt med tanke på att de levt under diktatur i hela sitt liv. Mer oroväckande är det att de unga människorna inte har intresse för politiken. Detta är förvisso fallet i många andra stater också, men regimen i St Petersburg är i behov av stöd från den unga befolkningen, som är stadens framtid, för att demokratin ska kunna konsolideras. Politikernas sätt att vinna röster leder till svårighet för befolkningen att bedöma vilka motiv politikerna egentligen har. Fragmenteringen av partisystemet, och koncentrationen på ”karismatiska ledare” i politiken visar att ideologi har en mindre betydelse. Den bristfälliga transparensen i den lagstiftande församlingen är ytterligare en anledning till att befolkningens förtroende för demokratiska institutionerna är lågt.

Stödet för anti-demokratiska partier är enligt röstresultat inte så högt att det utgör någon risk för den nuvarande regimen. Detta är positivt ur konsolideringsperspektiv. Att rösterna på de kommunistiska och nationalistiska partierna ökat de senaste åren kan emellertid visa en tendens till bakåtsträvande, missnöje och uppfattningar om ”att det var bättre förr”. Faktumet att personerna som stödjer dessa kandidater går och röstar är ett positivt tecken. Att extrema partier rättar sig efter de demokratiska procedurerna för att uppnå makt är ett viktigt tecken på att demokrati har blivit ”the only game in town”.

Den politiska polariseringen i termer av oenigheten över grundläggande struktur, är ett stort hinder för demokratisk konsolidering. Det påverkar också policy effektiviteten, som är ett av Ortungs kriterier för konsoliderad demokrati, negativt. Lagstiftningen, som tillkommit på senare år, begränsar odemokratiska gruppers aktivitet i samhället kan ses som ett tecken på att man vill skydda medborgarna mot grupper som utgör ett hot.

Maktkampen mellan lagstiftande och verkställande organ, vilket kan bero på presidentsystemet, ökas av de dåligt definierade ansvarsområdena. Maktkampen har ett negativt inflytande över policy effektiviteten och den kan också vara grund till ett lågt folkligt förtroende. Känslan av att politikerna är ”våra representanter och finns för vår skull” kan ha svårt att infinna sig när det pågår en ständig maktkamp mellan de politiska institutionerna. Winner-take-all mentaliteten i St Petersburg visar att relationerna mellan politiker i staden inte präglas av politisk tillit och samarbete. Detta försvårar konsolideringen av demokratin. Politikernas instrumentella handlande vittnar om politik styrd av egenintresse och dålig tilltro till demokratiska principer och rutiner. Egenintresse behöver dock inte leda till sämre demokratisk kvalitet om det inte skapar en politisk kultur som underminerar det demokratiska tillvägagångssätten. Kortsiktighet hos politiker är däremot ett sämre attribut för den demokratiska konsolideringen. Tron på demokratins överlevnad och funktion är grundläggande för demokratisk konsolidering.

I min analys fann jag tecken på att politiker inte uppvisar vana vid och respekt för lagliga ramverk. Yakovlevs försök att förlänga sin mandatperiod är ett exempel på detta. Initiativet till att tidigarelägga valet kan ses som ett steg i rätt riktning eftersom en del aktörer menar att det skulle öka valdeltagandet, stabilisera det politiska livet i staden och spara pengar. De relationer som råder mellan de politiska organen i staden och relationerna till federala myndigheter indikerar dock att dessa anledningar inte är så stora som viljan att bli av med Yakovlev. Tidpunkten för initiativet till att flytta valet i kombination med andra åtgärder som vidtagits för att minska Yakovlevs makt får mig att tolka händelseförloppet på detta vis. Detta sätt att agera visar att Dahls demokratiska politiska kultur, som baseras på delade normer, politisk tillit, tolerans, vilja att kompromissa och tro på politisk legitimitet, inte är särskilt stark i St Petersburg.

Ur konsolideringssynpunkt är det viktigt att rättssäkerheten upprätthålls och respekteras. Ett positivt tecken på detta är faktumet att det finns kontrollorgan som kontrollerar organ. Exemplet på detta var när den nationella kommissionen analyserade den lokala valkommissionens aktivitet. Att politiker dömts för brott mot vallagen är ett tecken på att det legala systemet fungerar. Mindre positivt är



dock att många politiker betett sig på ett vis så att de har dömts eller misstänkts för lagbrott mot vallagen. Problemet är att de kontrollerande enheterna inte verkar vara självständiga utan kan användas av politiker för att underminera andra politikers eller politiska organs roll.

Det civila samhället i St Petersburg utgör enligt mig ett konsoliderande moment i demokratin. Det finns människor som brinner och organiserar sig för att värna om mänskliga rättigheter och demokrati. De har problem med finansiering och självständighet. De oseriösa organisationerna försämrar chanserna för de seriösa att verka. Jag tolkar dock det civila samhället som en arena med potential och som är på frammarsch. Soldiers' Mothers är ett exempel på gräsrotsorganisation som fått signifikant inflytande över politiken. Den mediala självständigheten kan förbättras, men att det finns granskande och kritiserande tidningar är ett sunt tecken.

Att policyeffektiviteten i St Petersburg inte är så dålig kan antyda att maktkamperna och den politiska polariseringen inte är så omfattande att policy effektiviteten påverkas. Å andra sidan har den nationella kontrollen koordinerat pengar i en viss riktning. Det är trots allt ett positivt tecken för konsolidering av demokratin.

Demokratin i St Petersburg är enligt mig inte konsoliderad. Det politiska beteendet motverkar konsolidering av demokratin och, tror jag, är en stor grund till bristerna i det folkliga förtroendet. Det är svårt att avgöra vad det är som ligger bakom det politiska beteendet. Det kan tyda på en felaktig design av de politiska institutionerna. Det kan också bero på kultur och traditioner. De politiska institutionerna kan fungera om beteendet förändras. St Petersburg behöver öka transparensen, minska korrupcion och öka förtroende och politiskt intresse hos befolkningen. I dessa förändringar tror jag att det civila samhället kommer att spela en stor roll.

## 5 Referenser

- Amin, Ash – Thrift, Nigel, 2002. *Cities. Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.
- Birckenbach, Hanne-Margret – Wellmann, 2001. *Civil Society around the Baltic Rim*. Kiel: The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research at Kiel University.
- Diamond, Larry – Plattner, Marc F. – Chu, Yun-han – Tien, Hung-mao, 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. – Stepan, Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- McFaul, Michael, s.64-94 i Diamond, Larry – Plattner, Marc F. – Chu, Yun-han – Tien, Hung-mao, 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ortung, Robert W, 1995. *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*. New York: St. Martins Press.
- Sakwa, Richard, 1993. *Russian Politics and Society*. London: Routledge.
- Gorny, Michail, s. 128-135 i Åberg, Martin – Peterson, Martin (red.), 1997. *Baltic Cities. Perspectives on Urban and Regional Change in the Baltic Sea Area*. Lund: Nordic Academic Press.
- Sungorov, Alexander, s.136-150 i Åberg, Martin – Peterson, Martin (red.), 1997. *Baltic Cities. Perspectives on Urban and Regional Change in the Baltic Sea Area*. Lund: Nordic Academic Press.

### Intervjuer

- Andersson, May. Generalkonsul vid Sveriges Generalkonsulatet i St Petersburg. 2003-05-29
- Bojö, Ulf. Konsul vid Sveriges Generalkonsulat i St Petersburg. 2003-05-22.
- Tchistiakova, Natalia. Senior researcher at Institute for Problems of Regional Economics Russian Academy of Science. 2003-05-16.

### Tidningsartiklar

- Bigg, Claire, 2003a. "Yakovlev To Step Down In 2004", *St Petersburg Times*, nr 25, s. 1-2.
- Bigg, Claire, 2003b. "Audit Chamber Slams Elections", *St Petersburg Times*, nr 35, s.3).

- Kovalev, Vladimir, 2003a. "Poll Shows Support for Early Governor Elections", *St Petersburg Times*, nr 26, s. 1-2.
- Kovalev, Vladimir, 2003b. "Federal Commission Slams Local Election Body", *St Petersburg Times*, nr 28, s.1-2.
- Kovalev, Vladimir, 2003c. "Minorov Jumps In on Election Fray", *St Petersburg Times*, nr 29, s.1-2.
- Kovalev, Vladimir, 2003d. "New Law Would Move Yakovlev Early", *St Petersburg Times*, nr 31, s. 1-2.
- Kovalev, Vladimir, 2003e. "Prosecutor Calls On CEC Boss To Leave", *St Petersburg Times*, nr 37, s. 1-2.
- Ostrovsky, Simon, 2003. "Muscoviets Say Cops Make Life Dangerous, Not Safer", *St Petersburg Times*, nr 28, s.3.

## Internet-källor

- Bogomolova, Lyudmila, 1999. "St. Petersburg legislature begins work, torn by partisanship", *EWI Russian Regional Report*, Vol 4, Nr 1, 1999-01-14, s. 9-11. New York: EastWest Institute <http://www.isn.ethz.ch/researchpub/publihouse/rrr/docs/rrr990114.pdf>. Tillgänglig 2005-12-21
- Kovalev, Vladimir, 2003f. "Regional elections. The Kremlin's ship sails into Petersburg's port", *RFE/RL Reports*, vol 3, nr 40, 2003-10-09. <http://www.rferl.org/reports/rpw/2003/10/40-091003.asp>. Tillgänglig 2005-12-29
- Lee Myers, Steven, 2003. "Russian Voter disillusionment Seen in St Petersburg Runoff", *New York Times*, 2003-09-30. [http://www.eng.yabloko.ru/Publ/2003/PAPERS/10/030930\\_nyt.html](http://www.eng.yabloko.ru/Publ/2003/PAPERS/10/030930_nyt.html). Tillgänglig 2005-12-06
- Morvant, Penny, 1996. "But opposition wins in Leningrad oblast", *Daily Digest*, 1996-09-30. <http://archive.tol.cz/omri/restricted/article.php3?id=11878in/Russland/krono.exe?174>. Tillgänglig 2005-12-29
- Petrov, Nikolay, 2003. "For whom the election bell tolls", *The Moscow Times*, 2003-10-23. <http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/68573.htm>. Tillgänglig 2005-12-29
- Tkachenko, Stanislav, 2005. "Institutions of municipal power in Saint Petersburg" [http://www.balticdata.info/russia/politics/st\\_petersburg/municipal\\_power.htm](http://www.balticdata.info/russia/politics/st_petersburg/municipal_power.htm). Tillgänglig 2005-12-29
- Tsyganov, Daniel, 1997a. "Governor scores success in Leningrad oblast", *IEWS Russian Regional Report*, Vol. 2, Nr. 44, 1997-12-18, s.7-8. New York: EastWest Institute. <http://www.isn.ethz.ch/news/rrr/details.cfm?id=14516>. Tillgänglig 2005-12-29
- Tsygankov, Daniel, 1997b. "St Petersburg local elections suffer low turnout", *IEWS Russian Regional Report*, Vol. 2, No. 33, s. 8-9. New York: EastWest Institute. <http://www.isn.ethz.ch/news/rrr/details.cfm?id=14550> Tillgänglig 2005-12-29

- Zotov, Roman, 1998. "Right wing parties win first round of St. Petersburg elections", *EWI Russian Regional Report*, Vol. 3, Nr. 49, 1998-12-08, s. 6. New York: EastWest Institute  
<http://www.nupi.no/cgiwin/Russland/krono.exe?3571>. Tillgänglig 2005-12-06
- Zvyagin, Yuriy, 2002. "Petersburg Votes With its Feet. Voter Turnout Determines Political Alignment in Northern Capital", *Rossiyskaya Gazeta*, No 233 (3101).  
<http://www.eng.yabloko.ru/Publ/2003/PAPERS/rg-101202.htm>. Tillgänglig 2005-12-21
- <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?4744>, "Yakovlev sweeps St. Peterburg ballot", 2000-05-15. Tillgänglig 2005-12-29
- <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?4390>, "Acting governor re-elected in Leningrad oblast", 1999-09-21. Tillgänglig 2005-12-29
- <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?3565>, "Yabloko appears to be ahead in St. Petersburg", 1998-12.07. Tillgänglig 2005-12-29
- <http://www.rosbaltnews.com/2003/10/06/64284.html>, 2003-10-06. Tillgänglig 2005-12-06
- <http://www.rosbaltnews.com/2003/10/02/64253.html>, 2003-10-02. Tillgänglig 2005-12-06