

Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst

*Vägen fram till kriget 2022*¹

Carolina Vendil Pallin

Russia looks at the West: The security policy road to war 2022

Russia's view of the West has changed from that of a strategic partner in 1991 to an archenemy by 2022. The change towards an assertive policy towards the West and more repressive society at home took place gradually from the late 1990s and both international events and domestic politics played key roles. Moscow's fear of popular protest movements, at home and in the former Soviet republics, sparked changes in Russia's view of the West. Developments in Ukraine accelerated such changes and a notion that Russia has a civilizing mission emerged in parallel with a conviction that the West had a plan to undermine Russia by promoting democratic and liberal values from 2004. Similar to how security policy making was in flux in 1991, the process for strategic planning was in disarray by 2022. This and Russia's statements that it is fighting a war with the West in Ukraine deserves serious attention.

Openness to the world, responsiveness to everything useful and access to prosperity are gained not through armies marching to warm or cold seas, but through progressive foreign and domestic policies and through commitment to democratic values of the civilized world.

Rysslands utrikesminister, Andrej Kozyrev (1992: 12)

Trettio år har gått sedan Andrej Kozyrev skrev sin programartikel i *Foreign Affairs* om progressiv politik och demokrati. När Rysslands politiska ledning

¹ Författaren tackar Bo Petersson för insiktsfulla kommentarer och förslag på slutligt manus. Varmt tack även till kollegorna Johan Engvall, Karolina Lindén, Ismail Kahn och Emil Wannheden för läsning och kommentarer på ett första utkast, samt redaktörerna för synpunkter som lyfte fram tematiken i ett andra utkast.

idag talar om landets relationer till Väst och sin syn på demokratiska värderingar är skillnaden betydande. I ett anförande i augusti vid en årlig säkerhetskonferens slog Vladimir Putin (2022a) fast att Väst stod för en ”nyliberal totalitarism”. Det ryska Säkerhetsrådets sekreterare, Nikolaj Patrusjev, hävdade tidigare i maj samma år att det kollektiva Väst har utvecklat en ”neoliberal fascism”, vars mål är att utrota ”den ryska världen” (Jegorov 2022). Hur blev ”liberalism” ett skällsord i Ryssland och Väst landets främsta fiende? Trettio år är en lång tid, men kontrasten mot hur retoriken i Moskva lät efter Sovjetunionens upplösning är ändå slående.

Redan vid ett möte inom ramen för Europeiska säkerhetskonferensen (ESK)² i Stockholm december 1992 höll den ryske utrikesministern ett tal som chockade åhörarna. Kozyrev insisterade på en rysk inflytelsesfär där ESK:s principer inte kunde gälla fullt ut i ett ”post-imperieområde” (de före detta sovjetiska republikerna); han varnade Nato för att blanda sig i de baltiska ländernas säkerhet; vidare skulle Ryssland framgent förhålla sig vaksamt inför ”idéer som leder till inblandning i inre angelägenheter”. Efter en stund av förvirring i salen tog Kozyrev tillbaka sitt uttalande. Han hade i själva verket velat skaka om auditoriet genom att ge en bild av vilken politik som kunde bli verklighet om den tidens opposition i Ryssland kom till makten (*Nezavisimaja gazeta*, 15 december 1992; se även *Forbes* 2011, Kovner 1993: 307–308, Moroz, inget årtal).

Det som väckte uppståndelse i december 1992 har idag blivit rysk officiell politik, men när skedde denna omsvängning och hur är den förknippad med Rysslands syn på Väst? Rysk retorik förändrades gradvis, men väsentligt tidigare än 2007 när Putin höll ett uppmärksammat tal i München, som följdes av kriget i Georgien året därpå. Denna gradvisa förskjutning speglas ofta i hur ord nästan omärkligt börjar innebära något annat, eller börjar användas i ett annat sammanhang. Och ibland är det som saknas, det som inte sägs, lika talande som de nya formuleringar som finner sin väg in i programdokumenten.

Metod och källor för att undersöka Rysslands syn på nationell säkerhet

Denna artikel undersöker hur Rysslands syn på Väst, liksom på liberala och demokratiska värderingar, har förändrats i rysk säkerhetspolitisk argumentation sedan det tidiga 1990-talet och fram till hösten 2022.

Presidentens linjetal tillsammans med de nationella säkerhetsdokument, som enligt rysk strategisk planeringsprocess är mest centrala, utgör det viktigaste underlaget för att studera denna förändring. Hur beskriver de nationella säkerhetspolitiska koncepten och strategierna, samt presidentens linjetal

2 ESK blev Organisationen för säkerhet och samarbete (OSSE) 1995.

Rysslands syn på Väst, och då i synnerhet på Europa, med dess liberala och demokratiska värderingar 1991–2022? Vad säger de centrala säkerhetspolitiska dokumenten, som benämns koncept och strategier och presidentens linjetal, om Rysslands syn på Väst i allmänhet och Europa i synnerhet – med dess liberala och demokratiska värderingar?

Källorna är således främst officiellt ryskt material medan bakgrundslitteraturen ger en överblick över hur dessa strategier och tal har analyserats. Jag beskriver löpande kontexten, och tar hänsyn till de omständigheter som präglar de undersökta dokumenten och talen. Det är tydligt att utrikespolitiska händelser, som t.ex. de så kallade färgrevolutionerna i före detta sovjetiska republiker, ekonomiska kriser, krig och demonstrationer har fått långtgående konsekvenser för Rysslands syn på Väst, liksom på hur säkerhetspolitiska mål formulerats.

De olika texterna har analyserats med kvalitativ innehållsanalys och jag har gjort det medvetna valet att citera flitigt ur primärkällorna eftersom de exakta formuleringarna lyfter fram nyanserna och ger en fördjupad bild av de aktuella förändringarna. Till exempel beskrivs Nato och EU inledningsvis som strategiska partnerorganisationer för att gradvis bli organisationer som Ryssland vill förbättra sina relationer med. Mot slutet av den undersökta perioden ser Ryssland på USA och västliga länder liksom därmed på Nato och EU som fiender. Formuleringarna om demokrati som ett historiskt val i början av 1990-talet ändrar också karaktär över tid. Västlig demokrati och liberala värderingar går från att vara en förebild till ett hot. Jag beskriver hur detta sker och förklarar också varför, hur olika händelser utanför och inne i Ryssland påverkade rysk säkerhetspolitik.

Redovisningen sker kronologiskt eftersom det är förändringen över tid som står i fokus; många av de förskjutningar i argumentationen som analysen visar på skulle vara svårbegripliga i en tematisk redovisning utan en löpande kontext i form av alltifrån ekonomiska kriser, krig och demonstrationer som tydligt inverkar på hur säkerhetspolitiska mål formuleras. Det finns en viktig länk mellan inrikes- och utrikespolitik, och därmed goda anledningar att studera den närmare i det ryska fallet (se t.ex. Lo 2015: 22–26). Krickovic (2016) har pekat på att länder, som Kina och Ryssland, som står inför inrikes utmaningar vad gäller legitimitet, uppfattar spridande av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter som ett hot. Bara genom att existera som ett alternativ till det system som Moskva respektive Peking erbjuder är västliga länder en ständig påminnelse om de egna ländernas inrikespolitiska problem (Krickovic 2016: 120; se även Mendras 2015: 80–95).

Jag inleder med att nedan diskutera källmaterialet och hur strategisk planering sker i Ryssland. Därefter sker själva analysen indelad efter fyra presidentperioder: (1) Jeltsins två mandatperioder 1991–1999; (2) Putins två första mandatperioder 2000–2008; (3) Dmitrij Medvedevs mandatperiod 2008–2012;

och (4) Putins återkomst som president 2012 fram till idag och Rysslands krig i Ukraina. Jag har valt att indela undersökningsperioden efter presidentperioder eftersom linjetalen utgör ett viktigt källmaterial. Slutligen analyserar jag hur rysk säkerhetspolitisk syn på Väst har förändrats över perioden som helhet (1991–2022) och vilka centrala teman som framträder.

KÄLLOR

Vilken roll har då nationella säkerhetspolitiska dokument och presidenters linjetal i Ryssland? Varför kan vi på goda grunder anta att de speglar rysk syn på Väst och på liberala värderingar, som till exempel respekt för mänskliga fri- och rättigheter, rättsstatlighet och demokrati? Ofta framkommer en bild av beslutsfattandet i Ryssland som i princip helt styrt av Putin. Alla system, även auktoritära, är dock beroende av en byråkrati som tar fram beslutsunderlag och verkställer det som beslutas. Inom dessa byråkratier finns ministerier och myndigheter som har sin specifika syn på vilka politiska mål som bör prioriteras och hur det ska ske. De dokument som ligger till grund för denna artikel har kommit till efter en förhandling främst i det ryska Säkerhetsrådet, där det sker en gemensam beredning av de frågor som rör landets nationella säkerhet. Det som blir resultatet är således något som kan beskrivas som en gemensam position bland de berörda parterna, präglad av bred konsensus (Monaghan 2013: 1230), eller kanske än mer troligt, en minsta gemensamma nämnare i termer av formuleringar som samtliga kan leva med (Hedenskog, Persson & Vendil Pallin 2017: 96). Åtminstone är det fallet när processen för beslutsfattande sker enligt lagen om strategisk planering. När denna process sätts ur spel finns anledning att anta att rysk politik blir mer oförutsägbart och koncentrerad kring presidenten som person.

Bland de nationella säkerhetsdokumenten har den nationella säkerhetsstrategin (som under 1990-talet benämndes som säkerhetspolitiska koncept)³ en särskild status som ett ”paraplydokument”. Det innebär att andra typer av dokument, som t.ex. militärdoktrinen, det utrikespolitiska konceptet och olika nationella målprogram ska vara i linje med de övergripande mål som den nationella säkerhetsstrategin anger. Den exakta hierarkin mellan olika dokument liksom processen för hur dessa tas fram har vuxit fram gradvis i det ryska politiska systemet.

Presidentens årliga linjetal (*poslanije*) har status som strategidokument,

3 Samtliga koncept och strategier för nationell säkerhet finns listade i litteraturförteckningen separat. De nationella säkerhetskoncepten och strategierna innehåller först från och med 2009 numererade paragrafer. Konceptet från 1997 finns redovisat som en pdf i referenslistan; därmed kan jag hänvisa till sidor. Konceptet 2000 finns i källorna som webbdokument. Jag hänvisar därför till vilket av de fyra avsnitten som olika citat eller andra hänvisningar kommer ifrån. För strategierna som det såg ut från 2009 enligt kremlin.ru redovisar jag vilket kapitel som avses. För de dokument som består av numererade paragrafer, anger jag nummer på den paragraf jag hänvisar till.

men omfattar fler frågor än de som gäller nationell säkerhet.⁴ Genom linjetalen kan säkerhetspolitiska prioriteringar ändras. Nationell säkerhet är enligt konstitutionen presidentens område och ministerier och myndigheter som Försvarsministeriet, Utrikesministeriet och Federala säkerhetstjänsten (FSB) lyder direkt under presidenten. Linjetalen utarbetas inom Presidentadministrationen, men i nära samarbete med berörda ministerier och myndigheter. Först i och med att Ryssland antog en ny konstitution den 12 december 1993 blev linjetalen årliga riktmärken för rysk politik, eftersom paragraf 84:f stipulerar att presidenten varje år ska redogöra för parlamentet ”om läget i landet samt om statens grundläggande inrikes- och utrikespolitiska inriktningar”. Under Boris Jeltsin hölls linjetal i februari eller mars varje år;⁵ under Putins två första mandatperioder kom de i april eller maj (utom första året då han valdes till president och linjetalet kom först i juli); Dmitrij Medvedev höll samtliga sina linjetal sent på året, i november eller sista året t.o.m. den 22 december. När Putin blev omvald 2012 höll han sina linjetal i december t.o.m. 2016; året 2017 höll han inget alls, och från 2018 höll han det i början av året. Under 2022 höll han dock inget alls, vilket indikerar att linjetalen också har ändrat funktion under åren; från att ha varit presidentens redovisning av planerad politik inför parlamentet har det gått till att bli en politisk ritual och ett tal som presidenten håller när han så önskar.

Kontexten kan av utrymmesskäl endast tecknas övergripande. För att illustrera längre trender finns i ett appendix en graf över Rysslands BNP-tillväxt 1991–2020 (figur 1); Putins popularitet i opinionen 2000–2022 (figur 2); Rysslands presidenter och deras valresultat 1991–2018 (tabell 1); och en tabell över vilka länder som blev Natomedlemmar vilket år (tabell 2).

Jag kommer av utrymmesskäl inte heller att gå igenom samtliga andra viktiga dokument, som t.ex. militärdoktrinerna, de utrikespolitiska koncepten och informationssäkerhetsdoktrinerna. Under första halvan av 1990-talet finns inga säkerhetspolitiska koncept och därför spelar linjetalen inledningsvis en större roll som underlag för att kartlägga den ryska säkerhetspolitiken. Före december 1993 finns inte ens linjetalen som styrande dokument och därför har jag även inkluderat andra tal och artiklar av dåvarande presidenten och utrikesministern, Boris Jeltsin respektive Andrej Kozyrev. Från och med 24 februari 2022 finns också anledning att citera Putins viktigaste tal till folket även när de inte är formella linjetal, liksom även vid ett par tillfällen tidigare, t.ex. vid annekteringen av Krim i mars 2014.

4 Samtliga linjetal listas i litteraturförteckningen i kronologisk ordning, sorterade på president och med exakt referens.

5 Troligen främst p.g.a. Jeltsins sviktande hälsa delades linjetalen under flera år upp i ett tal, det som Jeltsin höll, och en längre text. Jag har valt att tala om det första som ”talet” (eller linjetalet) och själva dokumentet (som blir den mer detaljerade politiska inriktningen från presidenten) som *postanifjen*.

STRATEGISK PLANERING I RYSSLAND

Strategisk planering är ett begrepp med bestämt innehåll inom rysk statsförvaltning. Så var dock inte fallet under det tidiga 1990-talet. Ryssland sneglade på det amerikanska *National Security Council* när det ryska Säkerhetsrådet kom till i april 1992, men under större delen av 1990-talet skiftade Säkerhetsrådets inflytande med det förtroende som dess sekreterare åtnjöt hos presidenten (Vendil Pallin 2001: 69, 77ff). När Nationella säkerhetskonceptet offentliggjordes 1997 innehöll det skrivningar om att Säkerhetsrådet skulle ha en ledande roll vad gäller att ta fram beslutsunderlag för landets säkerhetspolitik. Sekreteraren i Säkerhetsrådet fick ansvar för att dels leverera rapporter till presidenten med analyser, utvärderingar och prognoser vad gäller Rysslands militärpolitiska och internationella läge; dels utarbeta presidentdirektiv som syftar till att realisera Nationella säkerhetskonceptet inom verkställande makten (1997: 35–36).

Säkerhetsrådets roll i strategisk planering torde ha ökat i och med att Andrej Kokosjin blev dess sekreterare i mars 1998. Han konstaterade att det i början av 00-talet fanns en process för strategisk planering, men också att dokumenten förblev mer av strategiska deklamationer (Kokosjin 2007: 26). För Kokosjin (2007: 9) var god strategisk planering en grundbult för att hävda Rysslands roll i världen och främja landets framtida utveckling. Det stora problemet var dock fortfarande verkställandet av det som planerades. Ekonomen Michail Dmitrijev konstaterade så sent som 2009 att: ”Strategier utarbetades och samlade damm i hyllorna medan ingen ägnade strategiska prioriteringarna någon uppmärksamhet när federala målprogram och budgetar på olika nivåer utarbetades...” (se även Monaghan 2013).

När den första Nationella säkerhetsstrategin kom 2009 började ändå planeringsprocessen bli mer etablerad. Strategin skulle ange riktlinjerna för övriga säkerhetspolitiska dokument liksom för handlingsplaner och det fanns klart definierade tidshorisonter för prognoser och planering (Giles 2009: 2–3). Framför allt åtföljdes strategin 2009 av ett presidentdekret (nr. 536, 12 maj 2009) som skulle utgöra ”ett metodologiskt nyckeldokument” i arbetet med strategisk planering (§3). Presidenten skulle leda arbetet genom Säkerhetsrådet (§12), som skulle ha en koordinerande roll (§13), samt stödja med expertis och analys genom sitt kansli (§15).

Planeringsprocessen blev än mer tydlig i den lag om strategisk planering i Ryssland som kom 2014. Den anger en rangordning mellan olika dokument, vilka befogenheter olika delar av det politiska systemet har och hur processer för att ta fram dokument ska se ut, utvärdering ske, och hur landet ska ta fram prognoser och scenarier (Federal lag 172-FZ, 28 juni 2014; se även Cooper 2012 2018 och Hedenskog & Persson 2019: 75–76). Processen är indelad i två spår: en där nationell säkerhet står i centrum och där presidenten och det ryska säkerhetsrådet spelar centrala roller; och en socioekonomisk, där regeringen och ministerier som Finansministeriet och Ministeriet för ekonomisk utveckling

har huvudansvaret (§§7–14). Lagen anger vilka strategiska dokument som utarbetas på federal nivå:

- Presidentens årliga linjetal (*poslanije*) till parlamentet (§15);
- Strategin för socioekonomisk utveckling (§16);
- Dokument inom sfären nationell säkerhet (§17);
- Nationella säkerhetsstrategin (§18);
- Strategin för vetenskaplig-teknologisk utveckling.⁶

Den nationella säkerhetsstrategin är ett ”grunddokument” inom planeringen för landets nationella säkerhet (§18.4) och den ska baseras på en strategisk prognos för en sexårsperiod (§§3:19–20, 18:1). Det innebär inte att Ryssland slutar planera vid sexårsstrecket. Snarare är tidsspnnen kopplade till graden av detaljer i planeringen (Cooper 2012: 15ff).

I prognosarbetet tenderar ett geopolitiskt perspektiv och en pessimism att dominera och nationella säkerhetsbehov trumfar som regel behov av socioekonomisk utveckling (Monaghan 2021; se även Vendil Pallin 2020: 74).

Ryssland vore sedan inte Ryssland om denna process inte ständigt komplicerades av ytterligare lager av strategiska mål och presidentinitiativ. Förutom att presidentens linjetal har status som strategiska planeringsdokument utfärdade Putin både i och med valet 2012 och 2018 så kallade majdekret baserade på hans tidigare vallöften. Dessa omarbetades till handlingsprogram, som skulle jämkas med den strategiska planeringen, men detta tycks ha skett långtifrån problemfritt.

Kanske låg en frustration över hur strategier, doktriner och koncept implementerades av ministerier och myndigheter på federal nivå, liksom på regional och lokal nivå, bakom ytterligare ett presidentdekret (nr. 633, 8 november 2021) om grunderna för strategisk planering? Det syftade dels till att öka effektiviteten, dels till att förbättra metoder och informationssystem, balansräkningar, algoritmer för modelleringar samt hur övervakning och kontroll ska kunna ske i realtid genom bland annat en enhetlig digital miljö och utlokaliserade situationscentra (se t.ex. §§36, 41, 42, 45–47).

Jeltsins säkerhetspolitiska omsvängning, 1991–1999

Omedelbart efter Sovjetunionens upplösning befann sig Ryssland i något som landets första utrikesminister, Andrej Kozyrev, i efterhand beskrev som en romantisk period vad gäller förhållandet till Väst. En del av förklaringen till detta står att finna i sättet på vilket det sovjetiska systemet upphörde att

6 Denna strategi fanns inte med i uppräknningen i den ursprungliga lagen från 2014 utan lades till genom en tilläggslag (nr. 277-FZ) ett halvår innan den första strategin på området antogs.

existera, men också i ett famlande efter vad som var en rysk nationell identitet. Vidare hade landets byråkrati inte etablerat nya processer för att formulera landets säkerhetspolitik.

När Andrej Kozyrev, som kom att bli det självständiga Rysslands utrikesminister 1992, talade i Förenta nationerna i september 1991 var det för att bekräfta att Moskva nu räknade in sig bland världens demokratier:

Russia, which has rejected communism, has, perhaps more than any other country, learned from its own experience that there can be no alternative to democratic development; our country voted for democracy during the first nation-wide presidential election in its history, and defended it at the barricades around the Moscow White House (Förenta nationernas generalförsamling 1991).

Boris Jeltsin åkte på sitt första statsbesök till Storbritannien som det självständiga Rysslands president 1992 och gjorde det klart att han såg sitt land som en del av en familj av demokratier och sade sig representera en av de yngsta demokratierna, "ett demokratiskt och fritt Ryssland" (BBC SWB: C1/1). Ryssland hade valt en linje som innebar demokratisk utveckling, men vad var denna nygamla statsbildnings nationella intressen utöver demokrati? Kozyrev ska enligt Dmitri Simes (1999: 19) ha frågat Richard Nixon våren 1992 om inte han "som en vän av rysk demokrati" skulle vilja hjälpa till att definiera Rysslands nationella intressen. Ordväxlingen låter nog mer besynnerlig än den faktiskt var. Sovjetunionen talade uttryckligen om "nationell säkerhet" först i slutet av 1980-talet (Hedenskog & Persson 2019: 75). Den indikerar dock att processen med att formulera vad som var ryska säkerhetspolitiska intressen inte var alldeles enkel; Ryssland sökte sin roll både i kontrast till Sovjetunionen och som dess arvtagare. Landet levde fortfarande med den konstitution som Ryssland ärvde från sovjettiden.⁷ Samtidigt skulle Ryssland demokratiseras och förvandlas till en marknadsekonomi.

Redan under hösten 1992 fanns emellertid politiska krafter som förespråkade en annan säkerhetspolitisk inriktning än den som Kozyrev företrädde. Kritiken hängde nära ihop med de ökade motsättningarna mellan den lagstiftande och verkställande makten i landet.

I mars 1993 höll Boris Jeltsin ett direktsänt tal i samband med att han utlyst en "specialregim". Han hänvisade till att han var vald av folket och använde det ryska ordet *narodovlastije* (folkakt) för demokrati (*Rossiiskie vesti*, 1993-03-23). Han hänvisade till folkets vilja även när han i september samma år upplöste parlamentet (BBC SWB, SU/1801) och den 10 oktober 1993, efter

7 Ryssland övertog den konstitution som den Ryska sovjetiska federativa rådsrepubliken hade haft som en av 15 republiker inom Sovjetunionen.

att Jeltsin beordrat en stormning av parlamentet, skrev Kozyrev en artikel i *Washington Post*, där han underströk Rysslands demokratiska vägval och efterlyste stöd från det västliga civilsamhället för att stärka de demokratiska krafterna i Ryssland.

Genom en folkomröstning den 12 december 1993 fick Ryssland en ny konstitution. Den angav att presidenten årligen skulle hålla ett linjetalet (*poslanije*) inför parlamentet, ett tal som skulle analysera läget i landet och staka ut huvudlinjerna i inrikes- och utrikespolitiken (§84:f). Jeltsin höll det första linjetalet i februari 1994. Han var mån om att ena landet igen och beskrev ett Ryssland som hade tagit avstånd från ryska imperieambitioner, men också ett land som "inte ännu intagit en värdig position i världssamfundet". Ryssland var emot en utvidgning av Nato, men respekterade samtidigt "staters och organisationers suveräna rätt" och ville utveckla partnerskap med Väst och Öst.

Fortfarande i februari 1995 inledde Jeltsin med att tala om vikten av den demokratisering som Ryssland hade inlett. Tonvikten låg på samarbete och partnerskap med USA och Väst, men också på motstånd mot Natoutvidgning i Östeuropa (som nu såg ut att bli verklighet inom en snar framtid, se tabell 2).

Bara veckan före linjetalet i februari 1996 hade Jeltsin tillkännagivit att han avsåg att ställa upp i presidentvalet samma år, trots usla opinionssiffror. Talet betonade demokrati och ekonomiska reformer, men framhöll också utvidgningen av Nato som "geopolitiska förändringar som är otrevliga" för Ryssland. Han uttryckte även oro för försök att motverka integration inom Oberoende staters samvälde (OSS)⁸ och ville se en rysk roll i att lösa konflikten i Jugoslavien. I januari samma år hade Jevgenij Primakov efterträtt Kozyrev som utrikesminister och kom att lansera ett nytt begrepp: multipolaritet. Ryssland skulle bli en inflytelserik pol i denna nya multipolära värld snarare än ingå i ett unipolärt system under USA:s dominans (Hedenskog & Persson 2019: 76). Det här blev också året då Jeltsin talade om att finna en rysk nationell idé, ett försök att samla landet kring en enande idé (Persson 2013: 76). Linjetalet i mars 1997 ägde rum i ett Ryssland där presidenten trots segern i presidentvalet var försvagad (se tabell 1).

DET NATIONELLA SÄKERHETSKONCEPTET 1997

Det första nationella säkerhetskonceptet kom i december 1997 och utarbetades troligen från cirka maj 1996 under ledning av Ivan Rybkin, som då var sekreterare i Säkerhetsrådet (Godzimirski 2000: 76). Rybkins inflytande var begränsat och dokumentet saknade därmed tyngd i systemet redan när det offentliggjordes (Vendil Pallin 2001: 80). Trots det har många av de formuleringar som konceptet

8 Efter upplösningen av Sovjetunionen bildades samarbetsorganisationen OSS, som omfattade samtliga före detta sovjetiska republiker utom de baltiska länderna. Georigen lämnade OSS efter Rysslands krig mot landet 2008 och Ukraina drog sig ur 2018.

innehåller visat sig livskraftiga. Enligt Nationella säkerhetskonceptet (1997: 12) finns ”andra stater som försöker förhindra att Ryssland stärks till att bli ett av de inflytelserika centrumen i den framväxande multipolära världen” (s. 12). Ryssland vill se ”jämlig och odelbar säkerhet” (s. 27) och ökad integration inom OSS (s. 14, 20, 26–27). Natoutvidgningen nämns som ej godtagbar (s. 3) och som något som hotar att leda till nya delande linjer på kontinenten (s. 15).

Rysslands säkerhetspolitiska problem inrikes tillskrevs främst ekonomin (s. 3, 10, 17), hoten mot federala systemet (s. 10–12), samt frånvaron av en enande ”nationell idé” (s. 4, se även s. 21). Redan 1997 fanns skrivningar om att skydda det kulturella, andliga-moraliska arvet, att ”utveckla Fosterlandets sekellånga andliga traditioner” (s. 7, se även s. 24–25, 26, 37). Konceptet betonar behovet av att utveckla demokratin, skydda konstitutionens principer, som t.ex. maktindelning och rättsstatlighet (s. 22, 37). Jeltsins linjetal i februari 1998 kom bara ett par månader efter konceptet. Även han kritiserade ”Natocentrism” och framhöll att Natomedlemskap för de baltiska länderna skulle ses som ett hot mot Rysslands säkerhet. Samtidigt hade Ryssland blivit medlem i G8 och Jeltsin nämnde också en ”positiv dynamik” i relationen till USA. Under 1997 hade dessutom partnerskaps- och samarbetsavtalet (PSA) mellan Europeiska unionen (EU) och Ryssland trätt i kraft.⁹

Jeltsins sista linjetal ägde rum i en helt annan situation i slutet av mars 1999. Hans ställning var försvagad av en ekonomisk kris 1998 (se tabell 1) och Duman inledde en riksriättsprocess mot honom samma år. I mars 1999 blev Polen, Tjeckien och Ungern Natomedlemmar och senare samma år startade formellt processen för att ta in en större grupp länder i Nato genom att bland andra de baltiska länderna erhöll så kallad MAP-status (*membership action plan*, en individualiserad plan för varje land för vägen mot medlemskap, se tabell 1).

Den mest dramatiska förändringen i de säkerhetspolitiska formuleringarna berodde dock på att Nato bara veckan innan hade inlett bombanfall mot Jugoslavien för att få ett slut på kriget i Kosovo. Jeltsin inledde med att säga att hans linjetal aldrig hade ägt rum i ett så dramatiskt skede: ”Natos anfall mot Jugoslavien fortsätter. [Man har] rundat FN:s Säkerhetsråd, brutit mot FN-stadgan. Mot allt vett och sunt förnuft. Människor dör.” Krisen i Jugoslavien hade enligt Jeltsin visat varför Ryssland motsatte sig en Natoutvidgning österut.

Jeltsins tid som president var, sett i efterhand, en period då Ryssland ändå fortfarande hänvisade till demokratiska värderingar och eftersträvade goda relationer med Väst. Ekonomisk kris, en politiskt försvagad president samt sökandet efter en rysk nationell idé och ryska traditioner inverkade dock även på rysk utrikespolitik. Motståndet mot att Nato inbjöd ytterligare länder att bli medlemmar fanns tidigt, men samexisterade med en ambition att bygga goda relationer, inte minst med Europa och Väst som helhet.

9 Detta PSA mellan EU och Ryssland framförhandlades 1994, trädde i kraft 1997 och löpte på tio år.

Putin och Rysslands första säkerhetsstrategi, 2000–2008

Samtidigt som Jeltsins ställning gradvis försvagades klättrade Vladimir Putin inom presidentadministrationen och snart även inom den ryska säkerhetsbyråkratin. Hans tillträde som president innebar inte en radikalt ändrad säkerhetspolitik. Ett uppdaterat säkerhetskoncept kom redan i januari 2000 och trots att han inte var president finns anledning att anta att Putin hade haft inflytande över texten. Han blev direktör för FSB från augusti 1998 och kombinerade från mars 1999 posten med den som sekreterare i säkerhetsrådet. Från och med augusti samma år var han premiärminister och från årsskiftet tillförordnad president.

ETT UPPDATERAT NATIONELLT SÄKERHETSKONCEPT ÅR 2000

Det uppdaterade nationella säkerhetskonceptet (2000) beskrev förhållandet till Väst i mer avståndstagande termer (Leijonhielm & Nilsson 2000: 3–5, Wallander 2000: 5). Även detta koncept beskriver hur två tendenser konkurrerar: å ena sidan en internationell rörelse mot ett multipolärt system; och å andra sidan en amerikansk strävan att etablera ett unipolärt system där västliga länder kan kringgå internationell lag under USA:s ledning. Konceptet pekar fortsatt på ”en rad staters ansträngningar syftande till att försvaga Rysslands position”. Att stater kringgår ”existerande mekanismer” inom FN och OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) utgör ett hot enligt dokumentets tredje avsnitt om ”Hot mot Rysslands nationella säkerhet”. Rysslands inflytande minskar samtidigt som Nato stärks och expanderar österut. Utländska militära baser nära landets gränser hotade enligt Ryssland landets säkerhet. Konceptet pekade också på en försvagad integration inom OSS och att konflikter pågick nära Rysslands gränser (Nationella säkerhetskonceptet 2000). Fortfarande slår dock konceptet inledningsvis i det andra avsnittet under rubriken ”Rysslands nationella intressen” fast att dessa bara kan realiseras om man får till stånd en ”stabil ekonomisk utveckling”. Inrikespolitiskt manar konceptet till stabilitet och samförstånd, men också till att ”fullfölja processen mot att bli ett demokratiskt samhälle”. Överlag finns dock betydligt färre referenser till Rysslands demokratiseringsprocess och beträffande det gällande världsläget är det en mindre optimistisk text än tidigare (se även Godzimirski 2000: 80).

I Putins första linjetalet i juli 2000 låg fortfarande ett starkt fokus på att stärka förhållandet mellan centrum och regioner. Putin konstaterade också att: ”En hållbar ekonomi är den huvudsakliga garantin för ett demokratiskt samhälle och den basala grunden för en stark stat som är respekterad i världen.” Liknande prioriteringar fanns i linjetalet i april 2001: behovet av ekonomisk tillväxt, att stärka staten, federationen. Det innehöll dessutom en minuts tystnad för dem som stupat i Tjetjenien, där Ryssland hade inlett en ny militär operation i augusti 1999. För Putin var utrikespolitiken intimt kopplad till behovet av inrikespolitisk stabilitet och ekonomisk utveckling:

Här ska vi inte göra oss några illusioner. Hur skickligt och effektivt vi använder våra diplomatiska resurser beror inte bara på vårt lands auktoritet på den internationella arenan, utan även på den politiska och ekonomiska situationen i Ryssland självt.

Vad gäller förhållandet till Väst pekade Putin i linjetalet 2001 ut partnerskap med EU och integration med Europa som en av utrikespolitikens huvudlinjer. Han kritiserade Nato för att delvis strunta i det internationella samfundet; endast FN:s Säkerhetsråd kunde sanktionera användning av våld. Inrikespolitiskt betonade Putin att Rysslands cykler av revolution och kontrarevolution nu var över. Stabilitet stod i fokus och Ryssland skulle sträva efter att "göra det i princip omöjligt att avstå från demokratiska friheter och den inslagna ekonomiska kursen".

I april 2002 inledde Vladimir Putin sitt linjetal med att säga att "våra mål är oförändrade – Rysslands demokratiska utveckling, att skapa en civiliserad marknad och en rättsstat". Bekämpandet av internationell terrorism var ett huvudtema, liksom Rysslands relationer med OSS-länder och att "säkerställa strategisk stabilitet i världen. I detta syfte deltar vi i bildandet av ett nytt säkerhetssystem, stöder en ständigt pågående dialog med USA och arbetar för att ändra kvaliteten på våra relationer med Nato." Putin hade varit den första statschefen som ringde president George W. Bush efter attackerna mot World Trade Center den 11 september året innan. Följande år, i maj 2003, var kampen mot internationell terrorism fortsatt ett framträdande tema i Putins linjetal. Irakkriget i mars samma år fick Putin att återigen understryka att endast FN:s Säkerhetsråd var legitim instans för att ta beslut om våldsanvändning. Talet innehöll i övrigt föga kritik mot Väst och ytterligare integration med Europa var ett uttalat mål. Samtidigt såg Ryssland "OSS territorium som en sfär för våra strategiska intressen". I linjetalet 2004 var internationell terrorism fortsatt ett viktigt tema. Ryssland skulle fortsatt närma sig EU, men nu med förbehållet att utvidgningen av EU österut "närmade sig Ryssland inte bara geografiskt utan även ekonomiskt och andligen (*duchovno*)". Hela linjetalet avslutades med en appell om att "kritiskt utvärdera läget för vår demokrati". Rörde det sig verkligen om folkets makt? Och hur produktiv var egentligen dialogen mellan makten och samhället? Redan inför Dumavalet 2003 hade valsystemet ändrats (se Hutchesons bidrag i denna volym), Putin hade vunnit överlägset i presidentvalet i mars 2004 (se tabell 1) och nu efterlyste han reformer för civilsamhället: "För en del [ej politiska samhällsorganisationer] har den prioriterade uppgiften blivit att erhålla finansiering från inflytelserika utländska fonder, för andra att tjäna tvivelaktiga grupp- och affärsintressen". Formuleringen kan ses som ett förebud om den lagstiftning om "utländska agenter" som från och med 2012 skulle bidra till att kväsa politisk opposition och ett oberoende civilsamhälle i landet.

Linjetalet den 25 april 2005 står ut eftersom Putin slog fast att

”Sovjetunionens fall (*krusjenije*) var århundradets största geopolitiska katastrof”. Talet som helhet var mer offensivt och ägde rum strax efter den sk orangea revolutionen i Ukraina. Massiva protester mot valfusk i presidentvalet i november 2004 ledde till att valet fick göras om. Moskvas favorit, Viktor Janukovitj, fick erkänna sig besegrad i januari 2005. Redan 2003 hade protester i Georgien lett till det som i efterhand kallades Rosrevolutionen. Snart skulle dessa demokratiska omvälvningar komma att kallas ”färgrevolutioner”.

Tonen och strukturen i Putins linjetal var något nytt. Tidigare tal hade inletts med långa avsnitt om ekonomin och sociala frågor, men 2005 gjorde han klart att dessa frågor fick anstå till ett separat tal om budgeten. Putin talade om den ryska civilisationen och t.o.m. om att Rysslands civilisationsuppdrag på den euroasiatiska kontinenten måste fortsätta. I maj skulle 60-årsminnet av segern i andra världskriget högtidlighållas och Putin påminde om hur före detta sovjetrepubliker tillsammans med Ryssland uppnått detta förenade ”i ett gemensamt historiskt öde, det ryska språket och en mäktig kultur”. Rysslands seger i andra världskriget innebar rysk suveränitet och att landet hade sanningen och rättvisan på sin sida. En formulering i talet förebådade också begreppet ”suverän demokrati” som vice chefen för presidentadministrationen, Vladislav Surkov, skulle lansera i ett tal i februari 2006 (se även Petersson i detta nummer). Enligt Putins linjetal 2005 skulle Ryssland hitta sin egen demokratiska väg, den ”djupare meningen” i frihet och demokrati:

Ryssland är ett land som har valt demokratin genom folkets egen vilja. Det slog in på denna väg själv och kommer, respekterande alla vedertagna demokratiska normer, att själv – med dess historiska och geopolitiska särdrag i beaktande – bestämma hur det ska säkerställa att frihetliga och demokratiska principer blir verklighet. Som ett suveränt land kan Ryssland självständigt bestämma när och hur det ska röra sig längs denna väg.

Linjetalet i april 2006 gick tillbaka till den tidigare strukturen och inledde med att konstatera att Ryssland är på väg att nå målet att dubblera sin bruttonationalprodukt på tio år. Detta var det första talet där Putin uppehöll sig vid enskilda vapensystem. OSS-länderna var viktigast i rysk utrikespolitik 2006, men Putin pekade också ut EU som Rysslands ”största partner”. Han nämnde särskilt EU-Rysslandssamarbetet inom de fyra gemensamma områdena (*common spaces*) som ett viktigt element i ”den alleuropeiska utvecklingen”.¹⁰

Putins tal i februari 2007 i München var inget linjetal, men det var avsett som en programförklaring riktad särskilt till Väst och bör därför nämnas här. Putin

10 Ryssland och EU kom 2003 överens om att fördjupa samarbetet inom ramen för PSA genom fyra gemensamma områden: ekonomi; frihet, säkerhet och rättsligt; utrikes säkerhet; samt forskning, utbildning och kultur. Under 2005 antog EU och Ryssland så kallade vägkartor, dvs. handlingsplaner för dessa fyra gemensamma områden.

pekade ut USA som opålitligt och som ett land som hade överträtt alla gränser. Han nämnde det demokratiska vägval som Ryssland hade gjort, men hävdade också att USA försökte att pådyvla Ryssland värderingar, att lära Ryssland demokrati. Han påstod att vissa länder försökte forma om OSSE till ett "vulgärt instrument för att främja ett lands eller en grupp av länders utrikespolitiska intressen". Natoutvidgningen visade att "de garantier som lämnades respekteras inte". Han återkom också till att delar av civilsamhället kunde vara "verktyg som främmande stater använder för att bedriva sin Rysslandspolitik" (Putin 2007).

Hans linjetal den 26 april 2007 är på många sätt något av ett segertal efter två mandatperioder med hög tillväxt (se figur 1) och ett Ryssland som var på väg att återta en inflytelserik roll internationellt. Han noterade utplaceringen av delar av antimissilförsvaret i Tjeckien och Rumänien med oro, men hoppades samtidigt på ett fördjupat partnerskap med EU i ett nytt avtal.

Efter en inledande period av fördjupat samarbete under Jeltsin, inte minst med EU, hårdnade således tonen gentemot Väst under Putins två första mandatperioder. Det skedde mot bakgrund av ett ekonomiskt allt starkare Ryssland, men också ett Ryssland som gick i auktoritär riktning. En markant förändring skedde också som ett resultat av den orangea revolutionen i Ukraina 2004–2005. Dels markerade Putin att man tolkade händelseutvecklingen i Ukraina som ett försök att tränga ut Ryssland från före detta sovjetrepubliker. Dels fanns farhågor om att liknande politiska omvälvningar skulle kunna ske i Ryssland. Väst skulle inte längre tillåtas undervisa Ryssland om demokrati och Moskva skulle återta sin roll på den internationella arenan. Detta skedde parallellt med förhandlingar om ett förnyat partnerskaps- och samarbetsavtal med EU; att säkra fortsatt ekonomisk tillväxt var prioriterat.

Medvedevs moderniseringspolitik och säkerhetsstrategi, 2008–2012

I presidentvalet 2008 ställde Putin inte upp och hans utpekade efterträdare, Dmitrij Medvedev, tillträdde formellt som president i maj samma år. Medvedevs första linjetal ägde rum i november, bara ett par månader efter Rysslands krig i Georgien, eller som Medvedev uttryckte det, den "barbariska aggressionen mot Sydossetien", den region i norra Georgien där kriget började. Talet innehöll dock även formuleringar som: "Ryssland kommer att bli ett blomstrande demokratiskt land. Starkt och samtidigt [ett land där man] kan leva bra." Medvedev hoppades också få till stånd ett europeiskt säkerhetsavtal. Hur den "sydossetiska krisen reglerades" visade att det var möjligt, enligt Medvedev. Han efterlyste en ny global säkerhetsarkitektur och ett "polycentriskt internationellt system".

DEN NATIONELLA SÄKERHETSSTRATEGIN 2009

Optimism genomsyrade den Nationella säkerhetsstrategin mot 2020 som antogs i maj 2009, men som troligen började planeras redan under Putins andra mandatperiod som president (Monaghan 2013: 1228). Ryssland hade haft åtta år av tillväxt och nu fanns alla möjligheter att motverka inre och yttre hot. Ryssland skulle bli en av de ledande staterna i världen vad gäller teknisk utveckling (se Eriksson & Privalov i detta nummer), befolkningens levnadsstandard och landets inflytande på den internationella arenan. Strategin understryker att den är sammankopplad med Konceptet för socioekonomisk utveckling med sikte på 2020 (§3). Denna framtidsoptimism samexisterar med formuleringar om att återuppliva och bevara "kulturmoraliska värden, för att stärka den andliga enheten inom Ryska federationens multinationella folk samt Rysslands internationella image" liksom om vikten av patriotisk fostran (§8.4). Här ryms också formuleringar om att motverka "försök att ändra historien" (§8.1) (se Petersson i detta nummer).

Enligt strategin söker Ryssland samverkansmekanismer med EU och de fyra gemensamma politikområdena nämns särskilt i strategin, men också Rysslands långsiktiga nationella intresse av ett öppet system för kollektiv säkerhet i det euroatlantiska området "på tydliga avtalsrättsliga grunder" (§16). Utrikespolitiken kretsar kring att ett europeiskt säkerhetsavtal är prioriterat för rysk säkerhet:

Den nuvarande globala och regionala arkitekturens brister, som, särskilt i den Euroatlantiska regionen bara är orienterade kring Nato, liksom brister vad gäller rättsliga instrument och mekanismer skapar allt större hot mot den internationella säkerheten." (§8)

Ryssland uttrycker sitt motstånd mot militär infrastruktur nära sina gränser liksom att Nato tar sig rättigheter som strider mot folkrätten (§17). Strategin efterlyser ett "fullödigt och jämbördigt" partnerskap med USA (§18) och överlag betonas behovet av att hitta sammanfallande intressen.

Även i Medvedevs linjetal i november 2009 var ekonomin i centrum under rubriken: Framåt Ryssland! Utrikespolitiskt koncentrerade Ryssland sina ansträngningar på att få till stånd ett juridiskt bindande europeiskt säkerhetsavtal. Han underströk att detta alls inte var riktat mot Nato, men om det hade funnits ett sådant avtal på plats så hade inte Georgien vågat anfälla Sydossetien, hävdade Medvedev. EU förhandlade också, trots Rysslands krig mot Georgien, under 2009–2010 fram ett avtal med Ryssland om så kallade moderniseringspartnerskap, något som gick väl i linje med Medvedevs ekonomiska program. I november 2010 dominerades Medvedevs linjetal av den ekonomiska kris som landet kastats in i och han konstaterade att Ryssland hade övervunnit den. Nu stod åter moderniseringsplaner och åtgärder för att minska sociala konsekvenser av krisen på agendan. Medvedev såg optimistiskt på resultatet från toppmötet mellan Ryssland och Nato i Lissabon samma månad och var

försiktigt hoppfull om att man skulle kunna bygga vidare på det ryska initiativet till ett europeiskt säkerhetsavtal. OSS-sfären var fortsatt en ”särskild och prioriterad inriktning” för den ryska utrikespolitiken.

Medvedevs sista linjetal i december 2011 ägde rum omedelbart efter att stora demonstrationer hade brutit ut i Moskva mot fusk i dumavalen, men också mot bakgrund av en militär operation under FN-mandat i Libyen 2011. Ryssland hade, liksom Kina, lagt ned sin röst i FN:s säkerhetsråd, något som gjort det möjligt att driva fram en FN-resolution om en flygförbudszon över Libyen. Ryssland och Kina menade dock snart att Nato hade förvandlat detta mandat till ett krig mot Libyens ledare, Muammar Gadaffi, snarare än en operation för att skydda civilbefolkningen (Lindström & Zetterlund 2012: 59–60). Medvedev försvarade resultatet i dumavalet: ”Vi låter inte provokatörer och extremister dra in samhället i sina äventyr, vi tillåter inte heller inblandning utifrån i våra inre angelägenheter.” På det utrikespolitiska området valde Medvedev fortfarande att framhålla samarbetet med EU som ett led i landets modernisering. Rysslands initiativ om ett bindande europeiskt säkerhetsavtal hade dessutom ”lagt grunden för att inleda en seriös dialog om att skapa en jämlik och odelbar säkerhetsarkitektur i den euroatlantiska regionen”. Ryssland var trots erfarenheterna i Libyen redo till en konstruktiv dialog med ”våra partners, om de lär sig att lyssna”, enligt Medvedev.

Medvedev tillträdde som president med ett program som fokuserade på ekonomisk tillväxt och teknologisk utveckling. Samarbetet med Europa var prioriterat och då inte minst försöken att nå ett juridiskt bindande säkerhetsavtal som bättre avspeglade Rysslands intressen. Händelseutvecklingen drev honom dock i en alltmer västkritisk riktning. Kriget mot Georgien inledde hans presidentperiod och flygbombningarna i Libyen fördjupade kritiken mot Väst. Protesterna på hemmaplan 2011 hotade dessutom den politiska ledningens maktinnehav för första gången på allvar. Det drev i sin tur Ryssland i en mer auktoritär riktning igen.

Putins återkomst, 2012–2022

Inför presidentvalet 2012 var Putin åter huvudkandidat och han återkom som president i spåren av de största demonstrationerna sedan 1990-talet i Ryssland. Även den Arabiska våren spädde på den ryska politiska ledningens oro för folkliga protester, något som återspeglades i tonen i linjetalet Putin höll den 12 december. Innehållet om utrikespolitiken var relativt kort och på kända teman om multipolaritet och integration inom OSS. Fokus låg på att stärka statens roll inom landet. Talet ägde rum på konstitutionsdagen (den 12 december), och temat var ett suveränt och inflytelserikt Ryssland, en stark stat där det ryska folket ska omfattas av en patriotisk anda och bidra till staten, till det gemensamma. I Putins tolkning av konstitutionen var detta budskap centralt:

I Konstitutionen utropas hela folkets ansvar för Moderlandet inför nuvarande och kommande generationer som en fundamental princip för den ryska statens natur (*rossijskoj gosudarstvennosti*). Just i det medborgerliga ansvaret, i patriotismen ser jag en konsoliderad grund för vår politik.

Det ryska folket, och då särskilt ungdomen, skulle formos till att ta hand om sin kropp och fostras i patriotisk anda i konkurrensen med "internet och elektroniska massmedia". Den ryska "tusenåriga" historien och kulturen hade format den ryska civilisationen. Putin slog fast att demokrati var det enda möjliga politiska valet för Ryssland, men det var fråga om ryska folkets "egna traditioner av folkligt självstyre och alls inte standarder som påtvingas oss utifrån". Politisk konkurrens skulle endast förekomma inom bestämda ramar. Utländskt inflytande i Rysslands inre angelägenheter skulle inte tillåtas liksom inte heller att uppmana till politiska omvälvningar, underströk Putin. Senare samma år kom också första versionen av lagen om "utländska agenter", som skärpte repressionen inom landet (se Flikke och Hutcheson i detta nummer).

I november 2013 ställdes Ukrainas politiska framtid på sin spets. Ukraina hade under en längre tid förhandlat med EU om närmare samarbete och samtidigt hade Ryssland insisterat på att Ukraina skulle gå med i OSS tullunion och ekonomiska samarbete inom ramen för Euroasiatiska ekonomiska unionen. När landets president, Viktor Janukovitj, valde att inte skriva på ett avtal om ett fördjupat samarbete med EU samlades stora demonstrationer i centrala Kiev.¹¹ Putins linjetal 2013 ägde återigen rum på konstitutionsdagen och var mindre ideologiskt än talet 2012. Han uppehöll sig främst vid verkställandet av de så kallade majdekreten, Putins vallöften, och konstaterade mot slutet av talet att Ryssland hade ett ansvar inte bara för den strategiska stabiliteten utan också för att försvara traditionella värderingar. Andra hade lagt märke till att Ryssland blivit allt starkare, hävdade Putin, och försöken att pådyvla värderingar utifrån ledde till kaos och konflikter, som dem man kunnat se i Mellanöstern och Nordafrika. Ryssland försökte inte tvinga på någon något, hävdade Putin, som också särskilt nämnde händelseutvecklingen i Kiev och euroasiatisk integration. Han hoppades att "politiska krafter i det ukrainska folkets intresse" skulle gå samman och lösa situationen.

Den 18 mars följande år annekterade Ryssland Krim efter att militärt ha ockuperat halvön i februari samma år. Putins (2014) tal till parlamentet i samband med annekteringen omtalades först som ett linjetal, en *poslanije* (*Gazeta.ru*, 2014-03-18), men ligger idag på kremlin.ru som ett tal (*obrasjtjenije*).

11 I Ukraina heter huvudstaden Kyiv på ukrainska. Eftersom jag genomgående använder mig av ryska källor har jag dock i denna artikel valt att använda "Kiev" i enlighet med hur Ryssland skriver stadens namn.

Hela dramaturgin påminde dock om ett linjetalet och det satte tonen för rysk säkerhetspolitik framöver: Ukrainas val av Väst var i själva verket en attack på Ryssland. Putin talade om ”utländska sponsorer” som stod bakom Ukrainas politiker vid makten samtidigt som han slog fast att det inte fanns någon ”legitim verkställande makt” i Kiev. Krim hade ”återförenats” med Ryssland enligt Västs ”kända Kosovoprejudikat”. Krim hade avdelats från Ukraina precis som Kosovo hade avdelats från Serbien, slog Putin fast. Inget godkännande från Kiev behövdes för att ensidigt förklara Krims självständighet, liksom Belgrad inte hade tillfrågats om Kosovos självständighet. Genom så kallade färgrevolutioner hade länder dessutom påtvingats värderingar som inte var i linje med deras tradition. Det var vad som hade hänt i Ukraina 2004, fortsatte Putin: ”Vi förstår vad som pågår, vi förstår att de här gärningarna var riktade både mot Ukraina och Ryssland och mot integration i den euroasiatiska sfären.” Nato hade gång på gång lurat Ryssland och utvidgat österut. Och det här var en politik som ända sedan 1700-talet syftat till att hålla tillbaka och försvaga Ryssland:

Vissa västliga politiker skrämmer oss redan med inte bara sanktioner utan även med att inrikes problem ska bli värre. Jag skulle vilja veta vad de avser: femtekolonnens agerande – olika sorters ”nationalförrädare” – eller räknar de med att de kan försämra Rysslands socioekonomiska situation och därmed provocera fram människors missnöje? (Putin 2014).

I själva linjetalet den 4 december samma år fanns mindre av historisk tillbakablick och mer av triumf: ”Ryssland har i praktiken visat att hon kan skydda sina landsmän, att hon ärofyllt kan försvara sanning och rättvisa.” Putin anklagade Väst för att ligga bakom en statskupp i Ukraina samt hävdade att de västliga sanktionerna var en del i en decennie- eller t.o.m. sekellång tradition av att hålla tillbaka Ryssland. ”Kort sagt, varje gång som någon anser att Ryssland har blivit för starkt, för självständigt så kommer dessa instrument i spel omedelbart.” Ryssland hade behandlat sina före detta fiender som nära vänner, ”nästan allierade”, men de skulle ”med glädje ha satt igång ett jugoslaviskt scenario av sönderfall” för Ryssland. Det lyckades inte för Hitler och skulle inte lyckas nu. Vi kommer inte att bli indragna i en ny kapprustning, men ”ingen kommer att nå militärt överläge gentemot Ryssland”.

DEN NATIONELLA SÄKERHETSSTRATEGIN 2015

I september 2015 inledde Ryssland en militär operation i Syrien och den 24 november hade Turkiet skjutit ned ett ryskt plan och två piloter hade omkommit. I linjetalet den 3 december 2015 inledde Putin med att tacka militär personal som bekämpade internationell terrorism i Syrien. Han vände sig särskilt till de ryska piloternas änkor med ”en djup bugning” till dem och ”dessa hjältars

föräldrar”. Sedan länge stod Ryssland längst fram i kampen mot terrorn i en kamp för ”frihet, sanning och rättvisa”. Han påminde om hur Ryssland drabbats av terrorism och hur den plågade Afghanistan, länder i Mellanöstern, Nordafrika, Irak, Libyen och Syrien; dessa länder hade drabbats av kaos och anarki. Det var tydligt att Putin avsåg bland annat den Arabiska våren och ansåg att Väst låg bakom:

Och vi vet ju varför detta skedde. Vi vet vem som ville byta ut regimer som inte dög, grovt tvinga på dessa sina regler. Vad blev resultatet? De kokade ihop detta, de förstörde det som kännetecknar en stat, fick människor att strida med varandra och sedan, som vi säger i Ryssland, tvådde de sina händer och lämnade fältet öppet för radikala krafter, extremister och terrorister.

Enligt Putin var dessutom den historiska parallellen tydlig. På 1900-talet hade man inte i tid förenats för att bekämpa nazismen. Nu var tiden mogen för att under FN:s egid förenas i en kamp mot terrorismen. Därpå följde en tirad mot Turkiet. Han fortsatte med att påminna om det kommande dumavalet. Ryssland kan gräla om hur olika problem ska lösas, men måste bevara gemenskap och alla måste minnas att Ryssland är det viktigaste för oss, fortsatte Putin. Han manade också till att genomföra valen så att de framstod som legitima och visa respekt för väljarkåren. Det var tydligt att den ryska politiska ledningen ville undvika 2011 års demonstrationer.

Putin undertecknade en ny nationell säkerhetsstrategi i slutet av december 2015. Den betonade fortsatt att balans måste råda mellan socioekonomisk utveckling och nationell säkerhet (§§5, 7). Men den slog också fast att landet hade hävdat sin suveränitet liksom att Ryssland hade visat att sig kunna försvara ”sina landsmän utomlands” (§8) i en direkt referens till annekteringen av Krim. Som Katri Pynnöniemi (2018: 249) har konstaterat lämnade strategin inget osagt. USA och EU fick hela skulden för det som kallas en antikonstitutionell kupp i Ukraina och därmed för den väpnade konflikten:

Stärkandet av en ytterst nationalistisk högerideologi, det målmedvetna skapandet av Ryssland som fiendebild hos den ukrainska befolkningen, att öppet förlita sig på våld för att lösa inrikespolitiska motsättningar, den djupa socioekonomiska krisen förvandlar Ukraina till en långvarig källa till instabilitet i Europa och direkt vid Rysslands gräns (§17).

Bland de huvudsakliga hoten som strategin identifierar finns det som kallas radikala samhällsrörelser som vill underminera rysk enighet och verkar för ”destabilisering av den inrikespolitiska och sociala situationen i landet, inklusive att inspirera till ’färgrevolutioner’, att störta traditionella ryska andliga-moraliska värden” (§42). Strategin sätter också Rysslands ”traditionella

andliga värden” i direkt motsats till västliga (§11, se även Pynnöniemi 2018: 243). Överlag finns en tydlig ”civilisatorisk dimension” i retoriken (Hedenskog, Persson & Vendil Pallin 2017: 120).

Temat om att USA och dess allierade inte vill se Ryssland föra en självständig politik återkommer i strategin från 2015 (§12). För första gången nämns regionerna som hade brutit sig ut ur Georgien, Abchazien och Sydossetien i och med kriget 2008, som självständiga stater (§89). Ryssland säger sig vilja ha ”ett stärkt samarbete till ömsesidig nytta med de europeiska staterna” liksom till EU. Som en rest av Medvedevs invit om ett europeiskt säkerhetsavtal finns formuleringar om att bygga ett öppet system ”för kollektiv säkerhet baserat på en tydlig avtalsmässig och rättslig grund” (§97). Ryssland upprepar också att det är oacceptabelt med militär Natoverksamhet och Natoinfrastruktur nära ryska gränser (§106):

Ryssland är redo att utveckla relationerna med Nato på jämlik grund och med målet att stärka den gemensamma säkerheten i euroatlantiska regionen. Djupet och innehållet i en sådan relation kommer att bestämmas av om alliansen är redo att ta i beaktande Ryska federationens legitima (*zakonnyje*) intressen vid militärpolitisk planering och att respektera internationella folkrättsliga normer (§107).

Åren efter annekteringen av Krim rådde något av en patriotisk yra i Ryssland och Putins popularitetssiffror låg stadigt på över 80 procent (se figur 2). Donald Trump valdes till president i USA 2016 och allt tydde på att Ryssland hade genomfört informationsoperationer mot USA:s val. Samma år avslöjades också att Ryssland systematiskt hade dolt doping bland sina idrottsmän och-kvinnor. I sitt linjetal i december 2016 inledde Putin med ett längre avsnitt där han konstaterade att Ryssland ”återigen visat att hon kan svara upp mot våra utmaningar och att det var möjligt därför att Rysslands medborgare stått enade kring patriotiska värderingar”. Efter att ha sagt att man självklart får uttrycka sin mening fortsatte Putin med att tala om alla begränsningar som ändå fanns och vilka faror, inte minst revolutioner och kaos, som följde om inte alla enades för Rysslands väl. Mot slutet konstaterade Putin att landet varit utsatt för påtryckningar, även på det sportsliga området. Integrationsprocessen inom euroasiatiska området fortsatte, enligt Putin, som trodde att EU-länder skulle visa intresse för den – framför allt EU-länder där ”efterfrågan på en självständig ... politisk och ekonomisk kurs är på tillväxt”. Han sa också att Ryssland var redo att samarbeta med den nya amerikanska administrationen. USA och Ryssland hade, enligt Putin, ett gemensamt ansvar för den internationella säkerheten.

Under 2017 hölls inget linjetal utan att någon förklaring gavs till varför. I december 2017 meddelade vice chefen för presidentadministrationen, Sergej

Kirijenko, att presidenten hade rätten att hålla ett linjetalet när han ansåg det nödvändigt (TASS, 2017-12-21), en betydande omtolkning av paragraf 84.f.¹² Följande år, 2018, var det åter presidentval och Putin levererade sitt linjetalet den 1 mars (17 dagar före presidentvalet som han gick segrande ur med nästan 77 procent av rösterna, se tabell 1). Linjetalet var således något av ett valtal och ägde inte rum inne i Kreml, som brukligt, utan i en sal utanför med möjlighet att visa grafik och filmer i bakgrunden.

Den första delen av talet handlade om vikten av att Ryssland inte hamnade efter i den teknologiska utvecklingen samt sociala och ekonomiska frågor. Men det mest anmärkningsvärda avsnittet var det som handlade om nya vapensystem som kunde slå mot motståndare och som åtföljdes av filmavsnitt med t.ex. interkontinentala robotar. Ryssland hade länge protesterat mot USA:s utveckling av ett antimissilförsvar, påminde Putin. Nu kunde han avslöja att Ryssland hade utvecklat vapensystem som kunde övervinna det amerikanska antimissilförsvaret och visade exempel på dessa. I nästa andetag försäkrade han att: "Vi hotar ingen, vi kommer inte att anfälla någon, vi kommer inte att hota med vapen för att ta ifrån någon något: vi har redan allt själva." Europa och EU nämndes bara någon enstaka gång och i förbigående.

Efter 2018 stod det alltmer klart att den patriotiska yran var på upphällning. Putins popularitet gick ned och det fanns inga tecken på att ekonomin skulle nå de tillväxtsiffror på minst fem procent som Putin hade efterlyst. I linjetalet 2019 låg fokus återigen på socioekonomiska frågor. Först mot slutet av talet berörde Putin ämnet säkerhetspolitik och då mer allmänt om att Ryssland som suveränt och självständigt var ett axiom. "Ryssland kan inte existera som stat om hon inte är suverän. Vissa andra länder kan det. Inte Ryssland." Han räknade upp en rad länder och regionala organisationer med vilka han ville att Ryssland skulle ha goda relationer, först och främst Kina, och först mot slutet av uppräknningen kom förhoppningen att EU och ledande länder i Europa skulle vidta steg för att normalisera de ekonomiska förbindelserna med Ryssland. Han uppehöll sig längre vid de dåliga relationerna med USA och fortsatte med att påminna om de vapensystem som Ryssland nu utvecklade. Ryssland skulle gå segrande ur detta:

Rysslands legitima intressen förbises och ständigt organiserar man olika slags antirysska ageranden, som absolut inte provocerats fram, jag vill understryka det, som inte har provocerats fram

12 Linjetalet blev på detta vis framflyttat, enligt Putins presstalesman, Dmitrij Peskov, men ingen förklaring gavs till varför (TASS, 2018-01-26). Under hösten hade protester mot korruption inom Rysslands politiska ledning fortsatt liksom rykten om att Putin behandlades av läkare. I december 2017 stod det också klart att Ryssland inte skulle tillåtas delta i kommande Olympiska spel och 2018 skulle nästa presidentval äga rum.

från vår sida, man inför nya och återigen nya sanktioner som inte är i enlighet med internationell lag.

Ryssland stod inför en hotfull utveckling där det gällde att bevara "Ryssland som civilisation, grundat på en egen identitet och sekellånga traditioner".

Putins linjetal den 15 januari 2020 inleddes med att han konstaterade att det för första gången hölls "alldeles i början av året". Fokus skulle ligga på att genomföra de nationella projekten, dvs. handlingsplanerna för majdekreten. Under 2020 skulle även 75:e minnesdagen för att högtidlighålla segern i andra världskriget infalla, något som "inspirerar oss och stärker vår enighet". Mot slutet av talet tillkännagav Putin att det var dags för ändringar av konstitutionen. Det blev inledningen på en intensiv process som mynnade ut i att bland annat en mängd sociala förmåner skulle garanteras i konstitutionen. Viktigast var dock att Putins antal mandatperioder "nollställdes", vilket innebär att han kunde ställa upp i presidentvalet 2024 (se även Flikke och Petersson i detta nummer). Själva "röstningen" om konstitutionsförändringarna skedde utan att ens ge sken av att det rörde sig om ett rättvist och jämlikt förfarande i enlighet med demokratiska spelregler (t.ex. pågick röstningen under en vecka, Teague 2020: 307). Bara en månad efter Putins linjetal bröt pandemin ut och planer på att högtidlighålla segern i andra världskriget fick läggas på is liksom så mycket annat. Putin genomförde möten digitalt och verkar ha dragit sig undan alltmer.

I linjetalet i april 2021 inledde Putin med att konstatera att Ryssland hade klarat pandemin och då inte minst tack vare landets enighet: "De andliga-moraliska värden som en rad länder redan har glömt, gjorde oss tvärtemot starkare. Och dessa värden kommer vi alltid att stå för och försvara." På det säkerhetspolitiska området var dock protesterna som utbröt 2020 i Belarus det viktigaste temat. Putin nämnde inte Natoutvidgningen eller andra teman som varit nästan ständigt närvarande. Däremot kritiserade han "olagliga sanktioner" som hade utvecklats till "något mycket farligare". Han avsåg "de försök av organisationer att anordna en statskupp och mord på Presidenten" i Belarus. Alla gränser hade överskridits, konstaterade Putin, och "ovänligt agerande" mot Ryssland hade också fortsatt:

Organisatörer av alla slag av provokationer, som hotar våra grundläggande säkerhetsintressen kommer att ångra vad de har ställt till med som ingen har ångrat något på länge. ... Men jag hoppas att ingen får idén att träda över den så kallade röda linjen i sina relationer med Ryssland. Och var den kommer att gå kommer vi att bestämma vid varje konkret tillfälle själva.

Han fortsatte linjetalet 2021 med att omedelbart efter citatet ovan återigen tala om Rysslands Väpnade styrkor och att nämna en rad nya vapensystem.

Ryssland skulle utveckla relationer med ”majoriteten” av länderna i världen, främst i Asien, Latinamerika och Afrika. Sist i uppräkningsordningen nämndes ”många länder i Europa” och EU nämndes inte alls.

DEN NATIONELLA SÄKERHETSSTRATEGIN 2021

Putins linjetal förebådade den nationella säkerhetsstrategi som kom i juli 2021. I det avsnitt (§§101ff) som behandlar utrikespolitiken ligger Rysslands geografiska fokus på OSS-länderna, Kina och Indien. Strategin nämner inte EU eller de europeiska länderna som självständiga subjekt; Europa omnämns bara som geografiskt område och europeiska länder underförstås som USA:s satelliter (§§18, 36, 87). Nato omtalas endast i avsnittet om Rysslands försvar (§35) och USA endast två gånger (§§36 & 87), men båda alluderas till desto oftare i termer av ett kollektivt Väst, vars dominerande ställning hotas i en förändrad internationell säkerhetsarkitektur. Det är samtidigt ett Väst som hotar Ryssland, uppträder svekfullt och underminerar den strategiska stabiliteten. Ryssland bereder sig i strategin på ett långvarigt ställningskrig mot Väst, men ser också möjligheter att spela en roll i Stillahavsområdet (Persson & Vendil Pallin 2021). En rysk forskare noterade också att strategin togs relativt väl emot i Asien medan Väst visade endast ett ljumt intresse (Koronev 2021).

På många områden låg 2021 års säkerhetsstrategi väl i linje med tidigare strategier. Den ågnade dock ett större utrymme åt inrikes säkerhet och informationssäkerhet än tidigare strategier (Persson & Vendil Pallin 2021, Koronev 2021:3). Ryssland måste enligt strategin vara på sin vakt mot påverkansförsök från utlandet, underförstått från Väst som söker splittra och underminera landet (§§44, 51, 52, 55, 57:11, 93:4, 93:13). Inte minst förekom hot om inblandning i Rysslands och generell i suveräna staters inre angelägenheter flitigt (§§12, 21, 47:1, 49, 95, 101:13). Strategin beskriver också ett Ryssland som försvarare av traditionella värden, med uppdraget att sprida en civilisation och försvara ”historisk sanning” (§§10, 11, 19, 21, 22, 46, 84–93, 101:21, Persson & Vendil Pallin 2021). Rysslands stabilitet och suveränitet hotas av påtvingade värden utifrån och individens moraliska hälsa riskerar att gå förlorad (§86).

Bara en dryg vecka efter att nationella säkerhetsstrategin kom, publicerade Putin en artikel om den historiska enigheten mellan de ukrainska och ryska folken. Den kom nästan som en bilaga till säkerhetsstrategin. Artikeln bestod huvudsakligen av en genomgång av historien där Putin mot slutet argumenterade för att Ukraina hade kommit till av misstag som land, att dess politiska ledning var Västs marionett och att Ukraina hade blivit en del av ett antiryskt projekt (Putin 2021). Artikeln förebådade en djupgående förändring av rysk säkerhetspolitik.

Medan säkerhetsstrategin fortfarande betonade behovet av socioekonomisk utveckling och teknologiska framsteg mynnade Putins artikel ut i en

brandskrift mot ukrainsk suveränitet och mot det han kallade Västs anti-Rysslandsprojekt. Det stod också allt mer klart att de processer som etablerats för strategisk planering var satta ur spel. I ett presidentdekret om strategisk planering från november 2021 (nr. 633: §2, se även §7:a) står det visserligen om ”det obrytbara förhållandet och beroendet mellan socioekonomisk utveckling och nationell säkerhet”, men i praktiken var en rad strategiska dokument rejält fördröjda (t.ex. militärdoktrinen och det utrikespolitiska konceptet) och Putins linjetal sköts upp 2022. Putin träffade endast en mindre krets fysiskt och genomförde de flesta möten digitalt. Det bisarra tevesända mötet i det ryska säkerhetsrådet den 21 februari underströk hur dysfunktionellt beslutfattandet hade blivit i Ryssland.

När Putin talade till folket morgonen den 24 februari 2022 handlade det inledningsvis inte om invasionen av Ukraina utan om ”de fundamentala hot som ansvarslösa politiker i Väst skapar år efter år, stegvis, grovt och utan omsvep gentemot vårt land”. Huvudtemat var Väst som hot mot Ryssland, mot ryska traditionella värderingar och hur Väst ständigt hotat och lurat Ryssland. Väst stödde ett neonazistiskt ledarskap i Ukraina och hade på ”vårt historiska territorium skapat ett fientligt ’anti-Ryssland’ helt under utländsk kontroll” (Putin 2022b).

Samma tema, men än mer hätskt, var huvudbudskapet i Putins tal i samband med att han hade beslutat om mobilisering i september 2022. Västs mål var att förinta Ryssland, hävdade Putin, och att etablera världsherravälde och påtvinga alla sina ”pseudovärden”. Ryssland hade befriat ukrainska områden, ”Nya Rysslands (*Novorossija*) historiska mark”, från nynazister. Han avslutade med att jämföra med hur Ryssland försvarat sig mot Nazityskland i andra världskriget:

I vår historiska tradition, i vårt folks öde ligger att stoppa dem som strävar mot världsherravälde, de som hotar att dela upp och förslava vårt Moderland, vårt Faderland. Vi kommer att göra det även denna gång, det är vad som kommer att ske (Putin 2021c).

Bara en dryg vecka senare, den 30 september 2022, levererade Putin ett tal som, liksom den 18 mars 2014, hade alla de yttre attributen av ett linjetal. Det skedde i samband med den formella ceremonin för annekteringen av de områden Ryssland hade ockuperat i Ukraina, där första steget hade varit de så kallade folkomröstningarna. Det kollektiva Väst hade ”alltid drömt om” att försvaga och förstöra Ryssland, enligt Putin. Enligt denna logik var Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i själva verket ett försvarskrig och valen på ockuperat områden under rysk vapenmakt exempel på sann demokrati. USA sågs fortfarande ockupera Tyskland, Japan och Sydkorea, enligt Putin, och ville förstöra nationalstater: ”Det gäller även Europa, det gäller Frankrikes, Italiens, Spaniens och andra länders identitet och månghundraåriga historia.” De

västliga eliternas diktatur riktade sig mot alla samhällen och även mot folken i västliga länder (Putin 2022d). Putin höll inte något formellt linjetal under 2022, vilket utgör ytterligare en indikation på att den strategiska planeringsprocessen var satt ur spel (Vendil Pallin & Kragh 2022).

Slutsatser – en romans som slutade i bitterhet

Kontrasten mellan hur Ryssland såg på Väst 1991 och Putins tal den 21 september 2022 kunde inte vara större. Från att definiera rysk säkerhetspolitik som ett val av demokrati och liberala värderingar 1991, i nära samarbete med Väst, har Ryssland gått till att se Väst som en fiende jämförbar med den motståndare man stod inför i andra världskriget. Denna förändring har skett gradvis och många säkerhetspolitiska mål har varit konsistenta snarare än skiftat hastigt. Med tiden har ord ändrat innebörd och formuleringar försvunnit. Utfästelser om demokrati har fått stå tillbaka. Istället har antalet bestämmelser omkring ordet ökat. Ryssland skulle gå en egen väg, hitta en djupare mening i orden demokrati och frihet samtidigt som statens roll skulle bli större. Det är också tydligt att retoriken nådde en helt ny nivå under 2022, då det inte längre fanns någon gräns för de ondskefulla beskrivningarna av Västlägret.

Väst går från att vara en strategisk partner till att vid år 2000 omnämnas som en partner Ryssland vill förbättra sina relationer med. Med Europa hoppas Ryssland inledningsvis fördjupa samarbetet, delvis som ett sätt att verka för en ny europeisk säkerhetsarkitektur där Nato ska spela en mindre roll. När den nationella säkerhetsstrategin publiceras 2021 har Ryssland helt upphört att se Europa som möjlig partner för att balansera USA. EU nämns inte och europeiska länder är enligt Ryssland USA:s satelliter. När Europa återkommer i Putins tal den 30 september 2022 är det som en samling vasallstater till USA, t.o.m. som ockuperade av USA.

Rysslands skärpta hållning gentemot Väst kom dock tidigare än många insåg. Rysslands politiska lednings besvikelse över att bli överkörd i frågan om hur fred skulle etableras i före detta Jugoslavien, och senare i fråga om Natomedlemskap för länderna i Central- och Östeuropa, gav tidigt utslag i rysk säkerhetspolitik. Samtidigt är skrivningarna om Nato i ryska koncept, strategier och linjetal relativt konsistenta och samsambandsinriktade. Under en lång period fördjupades olika samarbeten mellan Ryssland och Väst, t.ex. i form av Nato-Rysslandsrådet, partnerskap- och samsambandsavtalet med EU och moderniseringspartnerskapet med EU så sent som 2010.

Interaktionen mellan inre och yttre säkerhet spelade dock en avgörande roll. De största förändringarna noteras efter Ukrainas vägval västerut och protester på rysk hemmaplan. Först skedde detta i och med den orangea revolutionen 2004–2005, som gjorde tydligt avtryck (jfr. Putins linjetal 2005). Tonen skärptes även efter demonstrationerna i Ryssland 2011–2012. Nästa riktigt

stora förändring skedde 2014 efter att Kiev valt en politisk väg närmare EU och därmed också valt bort det alternativ som Moskva erbjöd: euroasiatisk integration. Rysslands växande fiendlighet mot Väst skedde parallellt med att repressionen ökade inne i Ryssland som ”två krafter som samverkar och som förstärker varandra” (Hedenskog, Persson & Vendil Pallin: 120).

I och med beslutet att återigen invadera Ukraina den 24 februari 2022 förändrades Rysslands säkerhetspolitik i grunden. Förutom att Väst är huvudfiende har tanken om ett ryskt civilisatoriskt uppdrag, att skydda ryska andliga värderingar och en historisk mission, helt tagit över som huvudteman. Idéerna letade sig in i linjetalet framför allt i samband med annekteringen av Krim 2014, men skymtades redan i linjetalet 2005. Det är också kring 2014 som formuleringar om att sanningen och rättvisan är på Rysslands sida blir mer tydliga, för att sedan bli ett återkommande inslag i Putins olika tal till folket 2022. De långsiktiga målen om socioekonomisk stabilitet och utveckling som hörnstenar för att möjliggöra ryska anspråk på en ledande roll, har förpassats till bakgrunden. Inte ens temat om multipolaritet är framträdande längre.

Det finns dock en likhet mellan perioden omedelbart efter Sovjetunionens upplösning och den 2022: processen för säkerhetspolitiskt beslutsfattande är oklar. Den är delvis eller helt satt ur spel. Tanken om en balans mellan ekonomisk utveckling och nationell säkerhet har försvunnit och behoven av nationell säkerhet har blivit omätliga.

Med beslutet att inleda en storskalig invasion av Ukraina den 24 februari 2022 blev säkerhetsstrategins skrivningar om socioekonomisk och teknologisk utveckling ett minne blott. Liksom 1991 har Ryssland genomgått en till synes irreversibel förändring under 2022. Framtiden är därmed minst sagt osäker för Ryssland och dess omvärld.

Litteraturförteckning

RYSSLANDS NATIONELLA SÄKERHETSKONCEPT OCH -STRATEGIER

Nationella säkerhetskonceptet (1997), presidentdekret nr 1 300, 1997-12-17, tillgänglig på <<https://yeltsin.ru/archive/act/39691/>>, citerad 2022-08-23.

Nationella säkerhetskonceptet (2000), presidentdekret nr 24, 2000-01-10, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/acts/bank/14927>>, citerad 2022-08-23.

Nationella säkerhetsstrategin till 2020 (2009), presidentdekret nr 537, 2009-05-12, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/acts/bank/29277>>, citerad 2022-08-23.

Nationella säkerhetsstrategin (2015), presidentdekret nr 683, 2015-12-21, tillgänglig på <<http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201512310038.pdf>>, citerad 2022-08-23.

Nationella säkerhetsstrategin (2021), presidentdekret nr 400, 2021-07-02, tillgängligt på <<http://kremlin.ru/acts/bank/47046>>, citerad 2022-08-23.

BORIS JELTSINS ÅRLIGA LINJETAL 1994–1999

Rossijskaja gazeta, 1994-02-25.

Rossijskaja gazeta, 1995-02-17.

Rossijskaja gazeta, 1996-02-23.

Rossijskaja gazeta, 1997-03-07.

Rossijskaja gazeta, 1998-02-18.

Rossijskaja gazeta, 1999-03-31.

VLADIMIR PUTINS ÅRLIGA LINJETAL 2000–2008

Rossijskaja gazeta, 2000-07-11.

Rossijskaja gazeta, 2001-04-04.

Rossijskaja gazeta, 2002-04-19.

Prezident Rossii, 2003-05-16, tillgänglig på <<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>>, citerad 2004-05-19.

Prezident Rossii, 2004-05-26, tillgänglig på <<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml>>, citerad 2004-10-06.

Prezident Rossii, 2005-04-25, tillgänglig på <<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml>>, citerad 2005-04-28.

Prezident Rossii, 2006-05-10, tillgänglig på <<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>>, citerad 2008-04-28.

Prezident Rossii, 2007-04-26, tillgänglig på <<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml>>, citerad 2008-04-28.

DMITRIJ MEDVEDEVS ÅRLIGA LINJETAL 2008–2012

Prezident Rossii, 2008-11-05, tillgänglig på <<http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>>, citerad 2008-11-06.

Prezident Rossii, 2009-11-12, tillgänglig på <<http://news.kremlin.ru/transcripts/5979/print>>, citerad 2009-11-12.

Prezident Rossii, 2010-11-30, tillgänglig på <<http://news.kremlin.ru/transcripts/9637/print>>, citerad 2010-11-30.

Prezident Rossii, 2011-12-22, tillgänglig på <<http://news.kremlin.ru/news/14088/print>>, citerad 2012-01-03.

VLADIMIR PUTINS ÅRLIGA LINJETAL 2012–2021

Prezident Rossii, 2012-12-12, tillgänglig på <<http://news.kremlin.ru/news/17118/print>>, citerad 2012-12-12.

Prezident Rossii, 2013-12-12, tillgänglig på <<http://news.kremlin.ru/news/19825/print>>, citerad 2013-12-16.

Prezident Rossii, 2014-12-04, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/47173>, citerad 2022-01-31.

Prezident Rossii, 2015-12-03, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/news/50864>, citerad 2015-12-03.

Prezident Rossii, 2016-12-01, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/53379>, citerad 2022-01-31.

Prezident Rossii, 2018-03-01, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/news/56957>, citerad 2018-03-07.

Prezident Rossii, 2019-02-20, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/59863>, citerad 2019-11-21.

Prezident Rossii, 2020-01-15, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/62582>, citerad 2022-01-31.

Prezident Rossii, 2021-04-21, tillgänglig på <kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418>, citerad 2022-01-31.

DAGSTIDNINGAR:

Nezavisimaja gazeta

Rossijskaja gazeta (regeringsorgan)

Rossijskije vesti

ÖVRIGA ARTIKLAR, BÖCKER OCH INTERNETKÄLLOR

BBC SWB, SU/1536, 1992-11-12.

BBC SWB, SU/1801, 1993-09-23.

Cooper, Julian, 2012. "Reviewing Russian Strategic Planning: The Emergence of Strategy 2020", *Russian Studies*, NATO NDC, juni, tillgänglig på <<https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=0>>, citerad 2022-05-12

Cooper, Julian, 2018. *Strategic Planning, Situation Centres and the Management of Defence in Russia: An Update*, The Changing Character of War Centre, Pembroke College, University of Oxford, November, tillgänglig på <<https://static1.squarespace.com/static/55faab67e4b0914105347194/t/5bec0e48575dfc6aed816ae/1542196809903/>>, citerad 2022-05-12.

Dmitrijev, Michail, 2009. "Dolgosrotjnoje planirovanije v Rossii nachoditsia v zatjatojnom sostojanii", *Rossijskaja gazeta*, 2009-11-10, tillgänglig på <<https://rg.ru/2009/11/10/plan.html>>, citerad 2022-09-05.

Forbes, 2011. "Andrej Kozyrev: nastojasjtij kamikadze" (intervju med Andrej Kozyrev), 2011-09-11, tillgänglig på <<https://www.forbes.ru/ekonomika/lyudi/74501-andrej-kozyrev-nastoyashchii-kamikadze>>, citerad 2022-08-09.

Federal lag om strategisk planering, "O strategitjeskom planirovanii v Rossijskoj Federatsii", nr. 172-FZ, 2014-06-28, tillgänglig på <<https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>>, citerad 2021-02-28.

Federal lag (tilläggs lag till lagen om strategisk planering), nr. 277-FZ, 2016-07-03, tillgänglig på <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200571/boo4fedob70dof223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/>, citerad 2021-03-04.

Förenta nationernas generalförsamling, 1992. *General Assembly 47th session, provisional verbatim record of the 6th meeting*, 1992-09-22, New York, A/47/PV.6, s. 57, tillgänglig på <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/611/97/PDF/N9261197.pdf?OpenElement>>, citerad 2022-08-23.

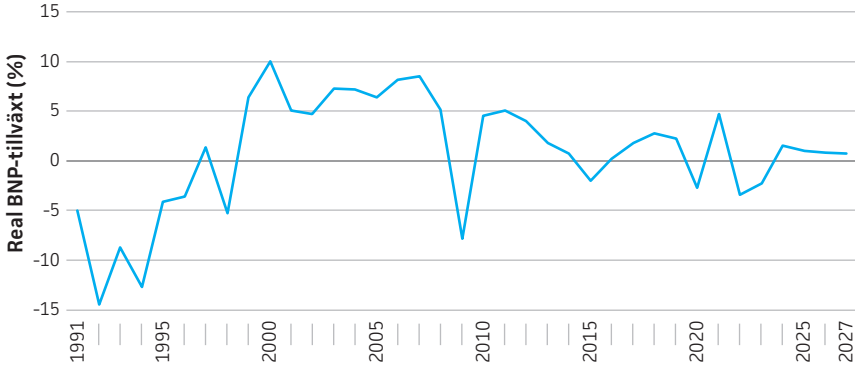
Gazeta.ru. "Nagnuli vsech, a teper vozmusjtjajutsia", 2014-03-18, tillgänglig på <https://www.gazeta.ru/politics/2014/03/17_a_5953769.shtml>, citerad 2022-08-29.

- Giles, Keir, 2009. *Russia's National Security Strategy to 2020*, NATO Defense College, Research Division, juni, tillgänglig på <file:///C:/Users/carven/Downloads/RusNatSecStrategyto2020.pdf>, citerad 2022-05-10.
- Godzimirski, Jakub, 2000. "Russian National Security Concepts 1997 and 2000: A comparative analysis", *European Security* 9(4), s. 73-91.
- Hedenskog, Jakob & Persson, Gudrun, 2019. "Rysk säkerhetspolitik", s. 75-89 i Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (red.), *Rysk militär förmåga*, FOI-R--4752--SE, Stockholm, december.
- Hedenskog, Jakob, Persson, Gudrun & Vendil Pallin, Carolina, 2017. "Rysk säkerhetspolitik", s. 95-132 i Persson, Gudrun (red.), *Rysk militär förmåga*, FOI-R--4367--SE, Stockholm, december.
- Jegorev, Ivan, 2022. "Patrusjev: Zadatja zapadnogo neoliberalnogo fasjizma - iskorenit Russkij mir", *Rossijskaja gazeta*, 17 maj, tillgänglig på <https://rg.ru/2022/05/17/patrushev-zadacha-zapadnogo-neoliberalnogo-fashizma-iskorenit-russkij-mir.html>, citerad 2022-05-30.
- Koronev, Jevgenij, 2021. "'Osazjennaja krepost' s otkrytymi vorotami. Novaja Strategija natsionalnoj bezopasnosti RF", *Russian International Affairs Council (RIAC)*, 4 augusti, tillgänglig på <https://russiancouncil.ru/analytics>, citerad 2022-05-31.
- Kovner, Milton, 1993. "Russian in Serach of a Foreign Policy", *Comparative Strategy* 12(3), s. 307-320.
- Kokosjin, Andrej, 2007. *O strategitjeskom planirovanii v politike*. Moskva: KomKniga.
- Kozyrev, Andrei, 1992. "Russia: A Chance for Survival", *Foreign Affairs* 71(2), s. 1-16.
- Kozyrev, Andrei, 1993. "And Now: Partnership with Russia's Democrats", *Washington Post*, 1993-10-10, tillgänglig på <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1993/10/10/and-now-partnership-with-russias-democrats/575b9317-5ea1-4deb-b85e-d2a8253c3d5e/>, citerad 2022-09-19.
- Krickovic, Andrej, 2016. "Catalyzing Conflict: The Internal Dimension of the Security Dilemma", *Journal of Global Security Studies* 1(2), s. 111-126.
- Leijonhielm, Jan & Nilsson, Per-Olov, 2000. "Ryskt strategiskt tänkande: det ryska säkerhetskonceptet och militärdoktrinen i nya versioner", *Strategiskt forum* (6), FOA, april.
- Lindström, Madelene & Zetterlund, Kristina, 2012. *Setting the Stage for the Military Intervention in Libya*, FOI-R--3498--SE, Stockholm, oktober.
- Lo, Bobo, 2015. *Russia and the New World Disorder*. Washington D.C.: Brookings.
- Mendras, Marie, 2015. "The Rising Cost of Russia's Authoritarian Foreign Policy", s. 80-96 i Cadier, David & Light, Margot (red.) *Russia's Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Monaghan, Andrew, 2013. "Putin's Russia: Shaping a grand strategy?", *International Affairs* 89(5), s. 1221-1236.
- Monaghan, Andrew, 2021. *How Russia Does Foresight*, EU ISS Brief (Foresight Series), nr. 1, 29 januari, tillgänglig på <https://www.iss.europa.eu/content/how-russia-does-foresight>, 2021-03-05.
- Moroz, Oleg, inget årtal. "Novyj premer beretsia za delo", *Jeltsin tsentr*, tillgänglig på <http://www.yeltsincenter.ru/author_comment/release/novi-premer-beretsya-za-delo>, citerad 2022-08-09.
- Persson, Gudrun, 2013. "Rysk säkerhetspolitik", s. 71-88 i Hedenskog, Jakob & Vendil Pallin, Carolina (red.), *Rysk militär förmåga*, FOI-R--3733--SE, Stockholm, december.

- Persson, Gudrun & Vendil Pallin, Carolina, 2021. "Tillbaka till framtiden – Rysslands nationella säkerhetsstrategi 2021", *KKrVA, Försvar och säkerhet*, 2021-07-19, tillgänglig på <<https://kkrva.se/tillbaka-till-framtiden-rysslands-nationella-sakerhetsstrategi-2021/>>, citerad 2022-05-10.
- Presidentdekret, nr. 536, 12 maj 2009, tillgängligt på <<https://crystalbook.ru/wp-content/uploads/2021/06/Указ-президента-Об-основах-стратегического-планирования-в-рф.pdf>>, citerad 2022-09-05.
- Presidentdekret, nr. 633, 8 november 2021, tillgängligt på <<http://kremlin.ru/acts/bank/47244>>, citerad 2022-09-19.
- Putin, Vladimir, 2007. "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", *Prezident Rossii*, 2007-02-10, tillgänglig på <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>, citerad 2022-05-24.
- Putin, Vladimir, 2014. "Образтјеније Президента Россијској Федератсии" [Tal av Ryska federationens president], *Prezident Rossii*, 2014-03-18, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/events/president/news/20603>>, citerad 2022-08-24.
- Putin, Vladimir, 2021. "Statia Vladimira Putina 'Ob istoritjeskom jedinstve russkich i ukraintsev'", *Prezident Rossii*, 2021-07-12, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/events/president/news/66181>>, citerad 2022-08-15.
- Putin, Vladimir, 2022a. "Образтјеније к utјastnikam i gostiam X Moskovskoj konferentsii po mezjdunarodnoj bezopasnosti", *Prezident Rossii*, 2022-08-16, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/events/president/news/69166>>, citerad 2022-08-23.
- Putin, Vladimir, 2022b. "Образтјеније Президента Россијској Федератсии", *Prezident Rossii*, 2022-02-24, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/events/president/news/67843>>, citerad 2022-08-15.
- Putin, Vladimir, 2022c. "Образтјеније Президента Россијској Федератсии", *Prezident Rossii*, 2022-09-21, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/events/president/news/69390>>, citerad 2022-09-21.
- Putin, Vladimir, 2022d. "Podpisanije dogovorov o prinjatii DNR, LNR, Zaporozjskoj i Chersonskoj oblastej v sostav Rossii", *Prezident Rossii*, 2022-09-30, tillgänglig på <<http://kremlin.ru/events/president/news/69465>>, citerad 2022-11-07.
- Pynnöniemi, Katri, 2018. "Russia's National Security Strategy: Analysis of Conceptual Evolution", *The Journal of Slavic Military Studies* 31(2), s. 240-256.
- Simes, Dimitri K., 1999. *After the Collapse: Russia Seeks Its Place as a Great Power*. New York: Simon & Schuster.
- Tass. "Kirijenko: Putin oglasit poslanije Federalnomu Sobraniju, kogda sotjtet nuzjnym", 2017-12-21, tillgänglig på <<https://tass.ru/politika/4831147>>, citerad 2022-11-18.
- Tass. "Peskov: perenos poslanija prezidenta parlamentu s 2017 na 2018 god ne narusjajet zakon", 2018-01-26, tillgänglig på <<https://tass.ru/politika/4905521>>, citerad 2022-11-17.
- Teague, Elizabeth, 2020. "Russia's Constitutional Reform of 2020", *Russian Politics* 5(3), s. 301-328.
- Vendil, Carolina, 2001. "The Russian Security Council", *European Security* 10(2), s. 67-94.
- Vendil Pallin, Carolina, 2020. *Nyckelaktörerna för rysk cybersstrategi: 2000-2020*, FOI-R--5025--SE, Stockholm, oktober.
- Vendil Pallin, Carolina & Kragh, Martin, 2022. "Politik på ryska – ett ords betydelse", *KKrVA, Försvar och säkerhet*, 2022-12-29, tillgänglig på <<https://kkrva.se/politik-pa-ryska-ett-ords-betydelse/>>, citerad 2023-01-23.
- Wallander, Celeste A., 2000. "Russian National Security Policy in 2000", *Ponars Policy Memo*, januari, tillgänglig på <https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/attachments/pm_0102-5.pdf>, citerad 2022-05-27.

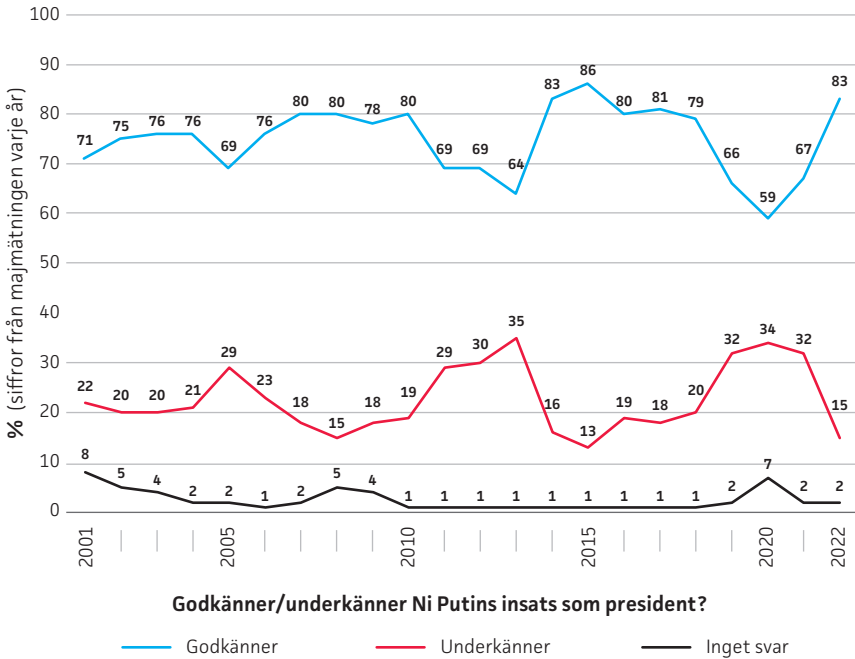
Appendix

Figur 1. Rysk årlig BNP-tillväxt 1991–2021, samt prognos fram till 2027



Källa: Internationella valutafonden (IMF), "Real GDP Growth", (data för Ryssland), tillgänglig på https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/RUS?year=2023, citerad 2023-02-03. För åren 2022–2027, osäker prognos.

Figur 2. Vladimir Putins popularitet i opinionsundersökningar 2000–2022 (%)



Källa: Levadacentrum, 2022. "Odobrenije dejatel'nost' Vladimira Putina", tillgänglig på <https://www.levada.ru/indikatory/>, citerad 2022-09-20.

Tabell 1. Rysslands presidentval 1991–2018

| Datum | Vinnare | Valresultat | Anm. |
|--------------|------------------------------------|--------------|---|
| 12 juni 1991 | Boris Jeltsin | 57 % | Ryska rådsrepubliken var fortfarande en del i Sovjetunionen |
| 16 juni 1996 | Boris Jeltsin Gennadij Ziuganov | 35 % 32 % | Ingen av huvudkandidaterna fick över 50 % i första omgången |
| 3 juli 1996 | Boris Jeltsin | 54 % | Andra valomgången ägde rum mellan endast Jeltsin och Ziuganov. |
| 26 mars 2000 | Vladimir Putin | 53 % | --- |
| 14 mars 2004 | Vladimir Putin | 71 % | --- |
| 2 mars 2008 | Dmitrij Medvedev | 70 % | --- |
| 4 mars 2012 | Vladimir Putin | 64 % | När Putin valdes hade mandatperioden ändrats från fyra till sex år för presidenten. |
| 18 mars 2018 | Vladimir Putin | 77 % | Genom en konstitutionsändring har Putin möjlighet att ställa upp även i valet 2024. |

Källa: Vendil Pallin, Carolina, 2022. "Ryssland", s. 253–276 i Anckar, Carsten & Denk, Thomas (red.), *Komparativ politik: Elva politiska system* (3:e uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Tabell 2. Länder som gått med i Nato och vilket år.

| Datum | Medlemmar i Nato | Anm.* |
|--------------|---|----------------------|
| 12 mars 1999 | Polen, Tjeckien, Ungern | Fjärde utvidgningen |
| 29 mars 2004 | Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien, Slovenien | Femte utvidgningen |
| 1 april 2009 | Albanien, Kroatien | Sjätte utvidgningen |
| 5 juni 2017 | Montenegro | Sjunde utvidgningen |
| 27 mars 2020 | Nordmakedonien | Åttonde utvidgningen |

Källa: Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), tillgänglig på https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm?, citerad 2023-02-03.

* Nato bestod inledningsvis av 12 allierade länder (Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien och USA). Första utvidgningen skedde 1952 (Grekland och Turkiet); den andra 1955 (Västtyskland); den tredje 1982 (Spanien). Dessutom införlivades Tyskland som helhet 1990 när landet enades.