

GRANNLAGA

Kontakter med ryssar och Ryssland

Lars Ingelstam lars@ingelstam.se
Viktor Sundman sundman.viktor@gmail.com

Fredens väg:
Helena Höij helena.hojj@gmail.com
Margareta Ingelstam margareta@ingelstam.se

Layout och omslag:
Otis Ingelstam otis@ingelstam.se

Copyright 2017 Lars Ingelstam och Fredens väg
Tryckt första upplagan april 2017
Tryckt hos Hallvigs Reklam & Tryckeri.
ISBN 978-91-639-3443-8

Distribution Lars Ingelstam
Email: se ovan
Postadress:
Lars Ingelstam
Svartviksslingan 83
16738 BROMMA

GRANNLAGA

Kontakter med ryssar och Ryssland

Lars Ingelstam

med Viktor Sundman

Att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden.

Förenta nationernas stadga, Artikel 1.2

Innehållsförteckning

Författarens förord	8
1 Inledning och syfte	11
Säkerhet och säkerhetspolitik	11
Grannar emellan	13
2 Politiska och kulturella utgångspunkter	15
Säkerhet och säkerhetspolitik för avspänning.....	15
Diplomati och internationella institutioner	17
Handel och investeringar	21
Sverige och Ryssland: en historisk relation.....	23
Biståndsperioden 1991-2008	24
Sverige och Ryssland i dag.....	26
Ekonomiskt stöd till samarbete	33
3 Östersjöregionen och miljön	37
Inledning och syfte	37
Multilateralt miljösamarbete och myndigheternas roll	39
Forskning och universitet.....	49
Miljöorganisationer i det civila samhället	55
Slutsatser och rekommendationer.....	60
4 Nordkalotten och Barents hav	62
Inledning.....	62
Multilateralt samarbete	63
Tematiskt arbete	66
Sammanfattning och slutsatser	71
5 Utbildning och studentutbyten	73
Inledning och syfte	73
Ryskstudier i Sverige	74

Svenskstudier i Ryssland	78
Utbildning i Sverige om Ryssland och ryska förhållanden	83
Utländsstudier och studentutbyten.....	87
Handelshögskolan i Ryssland: SSE Russia	98
Moscow School of Civic Education.....	99
Slutsatser och rekommendationer.....	101

6 Vetenskap och forskning 108

Vetenskapen är internationell	108
Forskning om Ryssland (och Östeuropa)	108
Institutionaliserat vetenskapligt samarbete.....	117
Annat vetenskapligt samarbete: några exempel.....	122
Summering och rekommendationer	127

7 Kulturen 129

Inledning och utgångspunkter.....	129
Att främja svensk kultur	131
Samarbete: principer och möjligheter	134
Ömsesidigheten kan förstärkas	135
Rysk film: KinoRurik och Kino Öst	136
Östersjöfestivalen: ännu ett exempel (och ett problem)	137
Organisation och finansiering	138
Sammanfattning och slutsatser	139

8 Myndighetskontakter och sektoriellt samarbete 143

Bakgrund och allmänt läge.....	143
Finansiell kompetens, budgetprocesser och ekonomistyrning....	144
Främjande av handel och näringsverksamhet	146
Domstolssamarbete.....	149
Polis	150
Tull	152
Kustbevakning, sjöfart och sjöräddning.....	152
Kärnsäkerhet	156

Sociala sektorer.....	160
Sammanfattning och rekommendationer.....	169

9 Kontakter folk till folk: turism och vänortsutbyten 172

Folk till folk.....	172
Generellt om turism.....	172
Rysk turism i Sverige.....	173
Svensk turism i Ryssland.....	177
Vänorter och kommunala partnerskap: en stark tradition	178
Kommunala partnerskap.....	178
Vänlänssamarbete:	179
exemplet Västerbotten – Karelen	179
Internationellt Centrum för Lokal Demokrati (ICLD)	180
Nystart med Ryssland	181
Örebro och Novgorod: en nygammal vänortsrelation	183
Skola till skola	185
Sammanfattning och rekommendationer.....	186

10 Organisationer i civilsamhället 189

Ett problematiskt område	189
Mänskliga rättigheter	190
Civil Rights Defenders	191
Östgruppen	193
Organisationer för fred och nedrustning.....	194
Kyrkor och ekumeniska organisationer.....	194
Män för jämställdhet	203
Childhood.....	204
Adoptioner från Ryssland till Sverige.....	205
Sommarbarn.....	206
Barn- och ungdomsperspektiv.....	207
Forum Syds Östnätverk.....	207
Politiska och fackliga organisationer	209
Miljö	210

Idrott.....	211
Schack.....	214
Ryska föreningar.....	215
Sammanfattning och slutsatser.....	217

11 Medier, nyheter och opinionsbildning 220

Problem och dilemman.....	220
Media i Ryssland.....	221
Utbildning av ryska journalister: Fojo	223
International Media Support (IMS) och SCOOP	227
SSE Riga Centre for Media Studies	227
Kommunikation över gränserna	229
Desinformation och cyberhot.....	231
Diskussion och slutsatser.....	235

12 Summering och rekommendationer 237

En ny Rysslandspolitik.....	237
Syftet igen	238
Förslag och rekommendationer	243
Finansiering.....	249
Genomförande och organisation	251

Akronymer och förkortningar 253

Referenser 257

Personer mm 262

Författarens förord

Det arbete som här presenteras grundar sig i min övertygelse att vi måste arbeta för fred i världen och för samförstånd mellan folken. Detta kan låta slagordsmässigt, men eftersom jag är forskare och debattör i en svensk pragmatisk tradition gissar jag att om mina läsare kommer att reta sig på något blir det snarare detaljriktighet och en viss beskäftighet än ett övermått av agitation och värdeomdömen. Men det är inte min sak att bedöma...

Genom åren har jag blivit mer och mer övertygad om att begreppet säkerhet och inte minst svensk säkerhetspolitik i alltför hög grad fått präglas av ett ensidigt militärt synsätt. Detta är för övrigt ett internationellt diskussionsämne, ofta aktualiserat av t. ex. FN:s olika generalsekreterare och upprepade gånger även av USA:s förre president Barack Obama. Den ensidiga tyngdpunkten har blivit särskilt tydlig genom några undersökningar som jag medverkat i under de senaste åren. Det gäller en studie om vapen och vapenexport (Ingelstam 2012), boken Fred säkerhet försvar (med Anders Mellbourn, 2014), programförklaringen till nätmagasinet Mänsklig säkerhet (tillsammans med Robert Egnell, 2015) och den oberoende Nato-utredningen Sverige, Nato och säkerheten (Hans Blix m fl 2016) till vilken Pierre Schori och Stina Oscarson var initiativtagare. Behovet av alternativ är uppenbart.

I samtliga dessa (och på många andra ställen) betonas vikten av "en bred satsning på avspänningsåtgärder". Men vilka dessa är har vi (och andra) genomgående lämnat rätt vaga besked om. Detta står i skarp kontrast till de detaljerade utredningar som utförs och regelbundet publiceras om den militära säkerheten och försvarsmaktens utformning. En avsikt med denna skrift är att i någon mån rätta till denna obalans.

Att tyngdpunkten i säkerhetspolitiken – mellan militära och andra inslag – måste omprövas får starkt stöd i de nyligen antagna utvecklingsmålen: Agenda 2030. I dessa – som är förpliktande för samtliga

FN-stater – finns nu ett entydigt ställningstagande att det internationella samfundet måste prioritera fred och rättvisa och ”avsevärt minska alla former av våld och dödligt våld överallt” (delmål 16.1).

Att det råder en obalans mellan de militära och de civila komponenterna i säkerhetspolitiken illustreras drastiskt av de ekonomiska satsningarna i den svenska statsbudgeten. Det försämrade säkerhetspolitiska läget – förklarat av Rysslands agerande – motiverade beslut i Sveriges riksdag i juni 2015 att anslå extra 26 miljarder SEK¹ under en femårsperiod till Försvarsmakten, upp till en årlig totalnivå av cirka 50 miljarder SEK. Några ökade anslag till förebyggande åtgärder eller avspänning har däremot inte synts till. Detta är enligt min mening ett närmast övertydligt argument för att man bör undersöka hur ”vänskapliga förbindelser” särskilt med folket i Ryssland ska kunna stärkas. (I övrigt kommer det militära försvaret inte att diskuteras i denna rapport.)

Även om detta har varit min huvudsakliga utgångspunkt har många personer med rätta påpekat att det finns starka motiv för närmare relationer och vidgad kunskap – alldeles oavsett de politiska eller säkerhetspolitiska relationerna mellan våra länder. En utförligare diskussion om motiven för ökad samverkan återkommer därför i kapitlen 1, 2 och 12.

Utredningen har genomförts på mitt eget initiativ med start i april 2016, i nära samförstånd med Fredens väg (projektledare Helena Höij, sekreterare Margareta Ingelstam). Jag har haft ovärderlig hjälp av fil kand Viktor Sundman som engagerat sig ideellt. Arbetet har utförts utan ekonomisk ersättning, och vi har inte mottagit direktiv eller pengar från någon person eller organisation. Många människor har bidragit till arbetet, lämnat underlag och givit råd. De som hjälpt till förtecknas i avsnittet Personer mm i slutet.

I den löpande texten, kapitel 1-12, heter det ibland ”vi”, ibland ”utredningen” och någon gång ”jag”. Det ligger ingen djupare innebörd i detta. Viktor har gjort research och skrivit stora delar av några

1 I pressmeddelanden mm anges beloppet till 10 miljarder. Detta är dock felaktigt och missvisande. Se http://lars.ingelstam.se/?page_id=37

kapitel (särskilt 5) och mindre avsnitt i andra. Men jag måste ta fullt ansvar för slutprodukten: materialurval, texter och förslag.

Varje författares önskan är att läsaren ska läsa texten från början till slut. Till dem som inte ämnar göra detta kan följande tjäna som läsanvisning: läs först kapitel 1 och sedan kapitel 12 Summering och rekommendationer. Återvänd sedan till bakgrundskapitlet 2 och sak-kapitlen 3-11. Lycka till!

Bromma i februari 2017

Lars Ingelstam

1 Inledning och syfte

Säkerhet och säkerhetspolitik

I den rapport som här presenteras beskrivs och diskuteras olika möjligheter till kontakter från svensk sida med ryssar och Ryssland. Avsikten är att sådana ska fungera förtroendeskapande och bidra till avspänning och på sikt till en fredlig och demokratisk normalisering av samhälls- och kulturliv i Europa.

Sedan ett par år har Sveriges – liksom EU:s, USA:s och Natos – relationer till Ryssland beskrivits som problematiska. ”Det försämrade säkerhetspolitiska läget” har blivit ett återkommande tema, särskilt i försvars- och militärpolitiska diskussioner. Rysslands annektering av Krim, liksom dess inblandning i striderna i östra Ukraina är de exempel som framhålls. Parallellt noteras att Ryssland är i färd med att förstärka sin militära kapacitet, från den låga nivå som den hade sedan Sovjetunionens gigantiska krigsmaskin ”nedrostats” under åren efter sammanbrottet 1991 (Hedenskog och Vendil Pallin 2013). Dessa faktorer har utgjort motiv för att Sveriges riksdag (2015) har tilldelat det militära försvaret 26 ”extra” miljarder SEK över en femårsperiod.² Samtidigt har Nato stärkt sin närvaro bland annat vid de baltiska ländernas gränser mot Ryssland, med en truppinsats som beskrivs som ”proportionerlig” i förhållande till den ryska upprustningen. Militära övningar i Östersjöområdet har blivit vanligare, större och fått mer publicitet under senare år.

Denna försämring av läget, som är relativt ny och huvudsakligen militärt präglad, utgör ett av motiven för att undersöka förutsättningarna för avspänning och bättre grannrelationer. Vi kan göra en hel del för att misstro mellan våra samhällen inte ska utvecklas och förstärkas och öka risken för militär konfrontation. En ensidigt militär eller geopolitisk tolkning av den säkerhetspolitiska situationen kan i sig mana fram fiendebilder (se kapitel 2) och därigenom försämma vår säkerhet snarare än stärka den. Som motiv för denna rap-

2 Se not 1.

port finns alltså ett säkerhetspolitiskt intresse: säkerhetspolitik ska då uppfattas i vid mening. (En diskussion av syftena återkommer i kapitel 2 och utförligare i kapitel 12.)

Studien har en politisk inriktning, och nästa kapitel inleds med en diskussion av begreppen säkerhet och säkerhetspolitik. Med en viss förenkling kan man påstå att den icke-militära delen av säkerhetspolitiken har fyra pelare:

1. Diplomati och internationella förhandlingar
2. Handel och investeringar
3. Utvecklingssamarbete: internationellt bistånd
4. Kontakter folk-till-folk och samhälle-till-samhälle, baserade på professionella, ideella eller andra delade intressen

Diplomatiska och mellanstatliga överläggningar måste tillmätas mycket stor betydelse för att öka säkerheten och förståelsen mellan våra länder: vi tar upp frågan i kapitel 2 men fördjupar oss inte i den. Förbindelser genom näringsliv och finanssektorn är förvisso också viktiga. Inte heller dessa kommer vi att diskutera grundligt, men ger en kortare översikt i kapitel 2 och tar i kapitel 8 upp några av de ansträngningar som görs för att vidga handel och företagande, särskilt från svensk sida i Ryssland. I relation till Ryssland hade bistånd och utvecklingssamarbete en betydande roll från 1990-talets början, fram till dess att det tämligen abrupt avbröts år 2007. Det som skedde under den perioden är fortfarande viktigt i relationerna och kommer att nämnas upprepade gånger i de olika kapitlen. Bistånd i formell mening ges numera inte till Ryssland, men särskilda medel avsätts dock genom Sida och Svenska Institutet (kapitel 2). Vår rapport koncentreras till den fjärde av dessa pelare – kontakter folk-till-folk och samhälle-till-samhälle – visserligen med utblickar och kopplingar till övriga pelare.

Det går inte heller att dra någon bestämd gräns mellan kontakter stat-till-stat och folk-till-folk (den första och den fjärde pelaren). Det kommer att framgå mycket tydligt av fortsättningen att politis-

ka beslut liksom finansiering genom offentliga medel är avgörande för de flesta av förslagen (men inte för alla). Men relationerna stat-till-stat är alltså inte huvudfrågan i rapporten. Det är de alternativa sätten att skapa säkerhet – de civila och förtroendeskapande kontakterna – som står i centrum.

Grannar emellan

Det vore genant om det enda motivet för att på olika sätt närma oss vårt stora grannland vore rädsla för militär konfrontation. Ryssland har en fascinerande historia – som upprepade gånger överlappat med och påverkat Sveriges – ett rikt kulturliv och en stor ekonomisk potential. Det finns många problem som rent konkret måste lösas i samverkan: till exempel kring fiske, sjöfart och miljö i Östersjön. Däremot har kontakterna mellan Sverige och Ryssland varit sporadiska under hela 1900-talet. Särskilt låst och besvärligt har det givetvis varit under det kalla krigets tid 1945-1991.

Under den cirka 15 år långa perioden av öppnare förutsättningar gjordes medvetna försök från svensk sida att bidra med stöd till Rysslands demokratiska utveckling (vilket vi också återkommer till i kapitel 2). Dessa insatser hade betydelse inom flera områden, men däremot hann de inte få något större genomslag i kontakt mellan folken. Den efterföljande nedtrappningen (som båda parter medverkat till, men med olika motiv) har medfört att kontakterna är onaturligt få och otillräckliga. Vidgad samverkan inom många områden kan berika även vårt samhälle på flera sätt. Sådana ligger därför i vårt eget nationella intresse och kan också få betydelse för ett mer sammanhållet och säkert Europa. Egenvärdet av förstärkt samarbete är det andra motivet för att genomföra denna studie.

När förutsättningarna för ett friare och mer kontaktvänligt samarbetsklimat åter föreligger i Ryssland, är det givetvis nyttigt att ha upparbetade kontakter, personkännedom och god överblick vad gäller organisationer och verksamheter i Ryssland. Den vidgade samverkan som denna utredning vill peka på har alltså både säkerhetspolitiska och allmänmänniskliga motiv, och båda måste bedömas på

såväl kort (de närmaste åren) och lång (decennier) sikt. Frågan återkommer i det avslutande kapitlet 12.

Syftet och tanken bakom denna rapport är inte särskilt originella. Som vi ska se i nästa kapitel innefattar det gängse sättet att beskriva säkerhetspolitik sådant som vi talar om här – även om det märks betydligt mindre i genomförandet. Det är också vanligt att man i sådana framställningar som söker balansera den ensidigt militära analysen starkt framhåller både diplomatins betydelse, ekonomiska relationer och vikten av kontakter folk-till-folk. Men även i sådana sammanhang stannar diskussionen ofta upp vid ganska allmänna påståenden, och kanske några exempel (vilket gäller även sådana arbeten som jag själv skrivit eller medverkat i, som Blix m fl 2016, Ingelstam och Mellbourn 2014). För att hitta en systematisk genomgång får man gå tillbaka till 1986 och en skrift av Bengt Thelin (1923-2014), fil dr och undervisningsråd vid Skolöverstyrelsen: Människors möten. Motiv och modeller för folklig samverkan mellan Öst och Väst (Thelin 1986).

Det största intresset ägnar denna studie – liksom Bengt Thelins – åt sådant som kan initieras och genomföras inom civilsamhället och i olika professionella kontexter. Det gäller att i samhällena så gott det går förankra tillit och samarbetsanda. I viss utsträckning måste detta ske i opposition mot den nu härskande regimen i Ryssland. Att rikta utmaningar och kritik mot denna är dock inget självändamål och kan inte vara huvudpunkten i insatser som syftar till fredliga och tillitsfulla relationer mellan våra folk. Rysslands elit och politiska ledning må vara misstänksamma och ibland hotfulla, men det ryska folket är inte våra fiender. De är våra grannar, och gentemot grannar bör man så gott det går laga de relationer som skadats och eftersträva samarbete.

Att hantera detta dilemma är förvisso en grannlaga men inte omöjlig uppgift.

2 Politiska och kulturella utgångspunkter

Säkerhet och säkerhetspolitik för avspänning

Säkerhetspolitik är ett huvudord i svensk och internationell politik. I allmän debatt kan begreppet säkerhet betyda många olika saker³, och detta gäller också säkerhetspolitik. I svensk politisk tradition har säkerhetspolitik sedan länge, åtminstone på papperet, getts en relativt bred och inkluderande innebörd.

I den senaste Försvarsberedningens betänkande (Ds 2013:33) påminner beredningen om att de av Försvarsberedningen föreslagna, och av riksdagen beslutade, målen för vår säkerhet är:

att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Dessa mål har alltså en klar syftning på mänsklig säkerhet och har en betydligt större bredd än enbart statens eller militär säkerhet. Detta breddade säkerhetsbegreppet är i dag vedertaget. I den försvarsproposition (Prop. 2014/15:109) som i juni 2015 antogs av Riksdagen heter det:

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet av-

3 På engelska finns t ex två ord för säkerhet: safety och security, med något olika innebörder. Det vi här syftar på är security.

värjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Den svenska säkerhetspolitiken bör förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet, enligt föredragande statsrådet, försvarsminister Peter Hultqvist. I propositionen noteras vidare:

Sverige har flera säkerhetspolitiska instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar i närområdet och bortom närområdet, bl.a. diplomati, handel, bistånd och totalförsvar.

Liknande programmatiska uttalanden finner man i bland annat utrikesdeklarationer, officiella tal och artiklar av ansvariga statsråd. Att totalförsvaret endast utgör ett av säkerhetspolitikens instrument är kristallklart i riksdagsbeslut och officiella uttalanden. Det är även den vedertagna innebörden i allmän debatt och i vetenskapen. ”Principiellt kan säkerhetspolitiken rymma två element: direkta försvarsåtgärder mot angrepp eller politiska åtgärder avsedda att minska konfliktrisker, motverka internationell spänning och förhindra att hot och väpnade konflikter uppstår” (Professor Bo Huldt, Nationalencyklopedin 2015).

Intressant är att bistånd numera listas som ett säkerhetspolitiskt instrument. Detta speglar en viktig insikts- och åsiktsförskjutning under senare år. Det står alltmer klart att inte minst konflikter mellan väpnade grupper och s k lågnivå-krig (low-level warfare) utgör ett formidabelt hinder mot alla försök att utrota fattigdomen. Detta får ett starkt uttryck i de av FN antagna globala målen, Agenda 2030, där särskilt mål 16 (Peace and Justice) lägger vikt vid att på alla sätt minska användandet av våld (se även Lövin 2015).

Vi kan alltså notera att Sverige anslutit sig till ett brett, inkluderande säkerhetsbegrepp. Detta har skett efter en egen analys av vad läget kräver, men också under intryck av internationella diskussioner

och överväganden (till exempel inom FN och EU). Trots detta har under senare år säkerhetspolitiken knutits mycket nära till militärt försvar. Den enda tydliga budgeteffekten hittills av "det försämrade säkerhetspolitiska läget" är som nämnts ovan en höjning av anslaget till Försvarsmaktens med 26 miljarder SEK under en 5-årsperiod, med direkt hänvisning till Rysslands möjligen aggressiva avsikter.

Den uppläggning som valts och syftet med rapporten står i god överensstämmelse med den officiella tolkningen av säkerhetspolitik. Däremot är den givetvis polemisk mot den ensidiga prioriteringen och betoningen av militär säkerhet som gällt under senare år.

Diplomati och internationella institutioner

Genom ett väl utvecklat nät av ambassader och konsulat har Sverige en direkt kontakt med de allra flesta länder i världen. Vi har, i förhållande till vår storlek, en omfattande utrikesförvaltning med bred kompetens. I betydande utsträckning tas svenska diplomater och andra specialister i anspråk för internationella uppdrag. En svensk tradition av samtal och samarbete har haft betydelse i internationell diplomati och förhandlingar.

Att detta ska värnas råder det en betydande enighet om. Att vara väl informerad och hålla kontakt är en förutsättning för en välgrundad säkerhetspolitik. Av tradition har Sveriges diplomatiska representation i Ryssland, ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i Sankt Petersburg, varit högt prioriterade och detta bör givetvis fortsätta, och på lämpligt sätt förstärkas.

Sveriges ambassad i Moskva leds av en ambassadör: av tradition en av de "tyngsta" och mest prestigefyllda befattningarna inom utrikes-tjänsten. På ambassaden arbetar drygt 20 utsända diplomater och tjänstemän. Utöver politiska och administrativa funktioner finns särskilda avdelningar för, kultur (se kapitel 7), handel (se kapitel 8) försvarsfrågor och migration.

I Sankt Petersburg finns ett svenskt generalkonsulat (GK), vars kärnverksamhet beskrivs som främjande av folk-till-folk-kontakter i nordvästra Ryssland. Det leds av en svensk generalkonsul, och inne-

fattar ytterligare tre svenska diplomater/tjänstemän. I GK uppgifter ingår även kulturfrämjande (kapitel 7) och handelsfrågor (kapitel 8). Sidas verksamhet i Ryssland koncentreras till den nordvästra delen av landet, och en Sida-representant ingår i personalen vid GK i Sankt Petersburg.

År 2006 inrättades ett svenskt generalkonsulat i Kaliningrad, den ryska exklav som ligger vid östersjökusten mellan Polen och Litauen. Redan 2009 drogs detta in, efter en inrikespolitisk palaver som i efterhand framstår som överilad och oklok. Den politiska (och militära) betydelsen av Kaliningrad liksom vikten av förtroendeskapande åtgärder och kunskapsinhämtande talar för att detta beslut borde omprövas.

Det är grundläggande för svensk utrikespolitik att vi aktivt deltar i de internationella organisationer och samarbeten.

Det nordiska samarbetet är sedan länge en central komponent i Sveriges utrikespolitik. Även i relation till Ryssland spelar det nordiska samarbetet en viktig roll, trots att de nordiska länderna har olika historia och erfarenheter. Under den senaste 70-årsperioden har Norge och Danmark varit ockuperade och är nu medlemmar i Nato. Finland har fört två krig mot Sovjetunionen (och ett kort krig på dess sida), men utvecklade en speciell relation med Sovjetunionen, vilken fortfarande spelar roll. Nordiska ministerrådet har haft kontor både i Sankt Petersburg och Kaliningrad, samt informationskontor i bland annat Murmansk. Sedan de ryska myndigheterna ifrågasatte kontorens status ("främmande agenter") har de stängts tills vidare. Därigenom har möjligheterna till nordiskt projektsamarbete i Ryssland minskat. De nordiska samarbetsministrarna har trots detta (i september 2015) slagit fast att samarbete kring miljö, demokrati, utbildning och kultur bör fortsätta.

Den nordiska erfarenheten spelar dessutom både direkt och indirekt en roll för samarbeten och relationer som diskuteras i följande kapitel. Inom miljöområdet (kapitel 3) ingår nordiska samarbeten som ett fundament. Finansiering av miljö- och energiinvesteringar genom NEFCO är en viktig del av miljösamarbetet med Ryssland.

Barentssamarbetet har skapat förtroende mellan Norge, Finland Sverige och Ryssland (kapitel 4). Vänortssamarbete, som spelat en viktig roll för att skapa och befästa vänskapliga relationer mellan de nordiska folken, kan stå modell för den förnyelse som nu påbörjats och som enligt vår mening har stor potential för att skapa goda relationer även med Rysslands folk (kapitel 9).

Sveriges lojalitet med FN är obruten (även om intensiteten växlat något över tid) vilket bland annat den framgångsrika kandidaturen till Säkerhetsrådet vittnar om: Sverige kommer att vara ledamot av Säkerhetsråden 2017-2018. Små stater som Sverige har ett särskilt intresse av att FN fungerar enligt organisationens egna principer och att dess stadga tas på allvar.

EU spelar en växande roll inom olika politikområden. I dagsläget finns vissa motsättningar mellan EU och Ryssland, samtidigt som EU i många frågor – inklusive rysslandspolitiken – är splittrat. Många samarbeten i Europa (bland dem miljösamverkan, se kapitel 3) baseras på EU:s strukturer, och några av dem utvidgas till Ryssland (och andra östländer) vilket inte alltid är oproblemiskt.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, bör, enligt många bedömare, kunna spela en större roll för att återställa och upprätthålla en europeisk säkerhetsordning; i OSSE ingår även USA och Kanada tillsammans med samtliga länder i Europa, inklusive Ryssland. OSSE är unik bland annat genom att den inrymmer såväl militära som civila säkerhetsfrämjande dimensioner.

Från 1998 och några år framåt drev Sverige, på initiativ av utrikesminister Anna Lindh, linjen att förebyggande av väpnad konflikt ska tillmätas mycket hög prioritet; om detta rådde politisk enighet i Sverige (Ds 1999:24, Regeringens skrivelse 2000/01, Utrikesutskottets betänkande 2000/01:UU4). Intensivt arbete av svenska diplomater, särskilt i FN och EU, fick visst genomslag, bland annat som EU:s program för förebyggande. Men den mer konkreta fortsättningen kom av sig. En ny agenda "kriget mot terrorismen" tog över under intryck av händelserna 11 september 2001.

I den genomgång av olika sakpolitiska områden som görs i det

följande, finner vi fungerande multilateralt samarbete inom flera olika mellanstatliga organisationer i vilka också Ryssland ingår. Gemensamma miljöproblem har lett till skapandet av flera olika samlarbetsorgan (se kapitel 3). I kapitel 4 beskrivs bland annat vad som sker inom Barentsrådet, Arktiska rådet och Den nordliga dimensionen. I flera mellanstatliga sammanhang (vi kan särskilt nämna OSSE) har också skapats möjlighet för parlamentariker från medlemsländerna att delta aktivt. Många av de samarbeten som beskrivs i senare kapitel är inte renodlat "mellanstatliga" utan bygger främst på tjänstemannasamarbete och expertinsatser.

Under de senaste åren har det säkerhetspolitiska läget försämrats. Samtidigt har de bilaterala relationerna mellan Sverige och Ryssland krympt till ett minimum (detta bekräftas bland annat i intervjuer med utrikesminister Wallström och Rysslands ambassadör, DN juni 2015). Sverige var 2014 det europeiska land som hade de kyligaste relationerna med Ryssland och de mest negativa attityderna (Transatlantic Trends 2014). När detta skrivs (början av 2017) har den svenska regeringen markerat en tydlig vilja till ökad kontakt, bland annat motiverat av nödvändigt samarbete i FN:s säkerhetsråd, och hävdar att relationerna återigen kan betraktas som "normala".

Det finns anledning att påminna om att syftet med diplomatiska förbindelser är att möjliggöra fortlöpande samtal. Detta är särskilt viktigt under tider då bilaterala relationer är ansträngda. Då måste läggas extra kraft på att upprätthålla en dialog. Sverige har en god och till stora delar framgångsrik tradition av att bedriva samtal i lägen då andra parter inte vill eller kan samtala.

Med dessa noteringar lämnar vi ämnet, och ägnar resten av rapporten åt andra samlarbetsaspekter. Men även i dessa finner vi många exempel på att diplomatiska förhandlingar stat-till-stat är nödvändiga för att bereda väg för de kontakter samhälle-till-samhälle och folk-till-folk som denna rapport handlar om. Det kan röra så olika ting som att förenkla eller avskaffa visum, organisera miljösamarbete eller undanröja omotiverade hinder för folkrörelsekontakter.

Handel och investeringar

Många utredare, forskare och debattörer har framhållit att ökad handel och ekonomiskt samarbete har en positiv inverkan för att undvika att konflikter uppstår mellan länder. Efter andra världskriget, när USA i hög grad blockerade handeln med Sovjet, argumenterade andra i stället för intensifierad handel. (Till dem hörde Gunnar Myrdal, 1945-47 handelsminister i den svenska regeringen, som tvingades avgå efter kritik mot hans aktiva rysslandspolitik). En aktiv handelspolitik var ett led i ansträngningarna efter det kalla krigets upphörande att dra in de tidigare sovjetrepublikerna Estland, Lettland och Litauen i ett Östersjösamarbete, liksom i försöken att skapa mer förtroendefulla relationer till Ryssland.

Ökad handel kan påverka konflikter mellan och inom stater såväl positivt som negativt. Bland de positiva argumenten kan noteras att handeln har en nyttig inverkan på strukturella riskfaktorer, såsom bristande rättssäkerhet, ekonomisk stagnation, arbetslöshet och resursbrist. Om den sociala och ekonomiska situationen i ett land är en grogrund för konflikt kan handel och specialisering förbättra möjligheterna till positiv ekonomisk och politisk utveckling.

Genom handel skapas ömsesidiga beroenden mellan stater och folk vilka stärker intresset av att, så långt som möjligt, undvika destruktiva metoder för att lösa konflikter. Detta var ett grundläggande motiv för den europeiska kol- och stålunionen, föregångaren till dagens EU (som belönades med Nobels fredspris 2012). Stärkt samarbete och kommunikation mellan länder minskar risken för att missförstånd ska uppstå mellan olika länders företrädare. Bland annat kan handelsavtal leda till samarbetsinstitutioner och tvistlösningsmekanismer samt ökad tillämpning av internationellt överenskomna regler och normer.

På så sätt kan handel – och annat ekonomiskt utbyte, som investeringar – vara positivt för det strukturella och långsiktiga arbetet för att förebygga att konflikter eskalerar till våld.⁴

4 Ett sådant resonemang förs i artikeln Handel och konfliktförebyggande på UD:s hemsida, se www.regeringen.se/sb/d/2660/a/34565.

Men handel och handelspolitik kan också leda till konflikter, eller förvärpa sådana som redan finns. Handel medför ibland ett konkurrenstryck för inhemska producenter, vilket kan innebära inkomstbortfall, ökad arbetslöshet eller konkurser inom en viss sektor. I särskilt olyckliga fall kan detta leda till svält eller andra försörjningskriser. Diskriminerande behandling av import och prisdumpning av export kan ge upphov till handelskonflikter stater emellan. Internationella företag och koncerner (som vapenexportörer, men i vissa fall även olje- eller gruvbolag) kan uppträda på ett sådant sätt att latent konflikter slår ut i öppet våld.

Insikten om både möjligheter och risker har varit grunden för det internationella handelsavtalet GATT (sedermera huvudavtal i Världshandelsorganisationen, WTO) liksom exempelvis WTO:s tvistlösningsmekanism och principen om särskild och differentierad behandling inom handelssystemet. Globaliseringen gör det angeläget med såväl mellanstatlig och överstatlig reglering som ansvarigt handlande av företagen själva, till exempel genom att det internationella näringslivets egna organisationer lägger fast vissa regler och uppförandekoder och tar andra initiativ med sikte på ekonomiska framsteg och mänskliga rättigheter.

När detta skrivs gäller fortfarande de ekonomiska sanktioner mot Ryssland som beslutades av EU med anledning av den olagliga annekteringen av Krim våren 2014. Dessa koncentreras till investeringar plus en begränsad krets av personer, medan Rysslands motsanktioner i högre grad siktar in sig på handel, bland annat av livsmedel och konsumtionsvaror. Vi noterar också (och återkommer till detta flera gånger i rapporten) att den ryska ekonomin för närvarande är i djup kris, till stor del beroende på låga olje- och gaspriser globalt.

Vi har ingen möjlighet att analysera den aktuella situationen vad gäller handel och investeringar och än mindre komma med konkreta rekommendationer. Senare i detta kapitel (avsnittet Sverige och Ryssland i dag) redovisar vi några siffror rörande utvecklingen inom ekonomi och handel. Det är dock uppenbart att starkare ekonomiska relationer och utbyggt samarbete mellan länderna erbjuder

möjligheter till ökad säkerhet.

Sverige och Ryssland: en historisk relation

Svenskar i gemen har inte särskilt god inblick i rysk historia. Sannolikt kommer de flesta, om de tillfrågas, att associera till krig mellan länderna. I första hand blir det nog Karl XII:s krig (som slaget vid Poltava 1709 och kalabaliken i Bender 1713) som dyker upp, eller finska kriget 1808-9. Det senare blev genom Fänrik Ståls sägner av Runeberg vida känt, och är ett av de sista exemplen i svenskspråkig litteratur på heroisering av krig och krigare: såväl svenska, finska som ryska. (Efter detta, utom ett ”litet” krig med Norge 1814, har Sverige inte varit i krig i vårt eget närområde.) Finland och Åland blev ryska och Finland blev senare självständigt (fullt ut 1918), vilket i rysk historieskrivning inte tillmäts någon stor betydelse. Det gör däremot angreppet på Åland och förlusten av Bomarsund (1854-6) i ett krig mot England och Frankrike – som Sverige inte deltog i – då Ryssland började trängas tillbaka till vad en del historiker kallar dess naturliga gränser. Från senare tid känner alla till det kalla kriget, men få har fullt klart för sig Rysslands speciella roll under andra världskriget och det ryska folkets erfarenheter, vilka fortfarande har mycket stor betydelse i Ryssland (där det benämns Det stora fosterländska kriget).

Att bilden av Ryssland i vårt land färgas starkt av krigen är olyckligt. Det vore dumdrigt att försöka korrigera detta här genom att ge någon slags kortversion av rysk historia, eller av relationerna mellan våra länder. Det finns utmärkt underlag att tillgå på svenska, både kortare (t ex NE, Hirdman 2015, Chrispinsson 2014) och längre (Bodin 2016, Gerner 2015). Däremot finns det skäl att påminna om en relativt tydlig nationell olikhet gällande historiemedvetenhet.

Medan svenskar i allmänhet har en rätt diffus föreställning om historia, sin egen och än mer Rysslands, så gäller detta knappast ryssarna. De påminns på olika sätt om Rysslands (inklusive Sovjetunionens) historia: det kan gälla stora ledare och militära framgångar, men också förlorade krig, förödmjukelser och umbäranden. Var och

en som vill utveckla en närmare kontakt med Ryssland och ryssar bör vara medveten om detta, och göra sig förtrogen med huvud dragen i Rysslands historia, liksom med hur tolkningen av historien påverkar beslut och värderingar i samtiden. Då kommer det också att visa sig att den historiska relationen mellan Ryssland och Sverige är betydligt intressantare och mer motsägelsefull än vad de flesta föreställer sig.

Biståndsperioden 1991-2008

När Berlinmuren fallit och Sovjetunionen upplösts var Sverige snabbt att agera. Med det tydligt uttryckta motivet att underlätta övergången till demokrati och marknadsekonomi i Ryssland gavs ett aktivt stöd. Sverige samverkade både mellanstatligt och genom det civila samhällets organisationer på ett mycket genomtänkt sätt. Detta gällde inte bara Ryssland utan också övriga post-kommunistiska länder kring Östersjön. Med en sammanfattande term beskrevs detta som Reformsamarbete och administrerades från Sida. Det sammanlagda beloppet av bistånd som gällde Ryssland var 3,8 miljarder kronor under perioden. Bistånd gavs från 1991 fram till 2008; beslutet att fasa ut det fattades 2006. Det finns omsorgsfullt dokumenterade resultat och utvärderingar av detta. En grundlig genomgång finns i Sida-rapporten Det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland 1991-2008 (Sida rapport 2009, 96 sid, huvudförfattare Krister Eduards, i fortsättningen benämnd Eduards 2009).

De ändamål som då stod i centrum var att främja en säkerhetsgemenskap, fördjupa demokratins kultur, stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling och en miljömässigt hållbar utveckling. Jämställdhet var ett uttalat genomgående syfte.

Att biståndet fasades ut måste förklaras med två olika men ungefär samtidigt förändringar. Den ena innebar att Rysslands omställning mot demokrati och marknadsekonomi mattades av och i några avseenden vände tillbaka. De auktoritära dragen kom att framträda tydligare och presidentens makt konsoliderades. Samtidigt ökade misstänksamheten mot utländskt inflytande. Några källor hänvisar till

att höga företrädare för Ryska Federationen kände sig förolämpade av att ta emot "bistånd" från Sverige. Förutsättningarna för bistånd eller grannsamverkan försämrades.

Den andra förändringen var att Sveriges regering starkare betonade att vårt bistånd skulle prioritera fattigdomsmålet och dessutom minska antalet mottagarländer. Då passade inte Ryssland längre in i mönstret. Det fanns flera, bland andra dåvarande bistandsminister Gunilla Carlsson, som förespråkade en förändrad fokusering av svenskt bistånd, där endast 70% skulle prioritera fattigdomsmålet och gå till de fattigaste länderna inom ramen för OECD:s DAC-regler, och att resterande 30% skulle kunna gå till andra utvecklingsområden som inte inkluderades i DAC-ramarna. En sådan lösning skulle ha möjliggjort ett fortsatt svenskt bistånd till Ryssland och Centralasien, där Sverige traditionellt haft en relativt god kompetens jämfört med andra länder.

Stödet för en sådan lösning var dock inte tillräckligt stort, varken inom regeringen eller i riksdagen. Då beslutet togs att allt bistånd (Utgiftsområde 7) skulle gå till fattigdomsbekämpning enligt DAC kunde Ryssland inte längre tilldelas svenska biståndspengar och biståndet avbröts. Samtidigt inrättades dock ett nytt politikområde Reformsamarbete i Östeuropa, med finansiering från Utgiftsområde 5 (internationellt samarbete).

I efterhand kan två saker konstateras. Det var knappast någon part som hade avsikten att helt avsluta biståndet, men man hamnade i något av ett politiskt baklås. För det andra skapade detta beslut en stor besvikelse bland många av dem som engagerat sig och byggt upp kontakter med ryssarna under dessa år: en besvikelse som fortfarande märks.

Det nämnda stödet avlöstes, som nämnts ovan, av ett nytt politikområde, innefattande särskilda uppdrag till Sida och till Svenska Institutet (SI). Vi återkommer till dessa i slutet av detta kapitel. Anslagsbeloppen är mindre och täcker färre aspekter än de som var aktuella 1991-2008, men visar sig ha stor betydelse för flera av de samarbeten som i dag bedrivs – i viss utsträckning finns alltså spår

kvar från bistandsperioden.

Den geografiska prioriteringen av nordvästra Ryssland kvarstår i stora drag. Denna kan och har visserligen ifrågasatts, och närvaro i Moskva och andra stora städer är viktig. Men det råder inget tvivel om att den långa närvaron av svenska organisationer i det närbelägna område där Sankt Petersburg är den dominerande metropolen, har betytt att kunskapen om och intresset för Sverige är större här än i övriga delar av Ryssland. Detta kan också noteras som en bakgrund inom olika områden som diskuteras senare i rapporten: utbildning, kultur, myndighetssamarbete osv.

Sverige och Ryssland i dag

Rysslands ekonomiska och sociala utveckling

Redan under 1980-talet mjukades det hårda planekonomiska systemet i Sovjetryssland upp. Försöken med "blandekonomi" blev (enligt tämligen eniga källor) inte övertygande, och det osäkra och delvis kaotiska läget i ekonomin bidrog till sammanbrottet 1991. Under den första post-sovjetiska tiden förblev ekonomin kvar i detta osäkra läge: privatiseringar genomfördes, investeringarna minskade och produktionen vacklade mellan tillväxt och stagnation. Sommaren 1998 inträffade ett nära sammanbrott för den ryska ekonomin i samband med den s k Asienkrisen. Regeringen tillgrep drastiska åtgärder för att försvara rubelns värde, men till slut gav man upp. Börsen tvärdök och banker gick omkull samtidigt som priserna skenade.

I slutet av 1990-talet stabiliserades dock det ekonomiska läget något och sedan Vladimir Putin tog över har Rysslands ekonomiska utveckling varit mer jämförbar med andra medelinkomstländers. Den första fasen, 1999 till 2008, karaktäriserades av snabb tillväxt till följd av ökade kapitalinflöden, omstruktureringar av lån och framväxten av nya tillväxtsektorer inom bland annat finans och hälsovård. Dessutom bidrog ett stadigt högt oljepris till den ekonomiska uppgången. Efter finanskrisen 2008 (då BNP på ett år minskade med nära 8 % och många människor förlorade alla sina besparingar)

bromsade tillväxten in som en följd av att investerare hade börjat inta en mer försiktig hållning. Detta har i sin tur lett till att den ryska statsbudgeten blivit ännu mer beroende av inkomsterna från olje- och gasindustrin.

Utifrån rena tillväxtsiffror ter sig den ryska ekonomin fram till 2014 inte alltför problematisk. Men beroendet av olja och gas är en betydande riskfaktor (över 60 % av exportvärdet är energi). Dessutom finns ett arv av föråldrad industriell struktur som det kommer att ta lång tid att växa ifrån. Över 600 städer är i huvudsak beroende av en enda fabrik, och i många fall är försvarsministeriet deras största kund. Centraliseringen under Putin har ökat korruptionen och små ekonomiska elitors inflytande. Inom landet finns mycket stora regionala skillnader, och även inkomstspridningen mellan grupper är mycket stor. Alkohol- och drogmissbruk är ett allvarligt problem som påverkar både folkhälsa och ekonomiskt välstånd negativt. Under 2014 har både sjunkande oljepriser och kriget i Ukraina förvärrat det statsfinansiella läget, vilket fått återverkningar på ekonomin i stort.⁵

För närvarande befinner sig rysk ekonomi i djup recession. Tillväxten har mattats av betydligt under 2015 och 2016. Rubeln har devalverats kraftigt: ett fallande oljepris påverkar rubeln såväl som statsinkomsterna. Sanktioner och kontra-sanktioner fungerar som en ytterligare hämsko på tillväxten. Denna bistrare ekonomiska verklighet påverkar många av de samarbetsmöjligheter som diskuteras i det följande. Det tydligaste exemplet är kanske turismen (se kapitel 9) där vi kan konstatera att rysk turism till Sverige minskat med cirka 40 % på två år. Inom vissa samarbeten kan detta leda till att den svenska insatsen i gemensamma projekt måste vara större, om de över huvud taget ska kunna realiseras. Å andra sidan bör man inte utgå från att dessa förhållanden kommer att bestå. Så noterar till exempel företrädare för turistnäringen att rysk turism i Sverige

5 Huvudsaklig källa för detta och föregående stycke är ett referat från seminariet "Russian Economic Decline – is there a Remedy?" vid Utrikespolitiska Institutet våren 2014.

kan ”explodera” när ekonomin väl återhämtat sig.

Missnöjet med regeringens ekonomiska politik är utbrett. Undersökningar från Levada-institutet visar att ganska stabilt endast cirka 4-6 % av befolkningen anser att den ekonomiska politiken fungerar bra, medan 35-40 % anser att den är dålig. Många sociala tjänster har försämrats, vilket förstärker en känsla av misslyckande hos stora delar av befolkningen. Samtidigt ökar, paradoxalt nog, stödet för president Putin. De flesta ryssar har starka minnen av tider då förhållandena var mycket sämre. President Putin sägs, enligt många källor, vara starkt oroad av möjligheten av folkliga protester, vilket förklarar en hel del av hans inrikespolitik. Oron eller olusten över ”samhällsomstörtare och kaos” delas sannolikt av en betydande del av befolkningen.

Handel mellan länderna

Ända sedan vikingarnas tid har Sverige handlat med Ryssland. Före revolutionen i början av 1900-talet var bland andra bröderna Nobel samt L M Ericsson aktiva på den ryska marknaden. Handel, investering och företagande mellan Sverige och Ryssland har utvecklats starkt under den post-sovjetiska tiden, särskilt efter år 2000.

Både export och import uppgår till betydande belopp. Under åren 1998-2011 ökade det sammanlagda värdet av den svensk-ryska handeln mer än elva gånger. År 2011 var svensk export till Ryssland 27 miljarder SEK, men har sedan sjunkit till 22 miljarder 2014 och enbart 15 miljarder 2015. Minskningen torde ha påverkats framför allt av ryssarnas minskande köpkraft men i någon grad också av ryska mot-sanktioner (se nedan). Svensk export till Ryssland domineras av varuslagen transportmedel, kommunikationsutrustning och kemiska produkter. Sveriges import från Ryssland har varit värd dryga 60 miljarder SEK under 2011 och 2012 (dock med ett stort inslag av energi- och råvaruprodukter). 2013 var Ryssland Sveriges 13:e största exportmarknad och 7:e största varuimportland. Detta placerar landet i bredd med Japan, Polen och Kina. Under de senaste åren

har även importen minskat: den var värd 38 miljarder SEK år 2015.⁶

Sverige och svensk innovation står stark även idag, och förknippas med positiva värden. Svenska företag anses generellt som goda affärspartners i Ryssland. Den senaste tidens politiska oro och sanktionspolitik har hindrat handel i en del sektorer, framförallt inom offentlig upphandling. Trots detta gör storleken och den geografiska närheten Ryssland till en intressant marknad med många affärsmöjligheter för svenska företag.

Idag finns runt 400 svenska företag på plats med registrerade dotterbolag. Många svenska storföretag har etablerat sig i Ryssland, och investeringarna har varit betydande. Under intryck av byråkrati, korruption och andra svårigheter har dock flera av dessa dragit sig undan. IKEA brukar nämnas som exemplet som avviker från denna trend. Med den kraftiga ekonomiska tillbakagången från 2014 plus EU-sanktioner och motsanktioner har dock kraftigt ändrat förutsättningarna. Svensk ekonomi eller svenska företag är dock inte tillnärmelsevis så drabbade som Finlands eller Polens: dessa länder har haft en omfattande export av konsumtionsvaror och livsmedel till Ryssland: mot-sanktionerna slår mot dessa.

Internetpenetrationen i Ryssland är idag hög och ett stort antal svenska företag är aktiva inom tillväxtbranscher såsom ICT och onlinetjänster. Det finns ett stort tryck på lokalisering av industri- och jordbruksproduktion i Ryssland, vilket innebär möjligheter för produkter och tjänster som ökar graden av modernisering och effektivisering. Bland annat finns det ett stort behov av att förbättra den kommunala infrastrukturen för energi, avfallshantering och vattenrening. Många producenter i Ryssland importerar komponenter från utlandet för att kunna leva upp till höga krav på kvalitet, hållbarhet och effektivitet.⁷

I huvudsak sker givetvis handel, investeringar och företagssamar-

6 Utförlig statistik över import och export redovisas av bland andra SCB och Kommerskollegium.

7 Källa för detta stycke: Business Sweden i Ryssland, 2016

beten på marknadens villkor och efter decentraliserade beslut. Men såväl de speciella förhållandena i Ryssland som en allmän önskan att främja ekonomiskt utbyte mellan länder har motiverat ett antal insatser, av såväl statliga som privata aktörer. De viktigaste av dessa och vad de gör beskrivs och diskuteras i kapitel 8 (Myndighetssamarbeten och sektoriell samverkan): ambassaden i Moskva, generalkonsulatet i Sankt Petersburg, Business Sweden och svensk-ryska handelskammaren.

Kunskap och allmänbildning

Debatten om internationell politik och gemensam säkerhet präglas av en tydlig informationsobalans. Både medier och svenskar i allmänhet är betydligt bättre informerade om levnadsförhållanden, samhällsdebatt och kultur i västra Europa och USA än om motsvarande frågor i Ryssland och övriga delar av Östeuropa. Diskussion om vad som är bra och dåligt i USA och de västliga EU-ländernas samhällsliv och politik kan bli ganska initierad och träffsäker. Motsvarande resonemang kring Ryssland riskerar däremot att bli grova och polariserade.

Ett skäl till detta är givetvis mediabevakningen. Ett fåtal svenska media (SR, SVT, DN och SvD) har egna fasta reportrar i Ryssland, medan övriga förlitar sig på nyhetsbyråer och utländsk press. Enligt uppgift fanns för 20 år sedan 13 lokalredaktioner för svenska medier i Ryssland. Dessutom präglas bevakningen (med några lysande undantag) av den gängse nyhetsvärdering som innebär att politiska utspel, militära frågor, skandaler, olyckor och fadäser får ojämförligt mycket större utrymme än vardagsliv och kultur. Sådan rapportering – av hög klass – förekommer dock. I samtal om dessa frågor lyfts ofta fram DN:s (och Huvfudstadsbladets) Moskvakorrespondent Anna-Lena Laurén samt reportern och författaren Kalle Kniivilä (bland annat författare till Putins folk, Kniivilä 2014).

Det finns många andra faktorer som bidrar till och förstärker denna obalans (skolans och universitetens läroböcker, kulturimport, turism...). Det ska naturligtvis inte förnekas att Sverige kulturellt

och politiskt står närmare Västeuropa och den anglosaxiska världen. Men om kunskapen och allmänbildningen kring våra östra grannländer blir alltför klena kan det skapas utrymme för obefogad rädsla, främlingskap och kanske fientlighet.

Det är inte statens eller politikens uppgift att styra massmedias uppmärksamhet i någon viss riktning. Däremot kan en bättre balans indirekt uppstå genom de olika förändringar som diskuteras i följande kapitel: student- och forskarutbyten, miljöåtgärder, turism, vänorter, kontakter genom civilsamhället.

Några grundläggande och svårhanterliga frågor som gäller både sociala medier och "gammelmedia", som åsiktsfrihet, desinformation och cyberattacker, återkommer vi till i kapitel 11.

Auktoritära tendenser och fiendebilder

Situationen för många miljoner människor i Ryssland, särskilt på landsbygden, är fortfarande mycket problematisk.

Samtidigt är detta läge bakgrunden till att den inrikespolitiska repressionen har ökat sedan 2003 och den ryska utrikespolitiken hårdnat sedan 2007. Statsledningen har för egna syften och med propaganda och korruption som medel inte bara sökt skyla över folkets problem utan använt dem som hävstång för en chauvinistisk och nationalistisk politik. Propagandan har skjutit över en stor del av skulden för landets problem till USA, Nato och Väst (och efter Euromajdan 2013 även till Ukraina).

Sedan 2013 har den ryska staten pekat ut många föreningar och folkrörelser med internationella kontakter som "utländska agenter" med stöd av en särskild lag.⁸ Detta har givetvis försvårat verksamheten för många slag av organisationer. Denna gäller inte bara sådana som koncentreras på områden som kan vara politiskt känsliga för regimen (som yttrandefrihet och andra mänskliga rättigheter) utan

8 Att betrakta organisationer i civilsamhället som skumma eller till och med som säkerhetsrisker har blivit en bekymmersam trend i världen, och en repressiv politik har förts i många länder, till exempel Israel, Egypten, Polen, Ungern och Turkiet.

även organisationer inriktade på sådant som facklig organisering, religion eller nykterhet. Ökad transparens i samarbetet borde kunna minska misstänksamheten från rysk sida men denna felaktiga tanke ska givetvis bemötas, även på det diplomatiska planet.

Som vi ska se i nästa avsnitt är det ryska folket positivt inställt till Sverige och svenskarna. I den motsatta riktningen är situationen annorlunda. Det finns inte mycket som tyder på att svenskarna har fördomar mot ryssar i allmänhet eller negativa erfarenheter av ryssar som de träffat. Däremot finns en växande misstänksamhet och en oro för hur Ryssland kan komma att agera. Denna härrör från den säkerhetspolitiska rapporteringen, inte minst i massmedia, och har starka militära övertoner.

Att peka ut en fiende leder mycket lätt till uppmålandet av allt hemskare fiendebilder (se bl a Volkan 1988 och Hochschild 2011). I sådana blir det svårt att skilja på folket och statsledningen. En del av medierapporteringen och politiska kommentarer i Sverige om Ryssland har gått mycket längre i allmän svartmålning än vad som är rimligt för att förstå säkerhetsproblemen i Östersjöregionen och Europa (för en fyllig och temperamentsfull betraktelse över detta, se Göransson 2016). När en fiendebild väl etablerats kommer även "fullt normala" händelser, till exempel militära övningar eller felnavigeringar, att tolkas som aggressiva. Detta försvårar lösandet av konflikter utan våld och hot. Det är värt att notera att Ryssland för närvarande förefaller extremt känsligt för kritik utifrån.

Att vi djupt ogillar en regim och fördömer dess agerande, både mot dess egen befolkning och dess grannar, är i sig inget skäl att rusta militärt mot den. Om detta ska ske måste det baseras på andra, mer exakta, motiv och argument. I denna rapport söker vi efter andra sätt att förebygga och lösa konflikter.

Bilden av Sverige

Genom mångåriga relationer redan under det kalla kriget kom ett relativt vänskapligt förhållande att utvecklas mellan den svenska staten och den sovjetiska statsledningen. Detta fortsatte under 1990-talet,

fram till ungefär 2003. Sverige brukar av Ryssland inte regelmässigt klumpas ihop med USA, Västmakterna eller ens med EU.

Det ryska folkets inställning till USA och ”väst” har drastiskt ändrat sig till det sämre från 2012; detta gäller både statens och befolkningens inställning. Men om Sverige tänker man annorlunda. I en aktuell undersökning (Levada-institutet 2015; detta är ett oberoende institut i Moskva för marknads- och opinionsundersökningar) bekräftas att Sveriges fortsatt har en särställning i opinionen. År 2014 (då inställningen till ”väst” var som sämst) angav hela 62 % av de svarande att de hade en positiv inställning till Sverige. Ett år senare, 2015, hade denna andel ökat till 67 %. Den positiva inställningen till Sverige under de gångna åren har förblivit stabilt hög, i kontrast till en kraftig försämring av attityderna till USA och EU-länderna som helhet, samt till Ukraina.

Tillfrågade om relationerna mellan Ryssland och Sverige anger 25 % av ryssarna att de är goda eller vänskapliga, medan 45 % svarar ”normala och lugna”. Denna positiva uppskattning kan delvis härledas till vår neutralitetspolitik, som är väl känd i Ryssland. Men det råder ingen tvekan om att den positiva bilden förstärks av sådant som Nobelprisen, Astrid Lindgren och svensk kvalitet genom IKEA, Volvo, Scania, Ericsson och andra storföretag, samt några kända idrottsmän. Sverige har alltså ett betydande good-will-kapital hos den ryska befolkningen, vilket är en faktor att räkna med i många av de samarbeten som diskuteras i de följande kapitlen.

I materialet från Levada-institutet finns dock vissa tendenser åt annat håll: politiskt uppmärksamma grupper (i storstäderna) redovisar ett något sjunkande gillande av Sverige, sannolikt under intryck av en negativ statlig kritik mot Sveriges politik och vår egen rysslandsnegativa hållning och debatt under de senaste åren.

Ekonomiskt stöd till samarbete

Biståndet till reformprocessen i Ryssland (Eduards 2009) avbröts 2008. Detta skedde dock inte abrupt. Den närmaste arvtagaren till det tidigare stödet är specialdestinerade bidrag till dels Sida, dels

Svenska institutet (SI). Dessa medel styrs av en resultatstrategi vars senaste version fastställdes av regeringen år 2014 och ska gälla till 2018 (Utrikesdepartementet 2014). Syftet med strategin är att stödja 1) demokratisk utveckling i Ryssland och bidra till ökad respekt för mänskliga rättigheter samt 2) en förbättrad miljö i Östersjöområdet och i nordvästra Ryssland. Regeringen framhåller att området 1) demokrati och mänskliga rättigheter, ska prioriteras.

Medel för att förverkliga denna strategi tas ur Utgiftsområde Internationell samverkan (Uo5) inte som under den tidigare perioden från Uo7 (Internationellt bistånd). Enligt resultatstrategin ska Sida under perioden hantera cirka 320 miljoner och SI cirka 40 miljoner SEK. Översatt till årsbudgetar blir detta cirka 80 miljoner respektive 10 miljoner SEK.

Vissa allmänna anvisningar ges. Stödet bör ges huvudsakligen till verksamhet i nordvästra Ryssland (en prioritering som kritiserats från flera håll) men insatser även i andra områden kan komma i fråga. Att arbeta genom svenska civilsamhällesorganisationer framhålls som önskvärt, och liksom i annat bistånd läggs vikt vid kapacitetsutveckling hos partnerorganisationer i mottagarlandet. Som exempel på den breda kontaktyta som Sida tillsammans med SI söker upprätthålla kan nämnas ett Partnermöte Ryssland i december 2015 där företrädare för cirka 35 organisationer i civilsamhället deltog. Vi kommer i följande delar av rapporten (särskilt i kapitel 3 och 10) att beröra de projekt och insatser som finansieras av Sida och SI. Det bör redan här noteras att stödet till miljö från detta anslag är mindre än man skulle vänta sig, av två skäl. Det ena är att miljöorganisationer i Ryssland har svårigheter med regelverk och bristande resurser (jfr slutet av kapitel 3). Det andra är att stöd till större miljöinvesteringar, som tidigare varit en viktig post, inte kan förverkligas på grund av de av EU beslutade sanktionerna mot Ryssland.

Det vore dock ett misstag att tro att de ovan nämnda medlen, cirka 90 miljoner SEK på årsbasis, är de enda statsanslag som stöder samverkan med Ryssland. Under den vidare rubriken Samarbete inom Östersjöregionen anslogs år 2014 164 miljoner SEK. I dessa ingår

de ovan nämnda medlen, men också bidrag till andra verksamheter som berör Ryssland. Svenska Institutet har ett anslag kallat Östersjösamarbete som totalt omfattar 118 miljoner SEK (då inräknas de ovan nämnda medlen, samt 23 miljoner SEK som tas ur biståndsramen, Uo7). Anslaget styrs 2016-2020 av en särskild strategi. Från detta anslag beviljas projektstöd, genomförs ledarskapsprogram, expert- och journalistbesök samt finansieras stipendier.

En finansieringsform som har betydelse för samverkan med Ryssland är Tredjelandsstöd Öst (TLSÖST) som administreras av Svenska Institutet. Stödformen syftar till att skapa förutsättningar för ömsesidiga och långsiktiga samarbeten mellan aktörer i Sverige och övriga östersjöländer inklusive Ryssland, samt länderna Georgien, Moldavien, Ukraina och Belarus. Avsikten är att utöka och fördjupa relationerna och samarbetet mellan länderna i regionen med utgångspunkt från EU-samarbete i allmänhet och EU:s Östersjöstrategi i synnerhet, och inkludera icke EU-länder i regionen i pågående EU-samarbeten. Alla projekt innehåller alltså alltid minst ett EU-land utöver Sverige. Underlag från SI utvisar att det för närvarande utgår ett 40-tal sådana stöd som involverar Ryssland, med en total volym av cirka 15 MSEK. De faller inom områden som hälsa, miljö, forskning, kultur, samhällsplanering och allmänt Östersjösamarbete.

Vidare finansieras ur de nämnda 164 miljonerna SEK även utgifter inom ramen för Östersjöstaternas råd (CBSS), Nordliga dimensionen, Arktiska rådet och Barentsrådet. I samtliga dessa finns Ryssland med (se vidare kapitel 4). Att räkna ut vilken andel som bör räknas som just rysslandssamarbete inom dessa mångnationella insatser är knappast meningsfullt, men det kan röra sig om cirka 20 %.

Sammantaget finner vi då att samarbete med Ryssland finansieras med cirka 100-140 miljoner SEK årligen över statsbudgetens Uo5: Internationell samverkan.

Men detta är inte allt. Utredningen kommer att visa att det finns en rad samverkansformer som finansieras på andra sätt. Det handlar då om reguljära anslag inom bl. a. kultur- utbildnings- och miljöde-

partementen, myndighetsanslag, EU-medel, forskningsanslag från råd och stiftelser (särskilt inom miljöområdet), kommunala anslag, kyrkliga medel (fonder, kyrkoavgifter och kollekter) samt annan egenfinansiering från civilsamhället. Detta gör kalkylen dels mer komplicerad, dels en smula mer uppmuntrande. Om den sammanräknade ekonomiska insatsen är stor eller liten kommer att diskuteras i förbindelse med våra slutsatser (kapitel 12).

3 Östersjöregionen och miljön

Inledning och syfte

Under lång tid har havsmiljön i Östersjön vållat oro. Sådana problem som generellt gäller havsmiljön återfinns med ökad skärpa i Östersjön.⁹ Med sin begränsade kontakt med oceanerna utanför drabbas Östersjön hårdare av närsaltsbelastningen och miljögifter. Östersjön är ett av världens mest förorenade havsområden. Mycket beror på dess utsatta läge. Omringat av tätt befolkade landområden och med bara smala sund som förbindelse till världshaven blir alla utsläpp kvar länge. Detta kombineras med en lång omsättningstid på 30 år och en vattenmassa som aldrig blandas om ordentligt och ett bräckt ("utsötat") vatten där alla arter redan lever på gränsen av de tål. Resultatet blir ett hav som måste behandlas med största försiktighet. Övergödning, eller eutrofiering, är ett allvarligt problem i Östersjön. Sedan 1940-talet har tillförseln av näringsämnen kväve och fosfor till havsområdet flerdubblats. Detta har orsakat stora ekologiska förändringar.

I detta kapitel behandlas åtgärder som vidtas för att förstå och förbättra havsmiljön i Östersjön, och hur samverkan mellan Sverige och Ryssland – direkt och indirekt – fungerar i detta arbete. Vi låter här (liksom i de flesta beskrivningar från myndigheter och forskare) "miljöproblem" få en vid innebörd, som innefattar föroreningar, vattenkvalitet, miljöstörningar i kustregioner, förutsättningar för fiske samt klimat. Delvis överlappande frågor som kustbevakning, sjösäkerhet och sjöräddning behandlas i kapitel 9.

Likartade problem samt samarbete kring deras lösning finns i norr: Nordkalotten, Barentshavregionen. Eftersom dessa skiljer sig både

9 Ofta skiljer man på Egentliga Östersjön och Bottniska viken. Den senare har andra förutsättningar än havet söder om Åland, präglad bland annat av avrinningen från flera stora älvar. Här är det naturligt att låta Östersjön i huvudsak syfta på Egentliga Östersjön, eftersom det är kring denna som samarbetet med Ryssland fokuseras.

vad gäller områdets ekologi och inte minst den – flersektoriella – organiseringen av olika samarbeten, behandlar vi detta samlat, i kapitel 4.

Inom miljösamarbetet, liksom inom många andra områden, finns fortfarande präglingar från den betydande satsning som gjordes mellan åren 1991 och 2008 med stöd av biståndsmedel, under den sammanfattande rubriken Stöd till reformprocessen i Ryssland (Eduards 2009), se även kapitel 2. I den annorlunda (och betydligt mindre) satsning som efterträdde denna har dock bland annat miljö prioriterats. Dess senaste fas beskrivs i Resultatstrategi för Sveriges stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och miljö i Ryssland 2014 – 2018 (Utrikesdepartementet 2014). Här ingår alltså miljö som ett av tre utpekade områden. Om detta sägs specifikt i resultatstrategin:

Förbättrad miljö och begränsad klimatpåverkan i Östersjöområdet

- Minskade utsläpp av föroreningar till Östersjön och dess tillrinningsområde i enlighet med internationella överenskommelser inom miljö och klimat.
- Mer energieffektiv uppvärmning och miljömässigt hållbar avfallshantering
- Ökad miljömässigt ansvarstagande hos statliga, lokala och civila aktörer.

Detta kommenteras ytterligare: ”Det civila samhället är centralt som plattform för medborgarnas engagemang i samhällsutvecklingen. Mycket arbete kvarstår med att minska den ryska påverkan på den gemensamma miljön i och kring Östersjön.”

De båda myndigheter, Sida och Svenska Institutet, som har ansvar för att förverkliga resultatstrategin och disponerar statliga medel för

detta (vilka avsätts inom utgiftsområdet Internationell samverkan, Uo5, inte längre från biståndsanslaget Uo7) finansierar en del av de verksamheter som beskrivs nedan.

Det måste redan här noteras att de samlade insatser som gäller eller påverkar samverkan med Ryssland om miljö och klimat sträcker sig långt utanför den nämnda resultatstrategin och tar i anspråk större och andra ekonomiska medel än dem som strategin direkt syftar på. En stor roll spelar EU-medel, inte minst genom Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö, också kallad Helsingforskommissionen, HELCOM, vilken diskuteras i nästa avsnitt. Dessutom finns reguljära forsknings- och projektmedel som tilldelas genom flera statliga myndigheter (i huvudsak från miljöbudgeten, se nedan), forskningsråden och den miljöstrategiska forskningsstiftelsen Mistra.

En central del av miljösamarbetet med Ryssland har tidigare varit stöd till stora investeringar, till exempel reningsanläggningar för vatten. Som följd av EU:s sanktioner mot Ryssland sedan 2014 finns inte längre förutsättningar för sådant stöd. Det ekonomiska läget i Ryssland har också inneburit att större miljöinvesteringar de senare åren fått stå tillbaka. Detta innebär en mycket stor förändring i miljösamarbetets karaktär.

Multilateralt miljösamarbete och myndigheternas roll

HELCOM

I den ovan nämnda resultatstrategin nämns uttryckligen att den ska genomföras i enlighet med Baltic Sea Action Plan (BSAP) samt HELCOM. HELCOM har en nyckelroll i förbättringen av Östersjöns miljö, och dessutom en intressant sammansättning. Helsingforskonventionen är en regional miljökonvention för Östersjöområdet, inklusive Kattegatt. Den undertecknades 1974 och hade år 1980 ratificerats av alla berörda stater. Konventionen gäller för hela avrinningsområdet. Parter är Danmark, Estland, Finland, Lettland,

Litauen, Polen, Sverige, Tyskland, Ryska Federationen och EU. Arbetet för att förbättra Östersjöns tillstånd samordnas av dess högsta organ Helsingforskommissionen (HELCOM). HELCOM består av representanter för konventionens parter. Arbetet sker i arbetsgrupper och med stöd av ett sekretariat i Helsingfors.

Inom HELCOM finns fem stående och tre tidsbegränsade arbetsgrupper. De förstnämnda är:

- Inom GEAR arbetar länderna med integrering av ekosystemansatsen i havsmiljöarbetet, samt regional samordning av ländernas marina strategier och BSAP. Havs- och vattenmyndigheten representerar och ansvarar för Sveriges medverkan i gruppen.
- MARITIME arbetar med frågor som syftar till att förhindra föroreningar från fartyg. Transportstyrelsen representerar och ansvarar för Sveriges medverkan i gruppen.
- PRESSURE arbetar med frågor som rör minskad belastning av tillförsel av näringsämnen, farliga ämnen och marint skräp till den marina miljön. Havs- och vattenmyndigheten representerar och ansvarar för Sveriges medverkan i gruppen. Naturvårdsverket ansvarar för frågor om farliga ämnen och reningsverk.
- RESPONSE arbetar bland annat med beredskap och förebyggande åtgärder för att minimera risker med sjöfart. Kustbevakningen representerar och ansvarar för Sveriges medverkan i gruppen.
- STATE and CONSERVATION arbetar med övervakning och statusbedömningar samt frågor som rör bevarade av natur och skydd av den biologiska mångfalden. Havs- och vattenmyndigheten representerar och ansvarar för Sveriges medverkan i gruppen. I detta sammanhang ansvarar Naturvårdsverket för frågor om status bedömning och övervakning av havsfåglar och farliga ämnen.

Om de tre tidsbegränsade grupperna AGRI, FISH och MSP WG kan man läsa på HELCOMs websida. Dessa är strategiska

grupper då de arbetar med två för Östersjöns miljö viktiga belastningar jordbruk och fiske. När det gäller belastning från jordbruk är det Jordbruksverket som har en central roll att spela. Marin Spatial Planning-MSP WG utvecklar former för regional samordning av ett framtida instrument som kan komma att spela roll i att leda utvecklingen i regionen, dvs. havsplanering.

Arbetsgrupperna tar fram status analyser, förslag och strategier samt regional vägledning som sedan beslutas på möten i HELCOMs styrgrupp. I styrgruppen deltar delegationsledare från respektive avtalsparter. Styrgruppen träffas två gånger om året.

HELCOM har beslutat om en Aktionsplan för Östersjön, HELCOM Baltic Sea Action Plan (BSAP), med syfte att återställa god ekologisk status i Östersjön till 2021. Den nu gällande planen pekar ut specifika mål inom fyra områden: eutrofiering, biologisk mångfald, skadliga ämnen och sjöfart.

En överskådlig presentation av HELCOM finner man, dels på dess egen hemsida HELCOM.fi, dels på HaVs webbplats¹⁰:

HELCOM beskriver huvuddragen i sina uppgifter så här:

- sätta miljöpolicy och utveckla gemensamma syften och åtgärder
- vara en fokalpunkt för information om Östersjöns miljö
- utveckla egna rekommendationer och komplettera vad andra organisationer rekommenderar
- övervaka att organisationens miljöstandards implementeras fullt ut
- samordna beredskapen för multilaterala insatser om det inträffar större incidenter i området.

Det mesta av arbetet i form av miljöövervakning och tematiska

10 <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/konventioner/helcom---skydd-av-den-marina-miljon-i-ostersjon.html>

rapporter görs av experter inom HELCOMs arbetsgrupper och medlemsländerna förväntas då stå för kostnaden. Sekretariatet har vissa egna pengar och kan engagera konsulter för speciella projekt. I den mån EU-medel används för projekt tillskjuter Ryssland medel för "sin" andel.

Grundat på den speciella situationen att HELCOM är "nästan" en EU-organisation kan Rysslands medverkan ibland bli problematisk (men enligt uppgift huvudsakligen på strukturella snarare än politiska grunder). Svenska experter bedömer att arbetet inom HELCOM är viktigt för Ryssland. Eftersom alla HELCOMs avtalsparter, förutom Ryssland, är EU-medlemmar och dessa under senare år har haft stort fokus på att genomföra EU:s havsmiljödirektiv så uppstår ibland vissa spänningar. Ryssland betonar HELCOMs roll som regional konvention och inte ett organ för att genomföra EU:s direktiv. I sak har Ryssland i stora drag ställt upp på problembeskrivningen men har ibland fört fram andra frågor (som spridning av bakterier i havsmiljön) men inte fått gehör. En tvistefråga har varit sjöfarten, särskilt rening av kväveoxidutsläpp från fartyg och här har Ryssland hållit emot. I år har dock HELCOM tagit ett beslut att samtidigt med länderna runt om Nordsjön lämna in ett förslag om NECA-områden¹¹ i Östersjön och Nordsjön. I sammanhanget bör också nämnas OSPAR-konventionen.¹² Ett krav på dubbelskrov för oljetransporter i Östersjön har numera genomförts, med motivet att Östersjön är ett särskilt känsligt marint område.

Årligen organiseras i Ryssland Baltic Sea Day där bland annat ryska avnämare får ta del av information om aktuella frågor inom HELCOM. 2016 hölls mötet i Sankt Petersburg.

11 Inom ett NECA-område (utsläppskontrollområde för kväveoxider, NO_x) kräver man att nya fartyg utrustas med framdrivning som reducerar utsläppen av kväveoxider med cirka 80 %, jämfört med år 1990, från och med det datum som ett eventuellt regelverk träder ikraft.

12 OSPAR är en motsvarande konvention som Helsingforskonventionen, för Nordsjön: benämnd efter OSLO och PARIS.

<http://www.helcom.fi/helcom-at-work/events/events-2016/baltic-sea-day-st-petersburg>

Från svensk sida sköts kontakterna på ämbetsmannanivå med HELCOM av Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Sjöfartsverket och Naturvårdsverket (NV) samt Kustbevakningen (se även ovan samt kapitel 8). Gemensam beredning inom Regeringskansliet sker inför delegationschefs- och kommissionsmöten. Forskningsprojekt inom HELCOM, särskilt det dominerande projektet BONUS, beskrivs nedan, i delavsnittet Forskning och universitet.

Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS)

I detta råd ingår som medlemmar de 8 Östersjöstaterna inom EU samt Ryssland, Island och Norge. Inom sitt breda mandat – som beskrivs av tre nyckelbegrepp: Regional Identity, Sustainable and Prosperous Region and Safe and Secure Region – har CBSS ett antal verksamheter av stor relevans för Östersjöns miljöproblem. Bland annat finns expertgrupper kring Hållbar utveckling och Maritim policy. En samarbetspartner är Leontief Institute i Sankt Petersburg. För mera information hänvisas till rådets hemsida.¹³

Även om rådet inte har någon egna medel för att finansiera operativ verksamhet utgör det en intressant plattform för samråd. CBSS är ett forum i vilket Ryssland deltar fullt ut och där de senare årens politiska spänningar inte påverkat arbetet särskilt mycket.

Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO)

NEFCO är ett samnordiskt miljöfinansieringsbolag vars primära syfte är att främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Central- och Östeuropa genom att finansiera företag i dessa länder. NEFCO etablerades år 1990 av de fem nordiska länderna - med målsättning att i Nordens närområden i Östeuropa medverka till genomförandet av kostnadseffektiva miljöprojekt, för att på detta sätt uppnå positi-

13 <http://www.cbss.org/sustainable-prosperous-region/>

va miljöeffekter för Norden. Fram till i dag har NEFCO finansierat ett stort antal olika små och medelstora miljöprojekt i central- och östeuropeiska länder, bland annat i Ryssland, Vitryssland och Ukraina. NEFCO:s huvudkontor är förlagt till Helsingfors. Verksamheten fokuserar på projekt genom vilka man uppnår kostnadseffektiva miljöfördelar i hela regionen: ”resultatbaserad grön finansiering”. NEFCO prioriterar projekt som reducerar utsläpp av klimatgaser, förbättrar Östersjöns ekologiska status eller minskar spridningen av miljögifter.

NEFCO:s projekt genomförs i allmänhet som samarbete med företaget som ”äger” projektet. Tyngdpunkten ligger på direkta investeringar från till exempel offentlig-privata partnerskap och privat producerade offentliga tjänster. Finansiering förutsätter att en nordisk partner medverkar i projektet i ett långsiktigt samarbete och man nämner att man gärna ser ”nordiska lösningar”.

En ny strategi för NEFCO antogs av representanter för de fem nordiska länderna i december 2016. Man kommer även fortsättningsvis att finansiera miljöåtgärder i Östeuropa, med sikte på att reducera föroreningar som berör Östersjön, liksom Arktis och Barentsregionen. Den nya strategin öppnar för investeringar även utanför närområdet, förutsatt att projekten ligger i de nordiska ländernas intresse.

Naturvårdsverket (NV)

Som nämnts ovan har Naturvårdsverket en del av Sveriges kontaktsvar gentemot HELCOM. Men NV har också ett väl utvecklat samarbete med Ryssland (dock mindre än förr, se nedan). Det redovisas utförligt på verkets hemsida¹⁴

Naturvårdsverkets samarbete med Ryssland har pågått sedan 1994. Genom åren har mer än 90 projekt genomförts inom områdena vatten och havsmiljö, naturvård, miljöskydd och miljöut-

14 <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationalt/Internationalt-miljoarbete/Bilateralt-samarbete/Ryssland/#>

bildning. Under perioden 1995-2007 genomfördes samarbetet med biståndsmedel från Sida, men sedan 2008 finansieras samarbetet av miljöbudgeten – som en del av Sveriges strategiska miljöpolitik. Samarbetet drivs på grundval av ömsesidig nytta och är kopplat till internationella konventioner, avtal eller andra frågor som adresseras av de båda ländernas miljöpolitiska prioriteringar. Flera projekt är därför kopplade till Arktiska rådet, Barentsrådet eller HELCOMs arbete med Östersjön. Naturvårdsverket deltar också aktivt i arbetet i Arktiska rådets projektstödsinstrument (PSI) och avvecklingen av särskilt allvarliga s.k. miljö-hotspots från Barents Hot Spots-listan (se vidare kapitel 4).

I februari 2016 hade Naturvårdsverket tillsammans med Ministeriet för naturresurser och miljö i Ryssland det 13:e mötet i samordningskommittén där ett nytt arbetsprogram undertecknades för åren 2016-2018. Programmet omfattar följande områden:

- Vatten och havsmiljö, inklusive miljöövervakning
- Naturvård och biologisk mångfald
- Klimat och luft, inklusive kortlivade klimatpåverkande föreningar
- Miljöskydd och bästa tillgängliga teknik (BAT)
- Avfall, kemikalier och en hållbar utveckling av städer

Naturvårdsverket ansvarar för programsamordningen, men andra svenska myndigheter såsom Havs- och Vattenmyndigheten och SMHI deltar också i samarbetet.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV)

Havs- och vattenmyndigheten ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Myndigheten har uppdraget att ta ett helhetsgrepp om havs- och vattenfrågorna, att öka kunskapen om haven, att hantera intressekonflikter kring våra hav och vatten och finna en balans mellan olika intressen.

Därför har Havs- och vattenmyndigheten en samordnande roll inom flera olika områden som berör havsmiljöarbetet. Ovan har nämnts HaV:s centrala roll gentemot HELCOM, liksom deltagandet i det Rysslandssamarbete som samordnas av NV.

För såväl nationellt som internationellt inriktad miljöpolitik är EU:s Östersjöstrategi central. Strategin för samman sektorer och aktörer från lokal, regional, nationell och EU-nivå och ser till att goda erfarenheter sprids i regionen. EU:s Östersjöstrategi antogs under det svenska EU-ordförandeskapet 2009 och representerar ett helt nytt gränsöverskridande arbetssätt som backas upp av samtliga 27 medlemsstater. Det finns inga särskilda pengar avsatta till strategin. Däremot innebär den att samarbetet i Östersjöregionen uppmuntras än mer än tidigare. Syftet med strategin är att möta de gemensamma utmaningar som länderna i Östersjöregionen står inför i dag. Genom HELCOM (se ovan) är även Ryssland involverat i diskussioner och åtgärder enligt denna strategi. Strategin har tre huvudmål:

- Rädda havsmiljön
- Länka samman regionen
- Öka välståndet

Till strategin hör en handlingsplan indelad i ett tjugotal prioritetsområden och ett mindre antal övergripande åtgärdsområden. Till varje område hör konkreta åtgärder med så kallade "flaggskeppsprojekt" som bidrar till genomförandet av strategins mål.

HaV är nationell kontaktpunkt för prioritetsområdet PA Nutri vars viktigaste mål är att reducera övergödningen av Östersjön. HaV sitter även med i styrgruppen för prioritetsområdet PA Hazards vars viktigaste mål är att minska påverkan av miljöfarliga ämnen i Östersjön och där den svenska medverkan leds av Naturvårdsverket. Inom Fysisk planering arbetar HaV bl a med formerna för samarbete över gränserna inom havsplanering.

Även om HaV inte punkt för punkt redovisar sin samverkan med Ryssland kan man påstå att denna är omfattande, framför allt ge-

nom de gemensamma projekt och arbetsgrupper som nämns ovan, liksom inom HELCOM och flera bilaterala projekt inom centrala områden (se även ovan: **Naturvårdsverket**). Ett exempel: 2016 kommer HaV att medverka i en panel om marint skräp i Baltic Sea Day i Sankt Petersburg.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

Dagens miljöutmaningar är till stora delar gränsöverskridande och många av Sveriges miljöproblem kan inte lösas inom landets gränser. Samarbetet länder och kontinenter emellan vad gäller meteorologi, hydrologi, oceanografi och klimatforskning fördjupas allt mer. FN och EU driver på utvecklingen och SMHI representerar ofta Sverige i dessa sammanhang. I avsnittet HELCOM ovan redovisas ett multilateralt arbete i vilket även SMHI har en viktig roll.

För att skapa ett globalt övergripande samarbete kring övervakning och prognoser för väder, vatten och klimat, arbetar Group on Earth Observation, GEO, med att skapa GEOSS, Global Earth Observation System of Systems. I detta arbete samverkar en mycket stort antal länder från hela världen, inklusive Ryssland. Sverige deltar i utvecklingsarbetet via SMHI.

Ett långsiktigt, strategiskt bilateralt samarbete svarar också mot ett svenskt intresse och är en del av svensk miljöpolitik: behov i andra länder kan öppna upp för dialog kring strategiska kärnfrågor. Bilateralt samarbete sker mellan två parter, där stöd kommer från Sverige till ett annat land eller region. Inom miljö- och klimatområdet finns ett bilateralt anslag från regeringen. Myndighetssamarbete är ett viktigt och konkret inslag i det bilaterala samarbetet. Fyra myndigheter under Miljö- och energidepartementet samarbetar inom anslaget:

- Havs- och vattenmyndigheten
- Kemikalieinspektionen
- Naturvårdsverket
- SMHI.

SMHI har de senaste åren deltagit i två aktiviteter i Ryssland inom ramen för bilateralt samarbete.

1) Klimat och ren luft i Ryssland

I syfte att driva på Rysslands medverkan i Koalitionen för klimat och ren luft, CCAC, genomfördes i mars 2014 ett seminarium i Moskva rörande kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar (SLCP) och koalitionen arbetssätt. Vid seminariet medverkade en bred skara experter från flera ryska luftvårdsrelaterade organisationer, tillsammans med Naturvårdsverket, SMHI och Miljödepartementet. Seminariet får anses ha bidragit till att Ryssland under 2014 gick med i CCAC.

2) Hållbara städer i Ryssland

Med svenska arbeten kring hållbara städer som grund, engagerades Nationellt Kunskapscentrum för Klimatanpassning vid SMHI och Naturvårdsverket för att sammanställa material för presentation och jämförelse av städers och teknikers miljöprestanda. Insatsen ger en god plattform för arbete med hållbara städer både i Ryssland och i andra samarbetsländer, och referensdata för jämförelse av både policy och prestanda mellan olika stadsområden.

Kustbevakningen

Denna myndighet ansvarar för ett stort register av uppgifter inom Östersjöområdet. Specifikt har Kustbevakningen ansvar för miljö-äddningsåtgärder, och är därigenom central i miljöarbetet och som sådan samarbetspart inom HELCOM (se ovan). Eftersom Kustbevakningen också har många andra uppgifter väljer vi att presentera dessa och myndigheten i samma kapitel som Polis och Tull (se kapitel 8).

Gasledningen Nord Stream

Gasledningen Nord Stream majoritetsägs av Ryssland (Gazprom) och går från Viborg i Ryssland (Finska viken) till Greifswald i Tyskland. Ledningen passerar Rysslands, Danmarks och Tysklands territorialvatten samt de ekonomiska zonerna för Sverige och Finland.

Därtill påverkas indirekt övriga Östersjöländer. Under förberedelserna väcktes farhågor både för miljön och för säkerhetspolitiska komplikationer. Ledningen invigdes 2011 och miljöproblem av större omfattning har hittills uteblivit.

Företaget Nord Stream 2 planerar sedan en tid tillbaka att ansöka om att få dra ytterligare en ledning genom Östersjön. Ledningen skulle gå parallellt med den nuvarande som ligger inom Sveriges ekonomiska zon i Östersjön och inte långt från Gotland. Det rysk-tyska projektet har tidigare haft planer på att dra en Nord Stream 2 men drog tillbaka dem för två år sedan. När detta skrivs (i början av 2017) bedöms situationen vara den att gasledningen kommer att byggas. Under våren 2016 skrev ledare för nio EU-länder (Tjeckien, Ungern, Polen, Slovakien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen och Kroatien) ett öppet brev till EU-kommissionens ordförande där de avrådde från Nord Stream 2. Efter kontakter med den svenska regeringen har kommunen Slite på Gotland avslagit, medan Karlshamn i Blekinge accepterat, ansökningar från Nord Stream att få hyra mark och hamnplats för att lagra och transportera rör under byggtiden. Från regeringens sida har anförts säkerhetspolitiska motiv.

Forskning och universitet

Ett prioriterat forskningsfält

Forskning om Östersjöns miljö har fått allt högre prioritet genom åren, och präglas också av ett växande mått av internationell samverkan. Det är inte möjligt att inom ramen för denna framställning på ett rättvisande sätt redovisa all forskning som bedrivs, eller den samverkan med Ryssland och andra Östersjöstater som den innehåller. Vi väljer därför att nämna ett antal större projekt, med uttalat internationell samarbetsprofil, samt två universitet (SLU och SU). Det senare innebär att vi inte uttryckligen nämner viktiga och relevanta forskningsinstitutioner, som Umeå universitet (som koncentrerar sig på Bottniska viken) och Göteborgs universitet (som forskar huvud-

sakligen om Nordsjön).

Finansieringen av forskning inom detta område är också en ganska komplex historia. Till vissa delar finns EU-medel till förfogande, och dessa ska regelmässigt användas i fler-nationella projekt. Myndighetsanslag från bl a NV, HaV och SMHI spelar också roll. Forskningsstiftelsen Mistra har under många år satsat stort på forskning om kustområden, vattenkvalitet osv. Dessa projekt har i hög grad medverkat till att skapa den resursbas och kompetens som nu spelar stor roll i samarbetet kring Östersjöforskningen. ”Reguljära” forskningsanslag liksom universitetens fakultetsmedel bidrar också till forskningen inom området. Vi ska inte göra något försök att kartlägga eller beskriva finansieringsmönstret utan nöjer oss med vissa iakttagelser. Det står dock klart att medan forskningen inom området har tillgång till relativt stora ekonomiska resurser är det är samtidigt ganska ont om medel från svenska finansiärer som kan användas för internationell samverkan, och än mindre för specifik sådan gentemot Ryssland.

BONUS

”Science for a better future of the Baltic Sea region” är mottot för detta forskningsprogram som startade 2010. Det är organiserat på EU-nivå, samstämt med EU:s forskningsstrategi 2014-2020 (kallat Horizon 2020) och finansierat genom EU-medel och tillskott från medlemmarna. Medlemmar är forskningsmyndigheter från de 8 Östersjöstaterna inom EU. Sveriges medlemskap utövas av inte mindre än tre myndigheter: NV, HaV och forskningsrådet FORMAS. Dessutom deltar forskningsstiftelsen Mistra som finansiär av flera projekt. Sverige spelar en aktiv roll i BONUS både som forskningsutförare och som finansiär.

Ryssland deltar i BONUS genom vad som beskrivs som ”bilaterala överenskommelser” men är inte representerat i Ledningsgruppen eller i sekretariatet (som är lokaliserat till Helsingfors och finansieras av Finland). Ryssland deltar i finansieringen av vissa projekt. Exempelvis bidrar det ryska grundforskningsrådet (Russian Foundation

for Basic Research) i finansieringen av Viable ecosystems (2012 -)
BONUS finansierar nu och under de närmaste åren ett 30-tal projekt, grupperade under följande rubriker:

- Sustainable ecosystem services research projects (2014), genomförs 2015-2018
- Viable ecosystem research projects (2012) , genomförs 2014-2018
- Innovation projects (2012) , genomförs 2014-2017
- Blue Baltic (2015) , genomförs 2017-2020

Programmets utlysning “Sustainable ecosystem services” finansierar åtta projekt under 2015-2017. Svenska forskare finns representerade i samtliga projekt. Av dessa åtta projekt finansierar Naturvårdsverket de svenska forskarna i två av projekten: BaltCoast: A Systems Approach Framework for Coastal Research and Management in the Baltic och SHEBA: Sustainable sHipping and Environment of the Baltic Sea region.

Programmets utlysning “Viable ecosystems” finansierar sju projekt under 2014-2017. Tillsammans samlar projekten forskare från 67 olika organisationer runt Östersjön. Svenska forskare finns med i samtliga projekt och två av projekten koordineras från svenska universitet/forskningsinstitut. Av dessa sju projekt finansierar Naturvårdsverket de svenska forskarna i två av projekten. Det är projektet CHANGE, Changing antifouling practices for leisure boats in the Baltic, samt projektet Soil2 Sea, Reducing nutrient loadings from agricultural soils to the Baltic Sea via groundwater and streams.

Baltic University Program (BUP)

Baltic University Program, BUP är en samarbetsorganisation med stor potential. BUP startade vid Uppsala universitet 1991 med professor Lars Rydén som drivande kraft och är fortfarande mycket aktivt. Det omfattar i dag 230 universitet eller andra institutioner för högre utbildning och forskning i 14 länder, helt eller delvis inom Östersjöns avrinningsområde. Störst anslutning har BUP i Central-

och Östeuropa. Ett antal (f n 64 stycken, varav 2 ryska) universitet är member universities och betalar en årsavgift. BUP stödjer de deltagande universitetens arbete för att främja en hållbar utveckling i sina länder, genom forskning, utbildning, och samarbete med andra samhällsaktörer.

Verksamheten omfattar utbildning för hållbar utveckling, och kurser inom programmet vid de deltagande universiteten och studeras av ca 9000 studenter årligen. En rad konferenser för forskare, lärare och studenter vid de deltagande universiteten ordnas också, för närvarande i regel ca 6 gånger årligen. Olika projekt med andra aktörer, inte minst kommuner, för att utveckla hållbarhetsstrategier har också genomförts (se nedan).

Professor Lars Rydén pekar på att Baltic University bildades i en unik historisk situation när det kalla kriget slutade och kontakter mellan öst och väst blev möjliga efter decennier av isolering. ”Detta samarbete eroderas nu efter Rysslands angrepp på Ukraina. Men BUP har fortfarande förtroendefulla kontakter med universitet i Ryssland, Belarus och Ukraina och vår största utmaning är att vidmakthålla dessa och vårda dialogen som en strategi för en bättre framtid, annorlunda än den militära logikens konfrontation. Det gör vi inom vårt arbete för hållbar utveckling, inte minst vad gäller miljö, klimat, energi, och ekonomi. Även demokrati, konfliktlösning, mänskliga rättigheter och historia ingår i BUP:s verksamhet.”

Ett aktuellt arbete inom BUP, initierat av Östersjöstaternas råd CBSS (se ovan), är ett större projekt om hur FN:s nya mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) tillämpas i 10 medlemsländer i regionen, inklusive Ryssland. I det projektet samverkar man också med Union of Baltic Cities, UBC (med kansli i Gdansk, Polen), som har en liknande inriktning som Östersjöstaternas råd.¹⁵

15 Det finns också ett annat, men betydligt mindre nätverk: The Baltic Sea Region University Network (BSRUN). Detta grundades år 2000 och har för närvarande cirka 20 universitet som medlemmar, varav 7 från Ryssland men inget från Sverige.

ICES

Internationella Havsforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea) grundades 1902 i Köpenhamn av åtta nordeuropeiska länder. ICES består idag av tjugo medlemsnationer och sex nationer med observatörsstatus. I början syftade ICES till att vara en vetenskaplig organisation som skulle lösa problem inom fiskeri och ICES skulle tjäna som ett multidisciplinärt forum för vetenskapliga frågor som rör havet. Idag är ICES en modern mellanstatlig organisation som stödjer forskning i Nordatlanten.

ICES nätverk omfattar mer än 4000 forskare från 350 havsforskningsinstitut i totalt mer än 20 länder. Varje år deltar 1600 forskare i ICES' aktiviteter. ICES främjar förståelsen av marina ekosystem genom att samordna övervakning och forskning i oceaner och kustregioner. ICES är också rådgivare till internationella organisationer och regeringar i frågor som gäller policy för haven och frågor kring skötsel och förvaltning. Samtliga Östersjöländer inklusive Ryssland är medlemmar i ICES.

Inom ICES pekas Östersjön ut som en av ett 20-tal "eco-regioner" i världen. Några av de projekt som bedrivs inom ICES ram har specifik inriktning på Östersjöns miljö. Ordförande för ICES vetenskapliga kommitté SCICOM är Yvonne Walther, erfaren svensk Östersjöforskare, tidigare knuten till SLU.

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)

Östersjöforskning bedrivs vid SLU inom Institutionen för akvatiska resurser som forskar på fisk och skaldjur i hav, sjöar och vattendrag. Institutionen håller koll på den akvatiska miljön och utvecklar kunskap, utbildning och biologisk rådgivning för att främja hållbart nyttjande av dessa resurser.

Huvuddelen av den Östersjörelaterade verksamheten äger rum vid Kustfiskelaboratoriet. Laboratoriets huvudkontor finns i Öregrund med lokalkontor i Simpevarp (Oskarshamn) och i Väröbacka (Varberg). Laboratoriet har också personal på Havsfiskelaboratoriet i Lysekil. SLU hade fram till 2015 också en havsforskningsenhet lo-

kaliserad till Karlskrona men denna verksamhet ska i fortsättningen bedrivas med Lysekil som bas.

Laboratoriet utför miljöövervakning och recipientkontroll längs Sveriges kuster samt deltar i övervakningen inom ramen för HELCOM. Laboratoriet utvecklar också analysmetoder för en ekosystembaserad rådgivning. Genom integrerade ekosystemanalyser, utveckling av indikatorer och födovävsmodeller samt specifika effekstudier erhålls kunskap om fiskens roll i ekosystemet och om hur människa och miljö påverkar fisksamhällen. Arbetet sker i samverkan med Internationella Havsforskningsrådet (ICES, se ovan), HELCOM och genom medverkan i internationella och nationella forskningsprogram.

Stockholms universitet (SU)

Stockholms universitets Östersjöcentrum har i uppdrag att stärka och synliggöra den betydande marina verksamhet som är utspridd på över tio olika institutioner vid universitetet. Det erbjuder även infrastruktur för forskning och utbildning, såsom fartyg och fältstationen Askölaboratoriet, belägen i Trosa skärgård cirka 80 km söder om Stockholm.

Östersjöcentrum ska:

- utföra angelägen forskning och miljöanalys till stöd för förvaltningen av resurserna
- samla användbar kunskap och kommunicera den till rätt plats i samhället
- tillhandahålla attraktiv infrastruktur för marin forskning och utbildning

Företrädare för Östersjöcentrum pekar på att samarbetet, även med Ryssland, "rullar på" och att forskarkontakter med ryska forskare delvis etablerades redan för 20 år sedan och fungerar väl.

Bland forskningsprojekten vid SU ska särskilt nämnas två:

Baltic Nest Institute är värd för Nest-modellen (skapad av professor Fredrik Wulff, 1944-2016), ett beslutsstödsystem som syftar till att underlätta adaptiv förvaltning av Östersjöns ekosystem. Nest kan användas för att beräkna de åtgärder som krävs för att uppnå politiskt överenskomna mål för Östersjön. Genom att modellera hela avrinningsområdet är Nest ett helt nytt verktyg för att genomföra ekosystemansatsen i ett stort marint ekosystem. Enligt uppgift var alla forskare som utarbetade dataprogrammet ryska. Ansvariga forskare för detta utvecklingsarbete deltar också i olika internationella forskningsprojekt, bland annat inom BONUS-programmet.

Det internationella forskningsprojektet BalticSTERN har deltagare i alla nio Östersjöstaterna. STERN står för System Tools and Ecologic-economic-evaluation - a Research Network. Uppdraget kan härledas till en begäran av de nordiska miljöministrarna att få till stånd en "Stern-aktig" analys av vad det skulle kosta att åtgärda Östersjöns miljöproblem, liksom vad det skulle kosta att inte göra det. Detta angreppssätt är inspirerat av de ekonomiska analyser av klimatförändringar som utfördes av den brittiska ekonomen Sir Nicholas Stern på uppdrag av Storbritanniens premiärminister år 2008. Föreståndaren för BalticSTERN Siw Ericsson är också – som enda svensk – ledamot i Advisory Board för BONUS (se ovan).

Miljöorganisationer i det civila samhället

Betydelsefulla men pressade

Det råder stor enighet om att miljöförbättring och en fungerande miljöpolitik är kritiskt beroende av opinionsbildning och faktsamling från folkrörelser och gräsrotsorganisationer. Detta har gällt under den tid som miljöfrågorna ännu inte stod högt på den politiska agendan. I detta avseende skiljer sig inte Ryssland på något avgörande sätt från andra europeiska länder, trots att folkrörelsetraditionen i Ryssland är kortare och svagare än t ex i Sverige. En

aktiv miljöpolitik kräver, mer än många andra politiska områden, en samverkan mellan det civila samhället och beslutande och beredande organ.

Som redan nämnts bedrev Sverige bistånd fokuserat på reformprocessen i Ryssland under en lång period: från början 1990-talet. Under den tiden etablerades en stor mängd kontakter mellan svenska organisationer och grupper i Ryssland (Eduards 2009). När biståndet fasades ut upphörde eller försvagades många av dessa kontakter. I den resultatstrategi som nu gäller (se **Inledning och syfte** i början av detta kapitel) finns dock miljö kvar som ett av två prioriterade områden och det framhålls särskilt att ”det civila samhället är centralt som plattform”.

Den snävare hållning som den ryska staten visar mot föreningar och folkrörelser, särskilt de som har utländska kontakter (manifesterad i lagen om ”utländska agenter” från 2012) har också försvårat för miljöorganisationer, även om dessa torde ha något större möjligheter att kunna passera under den politiska radarn än vissa andra typer av organisationer.

Nedan redovisas en samarbetsorganisation av intresse, där det också framgår vilka kontakter som de två största miljöorganisationerna i Sverige kan redovisa.

Coalition Clean Baltic (CCB)

CCB:s huvudsakliga mål är att främja skydd och förbättring av miljö och naturresurser i Östersjöområdet.

Som en internationell nätverksorganisation har CCB fördelen att kunna arbeta både på en internationell policy-nivå, och med konkreta fältprojekt. För CCB:s nätverk gäller gemensamma syftena att söka möjligheter att uppmuntra nya och konstruktiva angreppssätt och engagera människor så att de kan bli del av lösningen snarare än del av problemet.

CCB anger fyra sätt att nå målen:

- Politisk påverkan

- Information, miljöutbildning och andra aktiviteter
- Konkret samarbete i fältprojekt
- Stöd till medlemsorganisationerna

CCB har 21 medlemsorganisationer från 11 länder i Östersjöregionen: Belarus, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige och Ukraina. Enligt CCB utgör dessa den största och mest representativa samlingen av miljöorganisationer inom civilsamhället ("environmental NGO's") och tillsammans har de 800 000 individuella medlemmar.

Från Ryssland finns två medlemsorganisationer:

- Green World (Sosnovy Bor, Leningrad Oblast): aktiv i bevakning av rysk kärnkraftsindustri (nya kraftverk, kärnavfall, nedmontering mm) både i Ryssland och Finland; dessutom inom naturvård längs sydkusten av Finska viken.
- Friends of the Baltic: aktiva inom miljöutbildning och arbetar med lärare och skolelever; dessutom med bevakning av vattenkvalitet (ytvatten och grundvatten) och skötseln av flodområden, i båda fallen med tonvikt på folklig medverkan.

Den förstnämnda, liksom en före detta medlemsorganisation Eco-defense (Kaliningrad) har – sannolikt genom deras kärnkraftsmotstånd – blivit klassade som "utländska agenter" vilket avsevärt hämmar deras arbete.

Svenska medlemsorganisationer i CCB är Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) och den svenska avdelningen av Världsnaturfonden (WWF Sweden). Enligt uppgift har SNF inte längre några projekt i Ryssland (i stark kontrast till perioden 1991-2008) medan WWF tillsammans med CCR planerar ett större projekt i Ryssland. Vi ser detta som ett intressant exempel och beskriver det i nästa avsnitt.

Ett civilsamhällesprojekt kring miljö och naturresurser i Ryssland

Projektets fullständiga rubrik enligt den engelskspråkiga ansökan som vi fått tillgång till är: "BUILDING CAPACITY AND INVOLVEMENT OF CIVIL SOCIETY IN ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCES MANAGEMENT IN NORTH WEST RUSSIA AND THE BARENTS SEA".

Projektet siktar in sig på två områden i Ryssland. Det ena är den ryska delen av Östersjöområdet, med Sankt Petersburg, Leningrad Oblast och Kaliningrad som geografiska hållpunkter. Det andra är Barents-regionen, alltså Rysslands kust mot Barents hav och dennas inland. Särskild vikt läggs vid floder och flodområden och hur dessa påverkas av utsläpp från bebyggelse, industriella aktiviteter och mineralutvinning. I västra Ryssland pekar man på områden kring floderna Luga och Neman, i norr floderna Varzuga, Letjna Zolotica, Zimnja Zolotica, Mezen oh Vashka. Stora olösta miljö- och naturresursproblem finns i båda dessa geografiska områden.

Beträffande den del som gränsar mot Östersjön nämns att staden Sankt Petersburg avsevärt minskat sin skadliga miljöpåverkan under senare år, medan Kaliningrad fortfarande kan ses som en urtyp för ett nedsmutsande samhälle och en ohälsosam livsmiljö. Både Kaliningrad och Leningrad Oblast (området kring Sankt Petersburg) bidrar i hög grad till de problem i Östersjön som beskrivits ovan. I den norra delen av landet är det i stället extraktiva industrier, inte minst gruvor och utskepningen från dessa, som vållar miljöproblem.

Ansökan betonar att Barents hav är en mycket rik marin miljö; motiven för att denna inte ska förstöras är starka.

De faktiska miljöproblemen i respektive områden utgör emellertid i huvudsak en bakgrund till projektets huvudsyfte, som är att stärka organisationer i civilsamhället i deras möjligheter att påverka sådana beslut som rör miljö och naturresurser. I dagsläget är deras deltagande begränsat, beroende dels på bristande information, dels på att de har otillräckliga personella och ekonomiska resurser för att engagera sig. I ansökan hävdas att situationen i Ryssland vad gäller flera mil-

jöfrågor är vacklande, och att det behövs stärkt ansvarstagande och samhällsstyrning för att utvecklingen ska kunna länkas i hållbara banor. Civilsamhället måste därför rustas för att kunna bidra till debatten och hålla både offentliga och privata aktörer ansvariga för att driva en hållbar resurshushållning.

Projektet har alltså en grundläggande teoretisk utgångspunkt: genom att bygga kapacitet och göra civilsamhällesorganisationer kapabla att i debatt och beslutsfattande, kan programmet bidra till en sundare förvaltning och hållbar hantering av naturresurser och miljö.

Samtidigt bör understrykas att metodiska lärdomar från de ansvariga organisationerna också är en del av upplägget. WWF även internationellt måste betraktas som en mycket stark partner i detta avseende. Lärdomarna gäller inte bara projektorganisation och pedagogik, utan också mer naturvetenskapligt präglade områden, som miljöplanering och resursanalys. Bland de mer specifika resultaten nämns att etablerad metodik, som Ecosystem Based Management (EBM) i flodområden (river basins) kommer att tillämpas, men också stärkas genom ökad medverkan från civilsamhället.

De deltagande organisationerna är WWF Sverige (som står för ansökan), Coalition Clean Baltic (CCB) och WWF Ryssland. Den svenska organisationen har i hög grad bidragit till planeringen av projektet, men genomförandet kommer nästan helt att ligga på de andra partners. CCB (som beskrevs ovan) kommer att ansvara för det södra området, i samverkan med olika civilsamhällesorganisationer (miljögrupper) bland sina medlemmar, men även andra. Den norra delen av projektet genomförs av WWF Ryssland, som har kontor både i Moskva och Murmansk. Genomgående är att de ekonomiska medlen till allra största delen kommer att användas för utbildning och personalkostnader i lokala organisationer. Den summa som sökts från Sida är 32 miljoner SEK, för en projekttid om 3,5 år.

Ansökan utvecklar enligt vår mening logiken för civilsamhällets medverkan i miljöpolitik och resurshushållning på ett föredömligt sätt. Om det verkligen finns sådana förutsättningar inom det, erkänt

bräckliga, civilsamhället i de nämnda delarna av Ryssland att projektet kan göra skillnad har vi däremot ingen möjlighet att bedöma.

Slutsatser och rekommendationer

De verkliga problemen i Östersjön, gällande miljö och vattenkvalitet, är fortfarande mycket stora. Kraftfulla förbättringsinsatser både i havet och på land, liksom fortsatt övervakning och forskning, är därför mycket angelägna. Ytterligare satsningar, såväl ekonomiska som politiska, är starkt motiverade. Om detta råder, på ett generellt plan, stor enighet.

Av ovanstående framgår också att det organisatoriska ramverket för samarbete är väl utvecklat. På svensk sida är ansvaret uppdelat mellan flera departement, samt ett antal myndigheter och forskningsorgan på ett sätt som inte är alldeles lätt att genomskåda. Det är möjligt att en organisatorisk genomgång skulle kunna peka på någon förbättring. Vårt intryck är dock det motsatta: att ansvarstagandet genom HELCOM och andra organ är rationellt och att de samråd som behövs också fungerar. Utredningen ser därför inga starka skäl att organisationen skulle förändras; än mindre rekommenderas något Alexanderhugg genom området. Däremot kan, på många ställen, nya resurser tillföras.

Det har inte varit möjligt att med någon hög upplösning fokusera Rysslands och ryssars deltagande i Östersjösamarbetet. De indikationer vi fått utvisar dock att arbetet på expert- och forskarnivå fungerar tillfredsställande, och att många vetenskapliga och personliga kontakter utvecklats genom åren. Utredningen delar också bedömningen (som Sida genom sin finansiering bekräftar) att miljöinriktade civilsamhällesorganisationer bör få stöd: partners i Ryssland arbetar under stora svårigheter men bör åtminstone inte hämmas av brist på pengar.

Det finns dock inom detta område (liksom inom flera andra, jämför även slutet av kapitel 2) ett strukturellt problem. Ett antal starka policydokument samt jämförelsevis stora anslagsbelopp knyts till EU. Ryssland (och ibland andra Öst-stater utanför EU) inbjuds till

samarbete, oftast med krav på egen finansiering. Att planering och finansiering i så stor utsträckning sker på EU-systemets villkor vållar ibland problem och misstämning: grundad i de ryska delegaternas känsla av marginalisering. Det finns ingen quick fix för detta, men svenska delegaters och forskar-inställning har betydelse. Tillgång till vissa fria medel för att under hand kunna minska friktionen kan vara en del av lösningen.

Vi återkommer i senare (kapitel 5 och 6) till student- och forskarutbyten. Eftersom det inom miljöforskningen kring Östersjön har skapats många direkta samarbeten och kontakter bör man undersöka förutsättningarna för svensk-ryskt samarbete inom utbildning, särskilt på doktorandnivå, och forskning, särskilt för post-doc och yngre forskare. Gemensamma sommarskolor för doktorander är en form som skulle kunna prövas.

Givet den relativt intrikata organisationen av Östersjösamarbetet är det inte lätt att precisera vilka kanaler som borde användas för ett förstärkt ekonomiskt stöd för samarbete med Ryssland. I sammanhanget bör man också inkludera samverkan kring Barents hav (kapitel 4) och bl a Polarforskningen (se kapitel 6).

Utifrån de problem som behöver lösas och utredningens syfte är det rimligt att se Miljödepartementet som ansvarigt och drivande. **Miljödepartementets budget bör därför förstärkas med ett särskilt anslag för samverkan med Ryssland om Östersjön (och Barents hav).** Den omfattande expertis som identifierats i detta kapitel ska naturligtvis utnyttjas, och anslaget kommer enligt god svensk tradition att fördelas på operativa myndigheter, råd och forskningsorgan samt organisationer i civilsamhället. För det sistnämnda stödet kan erfarenheter som finns hos Sida och SI, men också inom Folke Bernadotteakademin, utnyttjas. Det dubbla syftet att förbättra Östersjöns miljö och förbättra samarbetet med ryssarna kan motivera att detta nya anslag blir relativt stort.

4 Nordkalotten och Barents hav

Inledning

Barentsregionen får betydligt mindre uppmärksamhet än Östersjöområdet i den svenska debatten, inte minst då det talas om Ryssland. Det kanske är naturligt, då det nordliga området är mycket glest befolkat relativt Östersjöområdet, och i den mån det framträder är det ofta som ett problemområde med tanke på urbanisering och avfolkning av glesbygd. Men även i norr finns en mängd kontakter mellan ryssar och svenskar. De likartade utmaningar som norra Sverige och nordvästra Ryssland står inför har lett till samarbeten inom flera olika områden. Dessa involverar oftast aktörer från de fyra länderna Ryssland, Finland, Sverige och Norge. Ett allmänt drag i finansieringen av olika verksamheter är att Norge relativt generöst ställt upp med pengar: goda förhållanden i den nordligaste delen av Europa har givits hög prioritet i norsk politik.

I detta kapitel behandlas dessa nordliga kontakter mellan Ryssland och Sverige. Många av de samarbeten som kommer beröras sker på en multilateral och flernationell nivå som inkluderar hela Barentsområdet, dit även Norge och Finland räknas, och det finns samsamarbetsfora på såväl nationell som regional nivå. Ansvarsfördelningen mellan olika organisationer är otydlig, och det arbete som sker i exempelvis Arktiska rådet och Barents Euro-Arktiska råd är i flera fall överlappande. En tydlig gränsdragning mellan det arbete som koordineras i respektive råd är därför inte möjlig. Kapitlet kommer därför att börja med en kortfattad genomgång av de viktigare samsamarbetsfora, och därefter redogöra för de konkreta samsamarbetsprojekt som genomförs inom olika områden såsom journalistik, miljö, och kultur. En intressant oberoende nyhetskälla i norr är The Independent Barents Observer <http://thebarentsobserver.com/en>

Huvuddelen av det arbete som redovisas i detta kapitel sker på regional nivå, och omfattar därför inte hela Sverige, Ryssland, Norge och Finland, utan endast de regioner som räknas till Barentsområde

det. För svensk del är dessa regioner Västerbotten och Norrbotten, och länsstyrelserna i respektive län har fått speciella anslag för att stärka Barentssamarbetet och finansiera projekt i området. 2015 var det beviljade beloppet för denna verksamhet 1,4 miljoner kronor vardera. Dessa medel har dels använts för att finansiera medverkan vid olika konferenser och Barentsforum, men även för att stötta olika projekt i området och för annan verksamhet inom Barents- och Rysslandssamarbetet.

Multilateralt samarbete

Arktiska Rådet

Arktiska Rådet är ett mellanstatligt forum som stöttar samarbete och koordinering mellan arktiska stater, folk och samhällen, med speciellt fokus på frågor om hållbarhet och miljö i regionen. Både Sverige och Ryssland ingår i rådet, liksom övriga Norden, USA och Kanada.

Rådet fungerar dels som ett förhandlingsforum där medlemsstaterna kan mötas och komma fram till bilaterala eller multilaterala överenskommelser inom olika områden relaterade till miljö och hållbarhet i Arktis, dels som en expertorganisation som tar fram underlag och bedömningar inför sådana överenskommelser genom arbetet i rådets arbetsgrupper. Rådet har inga egna projektmedel eller någon programbudget, vilket gör att alla projekt och initiativ som samarbetet utmynnar i finansieras av de deltagande staterna och/eller av någon extern källa. Arktiska rådet har med sin breda representation en huvudroll bland de mellanstatliga organisationerna och måste betraktas som den politiskt tyngsta aktören. USA är ordförande 2015-2017.

Barents Euro-Arktiska råd och Barents regionala råd

En annan mellanstatlig organisation i norra Europa är Barents Euro-Arktiska Råd (BEAC), där Ryssland, de nordiska länderna, samt Europakommissionen (EU) ingår som medlemmar. Organisationen grundades 1993 för att bidra till en fredlig utveckling i regionen ef-

ter kalla krigets slut, under premissen att samarbeten leder till fred. Liksom Arktiska rådet är organisationen ett forum för diskussion och samarbete mellan medlemsländerna om aktuella frågor i Barentsregionen, och genomför inte egna projekt.

Samtidigt med BEAC grundades även Barents regionala råd, som har samma syfte men agerar på en lägre politisk nivå, och består av 13 regioner i Barentsområdet. De svenska regioner som deltar är Norrbotten och Västerbotten, medan det från Rysslands sida rör sig om Archangelsk, Murmansk, Komi, Nenets och Karelen. En representant för ursprungsbefolkningen i regionen ingår även i rådet.

I juni 2013 antog Barents regionala råd ett program för Barents-samarbetet 2014-2018, där ett antal huvudområden för samarbete inom regionen angavs:

- to promote creative businesses and fast growing enterprises in the region
- to increase cross-border cooperation to achieve economies of scale and quality of life
- to support joint management and preservation of natural resources
- to implement a joint climate change adaptation
- to enhance innovation and research cooperation by increasing critical mass
- to focus on missing cross-border links in the transport infrastructure
- to foster mobility across the borders for workers, enterprises, tourists and students
- to focus on cultural cooperation in order to develop mutual understanding and regional development.

Under BEAC och Barents regionala råd finns en rad arbetsgrupper som utgör mer konkreta diskussionsfora för de deltagande regionerna, där de kan diskutera prioriteringsområden och möjliga gemensamma projekt. Arbetsgrupperna är tematiskt uppdelade, och

har varsitt fokusområde; miljö, energi, transport, tullar, ekonomiskt samarbete, ungdomsfrågor, turism, hälsa och sjukvård, utbildning, samt frågor rörande ursprungsbefolkningen. De projekt och initiativ som detta arbete utmynnar i bekostas inte av BEAC eller det regionala rådet, eftersom dessa, liksom Arktiska rådet, inte har några egna projektmedel. Projekt finansieras i stället av de deltagande regionerna eller genom annan extern finansiering.

Den nordliga dimensionen

Den nordliga dimensionen är ett samarbete mellan EU, Ryssland, Norge och Island, och täcker nordvästra Ryssland, Europas arktiska område (inklusive Barentsområdet), samt Östersjön. Syftet är att genom praktiskt samarbete främja stabilitet, hållbarhet och välfärd i området, och innefattar både mellanstatligt samarbete och samarbeten mellan universitet och forskningsinstitut och inom näringslivet. Samarbetet har möjlighet att finansiera olika projekt inom dimensionens partnerskapsområden, genom bidrag från de deltagande länderna, EU:s finansieringsinstrument, och genom bidrag från internationella finansieringsinstitut.

Inom den nordliga dimensionen finns fyra partnerskap; Miljöpartnerskapet, Partnerskapet för hälsa och välbefinnande, Partnerskapet för transport och logistik, och Kulturpartnerskapet. Inom dimensionen finns även ett universitetsnätverk, Nordliga dimensionens institut, som koncentrerar sig på dimensionens tematiska områden, och ett företagsråd som främjar nätverkande mellan företag och dialog mellan näringsliv och myndigheter.

Kolarctic

Kolarctic är ett program inom EU:s grannskapspolitik, och syftar till att stärka det gränsöverskridande samarbetet på Nordkalotten och i nordvästra Ryssland. Genom medel från Europeiska grannskapsinstrumentet (inom EU) och de deltagande länderna (Sverige, Ryssland, Finland och Norge), finansieras gemensamma projekt inom de tematiska områden som beslutats av de deltagande parterna, vilka

för perioden 2014-2020 är en hållbar arktisk ekonomi, natur och miljö, samt rörlighet för personer, varor och kunskap.

Tematiskt arbete

I följande avsnitt ges exempel på gemensamma projekt som förekommit inom samarbetet i Barentsregionen. Listan är på intet sätt uttömmande, men ger ändå en god bild av den bredd som finns inom det svensk-ryska och multilaterala samarbetet i norr, och exemplifierar de möjligheter som finns för framtida projekt.

Journalistik

Inom journalistiken är Barents Press det främsta exemplet på ett lyckat gränsöverskridande samarbete. Organisationen är ett forum för journalister från Sverige, Norge, Finland och Ryssland att kunna träffas och nätverka, och idén om organisationen föddes vid BEACs första möte. Sedan den officiella starten 1995 arrangerar organisationen möten och seminarier där upp till 20 journalister från varje land deltar. Organisationen har inte några större medel till sitt förhållande, men genom bidrag från främst Nordisk Journalistcenter kan Barents Press ha ett kontor i Murmansk, varifrån man arrangerar seminarier, möten, och skapar kontakter mellan journalister. Barents Press har fungerat som en paraplyorganisation för olika samarbetsprojekt mellan ryska journalister och journalister i Sverige, Norden, och Västeuropa, och är bland annat en av partnererna till den årliga film- och TV-festivalen Northern Character i Murmansk. Organisationen kan anses vara särskilt viktig, eftersom mediernas intresse för regionen har varit falnande, samtidigt som möjligheterna att bedriva fri journalistik i det stora ryska området kring Barents på senare år minskat (se även kapitel 11).

Barents Press har en underorganisation i varje land. Sverigegrenen av Barents Press har haft ett flertal olika projekt, som i olika utsträckning har involverat journalister från Ryssland. Man har bland annat varit med och arrangerat en internationell konferens i norska Kirkenes, hållit journalistutbildningar för såväl unga som erfarna

journalister, och anordnat en resa utmed Barents Väg från Bodö till Murmansk. Under 2016 kommer organisationen genomföra "Project Robota", där unga journalister från Norrbotten och Västerbotten reser till Ryssland för att skapa reportage med fokus på miljö och industri i samarbete med unga ryska journalister.

Miljö

Barentsregionen är en av de mest produktiva marina regionerna i världen, och har en mycket hög biologisk diversitet med arktiska mått mätt. Det är också Europas sista stora, oförstörda marina ekosystem, men naturresursutvinning, skogsavverkning och överfiske sätter allt större press på miljön i området. Det är därför inte konstigt att många av de samarbetsföra som finns har som explicit mål att bevara miljön kring Barents hav och bidra till hållbar utveckling. Inom både Arktiska Rådet och BEAC läggs stort fokus på att få till stånd överenskommelser inom miljöområdet mellan samarbetsländerna, och att ta fram information och stöd för att genomföra hållbarhetsprojekt i regionen. Exempelvis har man tagit fram ett gemensamt program för övervakning och uppskattning av naturpåverkan från verksamheter i regionen, för att information om miljöskicket ska vara tillförlitlig, jämförbar och tillgänglig.

I detta arbete är även Naturvårdsverket delaktigt, och deltar i Arktiska rådets projektstödsinstrument för miljöprojekt och i utvecklingen av särskilt allvarliga så kallade hot-spots, d.v.s. miljömässigt viktiga områden som hotas av mänsklig aktivitet. Naturvårdsverket har även direkta kontakter med Ministeriet för naturresurser och miljö i Ryssland, med vilka man har ett samarbetsprogram som täcker en rad olika områden såsom vatten och havsmiljö, naturvård och biologisk mångfald, klimat och luft, avfall, samt miljöskydd genom bästa tillgängliga teknik.

Utöver detta arbete finns även visst civilsamhällesengagemang för miljöfrågan, men deltagandet är begränsat och storskaliga projekt saknas, gissningsvis till följd av bristande information, personal och ekonomiska resurser. Det är därför glädjande att Sida-finansierade

projekt som drivs av WWF Sverige, WWF Ryssland och Coalition Clean Baltic, som bland annat syftar till att öka civilsamhällesdeltagandet i miljö- och hållbarhetsfrågor, även har en tyngdpunkt i Barentsregionen (se slutet av kapitel 3).

Polarforskning

Polarforskning har ofta ett fokus på klimat- och miljöfrågor, och anses av många vara mycket viktig för vår förståelse av klimatpåverkan och miljöutveckling, inte minst i polarnära länder som Sverige och Ryssland. Forskningen är särpräglad internationell, med många gemensamma forskningsresor och kunskapsutbyten mellan landsgränserna, och det finns här flera exempel på samarbeten mellan ryska och svenska forskare. För Barentsregionen är kanske expeditionen SWERUS-C3 som gjordes 2014 det mest relevanta exemplet, då 83 svenska, ryska och amerikanska forskare gjorde en 100-dagarsresa utmed ishavskusten – vilken då innefattar Barents hav – för att studera sambandet mellan klimat, kryosfär och kol. Läs mera om polarforskning i kapitel 6!

Kultur

Kulturen är ett område där det fortfarande finns många samarbeten mellan Sverige och Ryssland. Dessa samarbeten kan vara väldigt olika, till både innehåll och omfattning. Det kan röra sig om allt från att en dansensemble och kör från Skellefteå har rest till Petrozavodsk för att uppträda och träffa ryska motsvarigheter, till stora festivaler såsom film- och TV-festivalen Northern Character.

Åren 2013-2014 genomförde Norrbottens län – med deltagande av Region Västerbotten i några delprojekt – en stor satsning på att utveckla kulturen och kultursamarbetet inom Barentsregionen som gick under namnet New Horizons. Organisationer och kulturinstitut från samtliga regioner i området, utom ryska Nenets, deltog i satsningen och stod för finansieringen tillsammans med bidrag från Kolarctic. Projektet bestod av flera delar; två större konferenser där deltagarna diskuterade strategier för kultursamverkan, ett utbild-

ningsprogram för kreativa unga entreprenörer där de ges kunskap om kulturentreprenörskap och möjligheten att bygga nätverk med andra unga kulturentreprenörer i regionen, utveckling av samarbeten mellan olika museer, forskare och universitet, samt Sound of Barents, där barn, ungdomar och vuxna i regionen fick mötas med musiken som gemensamt språk i workshops, musikläger, körer och turnéer.

Idrott

Även inom idrotten finns många kontakter mellan ryssar och svenskar, inte minst genom olika idrottsturneringar och träningsläger. Den kanske största kontaktytan för idrottare är Barents Games, en organisation som startade som ett samarbete mellan Sverige, Norge och Finland 1950, och som sedan 1960 även inkluderat idrottsverksamhet i Murmansk, även om Ryssland inte blev formell medlem i samarbetet förrän 1994. Organisationen verkar för att bryta ned politiska, kulturella och sociala barriärer mellan länderna genom idrottsaktiviteter, och involverar varje år 10 000 ungdomar mellan 15 och 25 år.

De huvudsakliga aktiviteter som arrangeras av Barents Games är Barents Matches, där idrottare inom upp till 20 olika sporter har tävlat mot varandra, och Barents Games, som arrangerats varje år sedan 2013, vartannat år på vintern och vartannat på sommaren, och har samlat idrottare inom 30 olika sporter. Utöver dessa tävlingar arrangeras också löpande kurser, träningsläger, seminarier, tränarutbyten och stödjande av klubbsamarbeten.

Kvinnorättsfrågor

Även kvinnorättsfrågan har en del i Barentssamarbete. Kvinnojourer i Norrbotten har arrangerat tre Arktiska kvinnokonferenser sedan 2009. Syftet med konferenserna är att upprätthålla samarbeten mellan kvinnojourer och kriscentra inom Barentsregionen samt det Arktiska område som även inkluderar Island, Färöarna och Grönland. Konferenserna ger också deltagarna möjlighet till kunskaps-

och erfarenhetsutbyte, vilket det finns ett fortsatt stort behov av i området, då det där – liksom dessvärre i övriga delar av Sverige, Ryssland och Europa – mäns våld mot kvinnor och barn är ett fortsatt stort problem.

Livräddning

Inom livräddningsområdet sker ett viktigt samarbete i Barentsregionen, och det är inte sällan insatser krävs från samtliga länder för att rädda liv vid en olycka, då avstånden är långa och hjälp inte alltid kan fås från de centrala delarna av länderna. Samverkan över gränserna blir då viktigare, och därför har gemensamma livräddningsövningar genomförts vartannat år sedan 2001 under namnet Barents Rescue. I övningarna deltar dels de myndigheter som ansvarar för livräddning i området, vilket från svensk sida är polisen, men även civilsamhällesorganisationer som Röda Korset.

Transport

Barents Road är en väg som går från Bodö i Norge, genom hela Barentsområdet, till Murmansk i Ryssland. 1997 bildades organisationen Barents Road Internationella Förening, vars fullvärdiga medlemmar är de kommuner som genomkorsas av vägen, men där även företag och organisationer kan gå in som stödmedlemmar. Föreningen bedriver olika projekt för att förbättra förbindelserna utmed vägen; exempelvis har en busslinje med sträckning utmed hela Barents Väg kunna skapas, och fler projekt med syfte att utveckla gods- och persontransporter i regionen pågår. Föreningen bedriver också lobbying för att förbättra och förenkla tullreglerna mellan de fyra länderna i området.

Kyrkligt samarbete

Barentsregionen är det område där det kyrkliga samarbetet mellan Sverige och Ryssland kanske är som starkast. Detta samarbete sker huvudsakligen genom Samarbetsrådet för kristna kyrkor i Barentsregionen, SKKB, som består av nio stift från Sverige, Norge, Finland

och Ryssland. SKKB arbetar inom fem huvudsakliga områden: kontakt och utbyte, miljöfrågor, diakoni, ursprungsbefolkningar, samt utbildning och forskning (se även kapitel 10 om kyrkligt samarbete). Samarbetsrådet är unikt i Europa, då det är det enda etablerade samarbetet mellan lutherska kyrkor och den ryska ortodoxa kyrkan. SKKB har observatörsstatus i Barents Regional Council (BRC) och deltar i dess möten. SKKB

Utöver SKKB har även Sensus Studieförbund initierat ett projekt för att stärka ungdomsnätverk och gemenskap inom Barents kyrkoförsamlingar, där såväl svenska som ryska kyrkoförsamlingar ingår. Ambitionen är att kyrkornas ungdomsorganisationer, ungdomsrepresentanter och unga musikgrupper ska kunna mötas genom workshops, projektutveckling och konserter på temat miljö, i syfte att stärka banden mellan kyrkorna och dess ungdomsverksamhet, samt bidra till ett klimat av demokrati, miljömedvetenhet, fred och regional avspänning.

Sammanfattning och slutsatser

Det samarbete som beskrivits ovan är, som framgått, av två slag. Det ena är mellanstatligt, i vilket Arktiska rådet är den politiskt starkaste aktören. EU har på olika sätt involverats i det nordliga samarbetet, vilket har betydelse både för EU som organisation och för samarbetets tyngd. Den andra formen är ett regionalt baserat samarbete som bedrivs relativt oberoende av huvudstäderna. Det har vuxit fram genom grannkontakter och lokala initiativ och visat sig livskraftigt. Att regeringarna samtidigt etablerat vissa formella samarbetsformer (Arktiska rådet, BEAC m fl) är naturligtvis ingen nackdel, men vid överväganden om fortsatt stöd – vilket utredningen finner starkt motiverat – är det i första hand de lokalt förankrade aktiviteterna som bör prioriteras. Olika former av ”samordning” kan också ha betydelse inte minst för att göra tjänstemän och politiker förtrogna med varandra och möta andra synsätt än sina egna.

Genomgången visar dock att finansieringen av olika aktiviteter tenderar att bli trasslig och osäker (säkert får ansvariga personer läg-

ga ner mycket tid på att ”jaga pengar”). Det är uppenbart att de har stor betydelse för att skapa förståelse och fredliga relationer mellan Sverige, Ryssland och andra inblandade länder. Därför bör öronmärkta medel finnas till förfogande, med avsevärt högre belopp än i dag, för samarbetet i Arktis, Nordkalotten och Barents hav.

De medel som utgår från UD till Nordliga dimensionen, Arktiska rådet och Barentsrådet bör därför räknas upp så att dessa organisationer kan förfoga över vissa egna projektmedel. Än viktigare är som sagt stöd till verksamhet som är förankrad på den lokala nivån. De särskilda anslagen för Nordkalottsarbete till de båda nordliga länsstyrelserna bör därför räknas upp kraftigt (från nuvarande 1.4 MSEK per år).

Miljöarbetet bör ges mycket hög prioritet, och särskilda medel anvisas på det sätt som utredningen föreslår i slutet av kapitel 3.

Den mest vitala delen av samarbetet har vuxit fram genom direktkontakter, utan att huvudstäderna lagt sig i särskilt mycket. Ökade resurser bör tillföras, men det ska göras på ett sätt som förstärker snarare än ersätter det lokala engagemanget. Utredningen noterar att Riksidrottsförbundet genom sitt Norrbottensdistrikt stöder idrottssamarbetet i regionen. Detta kan utökas, och det kan också bli förebild till andra riksorganisationer (för kultur, journalistik, kyrka, jämställdhet osv) för hur det nordliga samarbetet ska kunna befästas och utökas på dess egna villkor.

5 Utbildning och studentutbyten

Inledning och syfte

För att ett samarbete ska ge goda resultat och vara ömsesidigt värdefullt är det nödvändigt att de samarbetande parterna förstår varandra. Med det menas att parterna rent kommunikativt måste kunna nå fram till varandra, det vill säga att de delar ett språk att kommunicera på (eller har möjlighet att använda sig av tolkar) men också att de har en förståelse för den kontext i vilken den andra parten finns och verkar. Om parterna inte förstår den andres förutsättningar blir det svårt att utforma samarbetet så att båda parterna får det resultat de förväntar sig.

Språk- och landkunskaper är därför viktiga faktorer för ett fungerande samarbete. Kanske är de extra viktiga i samarbeten mellan svenska och ryska parter, då såväl språken som samhällskontexten skiljer sig avsevärt mellan de två länderna. En svensk organisation kan ha svårt att samarbeta med en rysk civilsamhällsorganisation om det inte finns en stor förståelse för vilka förutsättningar som finns i det ryska civilsamhället och vilka typer av projekt som är möjliga att genomföra.

Det finns flera sätt att tillägna sig kunskap om Ryssland och det ryska språket. Att arbeta med ryska organisationer och lära av dem är ett sådant sätt, och på så vis kan alla de områden som beskrivs i denna utredning ses som kunskapsutvecklande. En kunskapskälla som står ut är dock språk- och landstudier¹⁶. Språkstudier skiljer sig från de övriga områdena som tas upp, i den meningen att de inte förutsätter något egentligt samarbete mellan svenska och ryska parter, utan endast disseminering av kunskap inom respektive land. Denna kunskap kan i ett senare skede användas som en stadig grund

16 Hädanefter kommer vi för enkelhetens skull endast använda "språkstudier" och "språkkunskaper" även i sammanhang då både språk- och landstudier/-kunskaper avses, då de vanligtvis är tätt sammankopplade, och landstudier ofta ingår som ett delmoment i språkstudier.

att bygga framtida samarbeten på.

Även om språkstudier inte förutsätter någon kontakt mellan länderna kan sådan avsevärt berika kunskapsutvecklingen. Detta gäller även då språkstudier inte är den huvudsakliga inriktningen; inom exempelvis naturvetenskapen eller samhällsvetenskapen kan samarbeten och delning av information över landsgränserna vara mycket värdefulla. Den kanske främsta gränsöverskridande kontaktformen inom utbildningssektorn är utlandsstudier och studentutbyten. Utlandsstudier och studentutbyten kan vara av varierande längd och nivå: de kan avse allt från en termin till en hel utbildning, och förekommer på såväl grundnivå som forskarnivå. Oavsett nivå ger utlandsstudier studenten möjlighet att leva, vistas och verka i ett annat land under en längre period, och en möjlighet att utöka sin förståelse för landet och samhället. Utlandsstudier är ofta en formativ upplevelse, med långvariga effekter på en students förståelse och känslor gentemot ett land, och är en viktig tillgång i arbetet med att föra folk närmare varandra.

I detta kapitel behandlas ryska- och Rysslandsstudier i Sverige, svenska- och Sverigestudier i Ryssland, samt utlandsstudier och studentutbyten länderna emellan. Fokus kommer att ligga på högre utbildning, då studier på universitets- och högskolenivå i regel är mer omfattande än studier på gymnasienivå och ger mer långsiktiga resultat, och då utbyten på denna nivå vanligtvis är mer långvariga. Det är också enklare att skapa en översikt av situationen på universitets- och högskolenivå, medan information om språk- och landsstudier på gymnasienivå är svår att hitta.

Ryskstudier i Sverige

Allmänt och nationellt

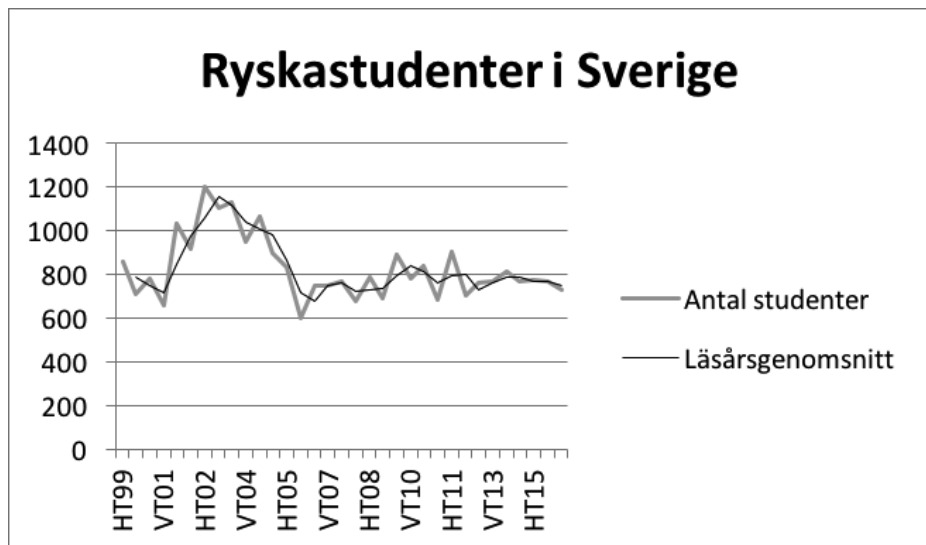
Höstterminen 2015 erbjöd sju universitet och högskolor kurser i ryska: Göteborgs Universitet, Högskolan Dalarna, Lunds Universitet, Malmö Högskola, Stockholms Universitet, Umeå Universitet, och Uppsala Universitet. Sedan höstterminen 1999 har totalt 16

olika universitet och högskolor haft undervisning i ryska; som mest har språket lärts ut vid tolv olika institutioner samtidigt, vilket skedde under höstterminen 1999 och vårterminerna 2000 och 2003. Dagens sju institutioner är en lägstanotering som har hållit i sig sedan höstterminen 2013. Den generella tendensen har varit negativ, då antalet universitet och högskolor som erbjöd ryska i början av 2000-talet fluktuerade mellan tio och tolv, men sedan 2010 endast varit sju eller åtta.

Minskningen i antalet universitet och högskolor som erbjuder kurser i ryska tycks dock inte bero på ett allmänt minskat intresse för ryskstudier. Det totala antalet ryskastudenter har under större delen av perioden fluktuerat mellan 650 och 850 studenter per termin, med ett läsårsgenomsnitt¹⁷ på mellan 700 och 800 studenter/termin. Undantaget från detta stabila läge är början på 2000-talet, närmare bestämt perioden mellan höstterminen 2001 och vårterminen 2005, då en tydlig uppgång i intresset kan skönjas, och antalet studenter pendlade mellan 900 och 1100 studenter/termin. En anledning kan detta vara att Ryssland under denna tid var på frammarsch ekonomiskt, och landet sågs som ett framtidsland som skulle inkluderas i den europeiska gemenskapen.

17 Läsårsgenomsnittet anger antalet studenter/termin baserat på det totala antalet studenter/läsår under antagandet att antalet studenter är lika fördelat mellan de två terminerna.

Figur 1: Ryskastudenter i Sverige



Statistik hämtad från UKÄ. Intervallet HT99-VT06 från "Registrerade studenter per ämnesgrupp/-ämne t.o.m. VT09". Intervallet HT06-HT15 från "Registrerade studenter per ämnesdelområde/ämnesgrupp fr.o.m. HT07".

Man bör dock vara försiktig med att dra slutsatser om intresset för att studera ryska enbart utifrån trenden i antalet studenter. Den information som anges i stycket ovan och i figuren anger bara antalet faktiskt studerande; ingenting sägs om antalet studerande i förhållande till antalet studieplatser. Hur många som kan studera ryska en given termin beror på hur många utbildningsplatser som erbjuds vid institutionerna. Denna siffra beror inte bara på upplevt intresse från studenter, utan också på andra aspekter, såsom institutionernas ekonomiska situation och antalet anställda med möjlighet att hålla i kurser. Om antalet studerande är lägre än antalet studieplatser, d.v.s. om det faktiska intresset är lägre än vad universiteten kan tillgodose, är siffrorna ovan en god indikator på förändringarna i intresset för ryskstudier. Om antalet studerande däremot är begränsat av antalet studieplatser, d.v.s. om det faktiska intresset är högre än vad universiteten kan tillgodose, finns det ytterligare personer som har sökt kurser i ryska men inte lyckats komma in. I detta fall hade antalet

sökande varit ett bättre mått på intresset för ryskstudier.

Tolkskolan

Vid Försvarets Tolkskola i Uppsala utbildas militärtolkar under tre terminer i ryska, arabiska eller franska, för att därefter anställas av Försvarsmakten som specialistofficerare med en tjänstgöringstid på två år. Studierna är mycket intensiva, och språkdelen av studierna upptar 10-15 veckor/termin med 22 lektioner/veckan. Kadetterna förväntas lära sig omkring 300 nya ord i veckan, och mot slutet av utbildningen 500 ord i veckan, och utbildningen innefattar såväl lektionssalsundervisning som rollspel, parövningar, utbildningsresor, filmvisningar och musiklektioner, samt mycket annat. Klarar man inte de regelbundna proven får man inte fortsätta utbildningen. Uttagningsprocessen är hård, och endast omkring tolv kadetter blir antagna till programmet varje år.

Tolkskolan har, med liknande ambitioner som ovan beskrivits, funnits sedan 1957. Skillnaden mot dagsläget var att eleverna då fullgjorde utbildningen som värnpliktstjänstgöring. Då som nu var söktrycket och inträdeskraven höga. Bland dem som har genomgått utbildningen finns ett stort antal bekanta namn; under Tolkskolans första 32 år (1957-1989) genomgicks utbildningen av 42 framtida ambassadörer, 120 professorer, 35 journalister och 188 doktorer i ämnen såsom ekonomi, juridik och filosofi (Skott 2013). Även om flera av dessa har fortsatt på en bana där ryskan har fallit bort, har många också haft stor nytta av språket i sina fortsatta liv. Studierna i det ryska språket och det ryska samhället har flera gånger varit formativt för yrkesvalet, och för personer som sedan tillbringat stora delar av sina liv i Ryssland.

Folkbildning

Det är inte bara inom det offentliga utbildningsväsendet som kunskap om ryska språket och Ryssland förmedlas. Även inom folkbildningen, d.v.s. folkhögskolor och studieförbund, finns möjligheter för intresserade att lära sig mer om vårt östliga grannland. Inom

folkhögskolan är denna möjlighet i dagsläget väldigt outnyttjad, och under 2015 uppgav endast Kristinehamns Folkhögskola att man höll kurs i ryska, och då med endast 4 deltagare. Studieförbunden har här spelat en något större roll, och såväl utbildningar i ryska och rysk kultur som temadagar, ryska teatrar, ryska matlagningskurser, konserter med rysk musik, och många andra evenemang har arrangerats av nio olika studieförbund under 2015.

I en genomgång från år 2006 – *Kartläggning och analys av folkbildningens internationella kontaktnät* av Kerstin Mustel (Mustel, Folkbildningsrådet 2006) – finner man ett litet antal projekt som handlar om samarbete med föreningar eller skolor i Ryssland. Två folkhögskolor anges ha varaktiga samarbeten i Ryssland, och för tre studieförbund nämns projektsamarbeten i Ryssland (Barentsregionen, nordvästra Ryssland, Kaliningrad). Det finns skäl att anta att inte ens denna blygsamma omfattning av samarbete finns kvar i dag, men utredningen har inte undersökt dagsläget mer än genom allmänt hållna förfrågningar.

Å andra sidan visar även de relativt få exempel som ges i den nämnda kartläggningen att samarbeten med partners i Ryssland är fullt möjliga. Folkbildning bör därför ingå i en kommande satsning för utvecklade relationer inom det civila samhället i de båda länderna. Eftersom någon omfattande erfarenhet inte tycks finnas i dag, får man dock räkna med att det tar en viss tid att få volym på sådan verksamhet.

Gymnasier och grundskolor

Det förekommer undervisning i ryska vid flera svenska gymnasier. Vi har dock inte prioriterat frågan, och inte fått tag i några uppgifter om omfattningen eller elevers intresse för ryska.

Svenskstudier i Ryssland

Allmänt och nationellt

Under hela efterkrigstiden har undervisning i svenska bedrivits vid

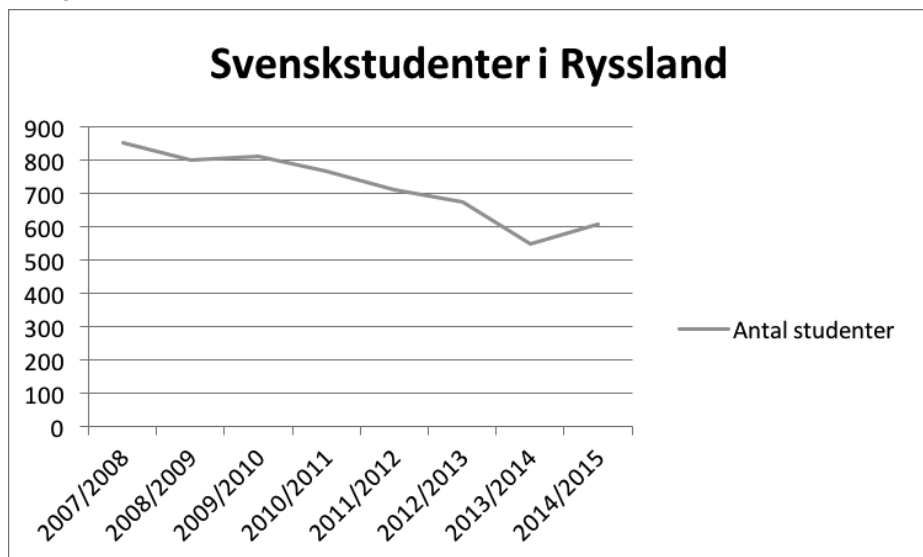
ryska universitet, och fått stöd genom Svenska Institutet. Sedan läsåret 2007/2008, då datoriserade mätningar och statistik infördes, har detta gällt strax över 20 universitet, och läsåret 2014/2015 var denna siffra 23.¹⁸ Universiteten är i huvudsak koncentrerade till nordvästra Ryssland, till städer såsom Murmansk, Ackhangelsk, Pskov, Novgorod och Petrozavodsk, samt storstäderna Moskva och Sankt Petersburg. Detta är föga förvånande, både med tanke på regionens närhet till Sverige, och då större delen av Rysslands befolkning är koncentrerad till den västra delen av det stora landet, liksom universiteten.

Svenska Institutet inhämtar varje år läsårsrapporter från dessa universitet, där de bland annat anger hur många studenter som studerat svenska vid universitet under läsåret som har gått. Det är tyvärr inte alla universitet som lämnar in läsårsrapporter varje år, varför det inte går att göra någon fullständig sammanställning av det totala antalet svenskastudenter i Ryssland per läsår. Den följande sammanställningen är baserad på de siffror som Svenska Institutet har lyckats samla in, vilket är från 19-20 universitet varje läsår.

Sedan läsåret 2007/2008 finns en tydligt nedåtgående trend för svenskstudier i Ryssland. I början av perioden fanns ca 850 studenter, en siffra som sedan gått stadigt nedåt fram till läsåret 2013/2014, då antalet var ca 550 studenter. Till läsåret 2014/2015 skedde en mindre uppgång till 600 studenter, men det är oklart om detta representerar ett trendbrott eller endast en tillfällig uppgång. Precis som i fallet med ryskstudier i Sverige bör man endast med försiktighet dra slutsatser om intresset för svenskstudier utifrån dessa siffror, då det inte finns information om hur många som sökt kurserna eller hur många platser som erbjuds vid respektive institution och om dessa fyllts, utan endast antalet faktiskt studerande.

18 Detta är antalet universitet som får stöd av Svenska Institutet. Det är möjligt att det finns fler universitet som inte ansökt om det stöd som SI kan erbjuda, och som SI själva inte har upptäckt, men några sådana universitet har inte hittats av denna utredning.

Figur 2: Svenskstudenter i Ryssland



Statistik hämtad från Svenska Institutet.

Av de 608 svenskstudenter som inrapporterats under läsåret 2014/2015 hade ca 250 studenter svenska som sitt huvudämne. Övriga 350 studenter hade svenska som ett biämne till sina huvudämnesstudier, vilket för många innebär andra främmande språk, ofta engelska. Tolkrelaterade ämnen, samt journalistik och internationella relationer, är vanliga huvudämnen för dem som har svenska som ett biämne till sina studier. Endast sex av studenterna studerade svenska på doktorandnivå.

Enligt Svenska Institutets läsårsrapporter är de dominerande anledningarna till att ryska studenter börjar studera svenska ett intresse för svensk kultur, liksom ambitioner att arbeta inom eller med svenska företag i framtiden. Detta är inte oväntat, då många av de universitet som erbjuder svenskstudier ligger geografiskt nära oss. Sverige blir därmed en naturlig länk till västvärlden och ett land som inte upplevs som alltför avskilt från Ryssland. Att det finns ett stort intresse för svensk kultur bekräftas också av Levadainsitutets opinionsundersökningar om ryssars attityder till Sverige, som åter-

kommande finner att svensk kultur, till exempel Astrid Lindgrens böcker, är mycket uppskattade i Ryssland (jämför kapitel 2 och 7).

Svenska Institutet

Svenska Institutet (SI) har i uppdrag av regeringen och riksdagen att främja Sverigebildens utomlands, att kommunicera svenska kompetenser och erfarenheter, samt att skapa kontakter och utbyten mellan svenskar och invånare i andra länder. För att uppfylla detta uppdrag disponerar institutet omkring 465 miljoner kronor av statens medel inom utgiftsområdena för internationell samverkan, internationellt bistånd, och utbildnings- och universitetsforskning.

Som framgått ovan ingår svenskundervisning i utlandet i Svenska Institutets uppdrag, och har gjort det sedan SI grundades 1945. Under 2015 gick ca 10 av nämnda 465 miljoner till att finansiera svenskutbildning utomlands, och av dessa gick ca 2 miljoner till svenskutbildning i Ryssland, med finansiering från utgiftsområde 16 (utbildning) och utgiftsområde 5 (internationell samverkan). Stödet från SI till svenskundervisning utomlands tar sig flera olika uttryck:

- Förmedling av lektorstjänster och stöd till lektorer i form av expensbidrag för att komplettera en ofta mycket låg lön. I nuläget har SI fyra utsända svenska lektorer verksamma i Ryssland, och ger även stöd till fem lokala lärare vid ryska universitet. Då efterfrågan på utsända svensklektorer är stort ser SI nu över möjligheterna att utöka antalet lektorstjänster i Ryssland.
- Bidrag till inköp av läromedel och annat undervisningsrelaterat material. Bidraget kan uppgå till 5000 kronor/år/universitet.
- Bidrag till gästföreläsningar och evenemang vid de utländska universiteten. Exempel på möjliga evenemang är besök från svenska ambassader och generalkonsulat, besök från svenska företag, och gästföreläsningar av svenska universitetslärare.

Svenska institutet erbjuder också mer allmänt stöd, såsom arrangemang av lärarkonferenser i och utanför Sverige, stipendier för

svenskstuderande för kortare studievisiter i Sverige, samt allmän information om Sverige, det svenska språket, och svensk kultur..

Stödet från SI är mycket uppskattat av de ryska universitet som tar del av det. Flera uppger att stödet är ovärderligt, och helt avgörande för att universiteten ska kunna fortsätta erbjuda svenskaundervisning. Framförallt är stödet för inköp av läromedel viktigt. Även möjligheten till stipendier för studier i Sverige och möjligheten att delta på sommarkurser uppskattas, och en utökning av dessa möjligheter efterfrågas av flera institutioner.

Svenska Institutet förvaltar även Visbyprogrammet, ett stipendieprogram som möjliggör för svenska studenter att studera i Ryssland eller Östeuropa och för ryska studenter att studera i Sverige. Då detta program rör bland annat utbytesstudier kommer det behandlas i nästa avsnitt; det är en integrerad del av Svenska Institutets verksamhet i Ryssland.

Ryska statliga humanistiska universitetet

Ryska statliga humanistiska universitetet (förkortat RGGU på ryska) i Moskva är ett av de universitet i Ryssland som håller kurser i svenska, och vid universitetet finns det rysk-svenska centret för utbildning och forskning. Centret grundades 1996 av universitetet, Svenska Institutet och svenska ambassaden i Moskva, och bedriver sin verksamhet inom ett samarbetsavtal mellan RGGU, Uppsala Universitet och Södertörns Högskola. Vid centret bedrivs interdisciplinär utbildning och forskning om svensk politik, ekonomi, historia, kultur och litteratur. I utbildningen läggs stor vikt vid undervisning i det svenska språket, och studenterna uppmuntras ta del av de möjligheter som finns att studera i Sverige, bl.a. genom Visbyprogrammet (se nästa avsnitt).

På grund av centrets speciella status som ryskt centrum för Sverigekunskap får RGGU ett större bidrag från Svenska Institutet än vad som ges andra universitet, där svenskutbildningen och –forskningen sker i mindre skala. Under 2015 tilldelades RGGU 450 000 SEK från Svenska Institutet i bidrag.

Utbildning i Sverige om Ryssland och ryska förhållanden

Ett normalt inslag i kursutbudet

Vid flertalet svenska universitet och större högskolor ges kurser i "rysslandskunskap" i någon mening. Utredningen har inte gjort någon komplett inventering, men följande ger en viss föreställning om innehåll och ambitionsnivå i det utbud som finns. Ett mönster är att kunskap om Ryssland ofta ingår i lärogångar för ryska språket (se ovan), men då utformas de ofta så att de också kan läsas som enskilda kurser. Universitet och högskolor brukar markera vilka kurser som kan följas utan språkkunskaper i ryska. Avsnittet avslutas med några allmänna reflexioner.

Handelshögskolan i Stockholm (HHS)

HHS har en bred och välrenommerad forskningsverksamhet gällande Ryssland och andra "transitionsekonomier" i öst (SITE, se kapitel 6). Dessutom driver HHS en utbildning i Ryssland, i form av SSE Russia (se nedan) och en internationell handelshögskola i Riga, Lettland som också har viss kontakt med ryska studerande och lärare (se även kapitel 11). SITE anordnar i stort sett varje vecka öppna lunchseminarier där ryskt samhällsliv och ekonomi är ofta återkommande ämnen, men SITE har inget eget kursutbud. Det finns vid HHS kapacitet för undervisning om Ryssland för intresserade studenter. Utredningen har dock inte tagit fram detaljer om i vilken grad studenter vid HHS obligatoriskt eller frivilligt inkluderar rysslandsstudier i sin utbildning.

Uppsala universitet

Uppsala Centrum för Rysslandsstudier (UCRS) är ett mångvetenskapligt forskningscentrum med bred kompetens (se kapitel 6). Centret ger ingen egen undervisning, men håller en gång per vecka öppna seminarier. Centrets verksamhet och dess länkar till ämnesinstitutioner inom universitetet visar att kapacitet finns för ryss-

landskunskap inom olika delar av samhällsvetenskap och humaniora. Utredningen har inte i detalj sökt spåra hur dessa erbjuds, mottas och integreras i olika utbildningar.

Kursen "Rysk kultur, historia och samhällsliv" som ges inom språkvetenskaplig fakultet ingår som 7,5 poäng i 30-poängs-blocket Ryska A, men är förlagd på kvällstid för att även andra studenter som vill ha en mer översiktlig introduktion till Rysslandsstudier ska ha möjlighet att läsa den vid sidan om annat.

Lunds universitet

En kurs som erbjuds i grundutbildningen i Lund är:

Europastudier: Ryssland och Östeuropa - nutid och dåtid, 15 högskolepoäng. Avancerad nivå. Kursen ingår i Masterprogrammet i Europastudier inom humanistiska och teologiska fakulteterna.

Kursen fokuserar på historiska processer och deras roll i identitetsbildningen i det moderna Ryssland och dess tre östeuropeiska grannländer – Ukraina, Belarus och Moldavien vilka före 1991 var inkluderade i Sovjetunionen. Viktiga identitetsformerande händelser både före och efter 1917 (till exempel den ryska kommunistiska revolutionen, svältperioden och terrorn från 1930-talet, andra världskriget, kalla kriget, kommunismens fall 1989 eller Sovjetunionens upplösning 1991) diskuteras och analyseras både i sin historiska kontext och ur det nya postsovjetiska och postkommunistiska perspektivet. Bland kursens huvudfrågor är: Vad är skillnaden mellan den historiska utvecklingen i Ryssland, Ukraina, Belarus och Moldavien å ena sidan och övriga Europa å den andra? Vilken historia – ny och gammal – är värd att minnas och vilken ska i stället ignoreras och glömmas? Hur tolkas de viktigaste händelserna och hur ramas de in i olika historiska berättelser vars mål är att ge den historiska utvecklingen olika meningar och skapa olika kollektiva (nationella, religiösa, politiska, kulturella och så

vidare) identiteter? Vilka är huvudaktörerna bakom dessa processer? Hur relateras utvecklingen i Ryssland, Ukraina, Belarus och Moldavien sedan 1991 till europeiseringsprocessen, det vill säga strävan att skapa en gemensam europeisk identitet?

Göteborgs universitet

Två exempel på rysslandskurser vid Göteborgs universitet:

Ryssland mellan förflutet och framtid, 15 högskolepoäng, grundnivå, Statsvetenskapliga institutionen

Kursen behandlar huvudsakligen Rysslands ekonomiska, politiska och sociala utveckling efter Sovjetunionens upplösning 1991. Utöver detta finns ett moment där Rysslands historia fram till ryska revolutionen tas upp och ett moment där Sovjetryssland behandlas. Dessa moment avser att ge kunskap om den historiska bakgrunden till omvandlingen de senaste decennierna.

Dagens Ryssland, 7.5 högskolepoäng, grundnivå, Institutionen för slaviska språk

Kursen behandlar Rysslands ekonomiska, politiska och sociala utveckling efter Sovjetunionens upplösning 1991.

Stockholms Universitet

Följande kurs erbjuds inom grundutbildningen i Stockholm:

Ryssland igår och idag, 7.5 högskolepoäng, grundnivå, Institutionen för slaviska (m fl) språk, studietakt 25 %

Kursen skall ge en god och allsidig orientering om Rysslands (inklusive Sovjetunionens) historia, idéhistoria och

samhällsskick samt om det ryska språkets utveckling och dess ställning bland de andra slaviska språken. Dessutom ges en viss inblick i några valda epoker av den ryska litteraturen och kulturen.

Högskolan Dalarna

Högskolan Dalarna (Falun och Borlänge) har valt en annan modell för Rysslandsstudier. Högskolan noterar att intresset för Ryssland är mycket stort, och har därför utvecklat följande kurser i rysk kultur- och litteraturhistoria, som inte kräver förkunskaper i ryska:

Introduktion till rysk film, 10 hp

Det postsovetjetiska ryska samhället, 10 hp

Rysk litteraturvetenskaplig teori och metod, 7,5 hp

Ryska I: Rysslands kultur- och idéhistoria, 10 hp

Ryska III: Klassisk rysk 1800-talslitteratur, 7,5 hp

Ryska III: Den ryska modernismen och revolutionen, 5 hp

Ryska IV: Stalintidens ideologi och estetik, 5 hp

Samtliga dessa kurser erbjuds enbart som nätbaserade kurser – utan fysiska sammankomster i Falun. Den tekniska utrustning som behövs är en dator, bra internetuppkoppling, ett headset och en webbkamera.

Sammanfattande intryck

Visserligen är redovisningen ovan inte alls fullständig, men den ger grund för två allmänna slutsatser. För det första finns kompetens vid flera universitet och många högskolor att ge översiktliga kurser om ryska förhållanden: samhällsliv och kultur. Ibland sker detta i kombination med ryska språket men det gäller inte alla. Det är dock inte alltid som undervisningen backas upp av en aktiv forskning inom området. För det andra är det kursutbud som redovisas (med några

undantag) översiktligt och elementärt. Det faktum att kurserna går som enstaka kurser på grundnivå, i flera fall med 50 % eller 25 % studietakt, antyder att de fungerar som bred orientering: allmänbildningskunskap snarare än steg mot specialisering inom området. Hur många studenter som efterfrågar, respektive studerar, kurserna har vi inga uppgifter om, men kursutbudet i sig antyder att det inte handlar om några stora studentgrupper.

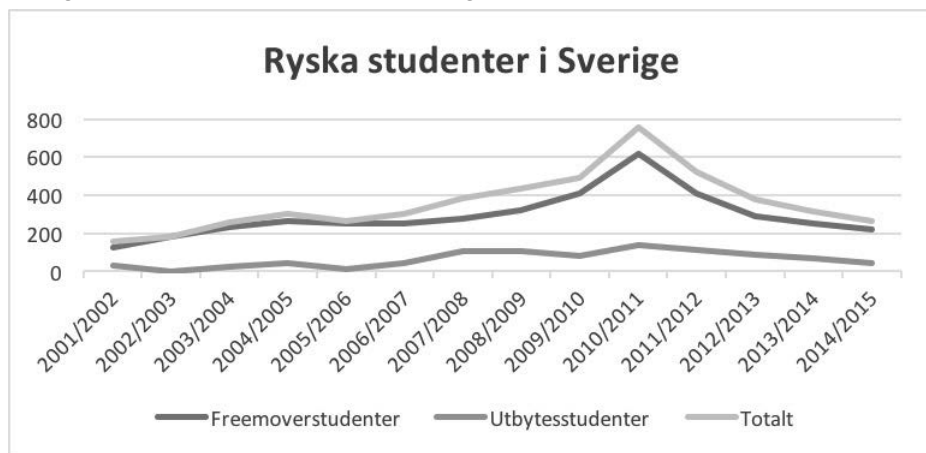
Utlandsstudier och studentutbyten

Inresande studenter

Utvecklingen av inresande studenter från Ryssland till Sverige har varit rätt tydlig. Från början av 2000-talet – läsåret 2001/2002 – ökade antalet stadigt, med undantag för en nedgång läsåret 2005/2006. Lsåret 2011/2012 vände denna trend plötsligt, och har därefter fortsatt skarpt nedåt. Det är tydligt att trenden i första hand drivs av freemoverstudenter, d.v.s. studenter som inte kommer till Sverige via ett utbytesprogram¹⁹, utan på egen hand söker sig till svenska universitet. Dessa har genom hela 2000-talet utgjort den största andelen av de ryska studenterna i Sverige – som minst var denna andel läsåret 2007/2008, och utgjorde då ca 72%, och läsåret 2002/2003 var samtliga ryska studenter i Sverige freemoverstudenter. Antalet ryska studenter som kommit till Sverige via utbytesprogram har varit relativt litet, och har inte uppvisat samma tydliga trend. En uppgång av antalet utbytesstudenter kan skönjas i mitten på 2000-talet - från 14 studenter 2005/2006 till 109 studenter 2007/2008 - och antalet låg relativt stadigt på denna nivå ett antal år innan den återigen har börjat minska på 2010-talet.

19 Med utbytesprogram menas att en student är inskriven vid ett svenskt eller ryskt lärosäte, men genom förmedling av sitt lärosäte tillbringar en del av sin studietid vid ett lärosäte i det andra landet.

Figur 3: Ryska studenter i Sverige



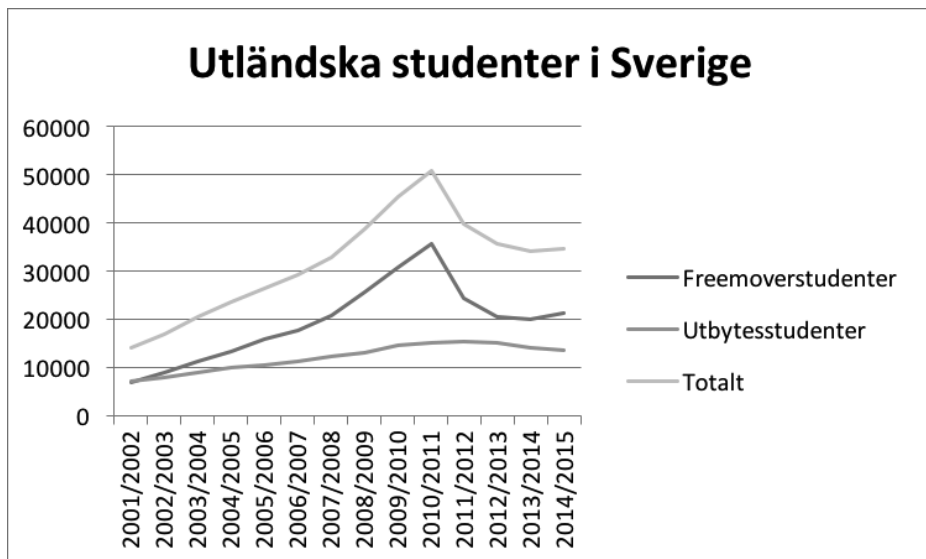
Statistiken är hämtad från UKÄ. Intervallet 2001/2002 – 2010/2011 är hämtad från dokumentet ”Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsår 2001/2002--2010/2011.” Intervallet 2011/2012 – 2014/2015 är hämtad från dokumentet ”Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsår 2005/2006--2014/2015.”

Den kraftiga nedgången i antalet ryska studenter till läsåret 2011/2012 har en naturlig förklaring – det var detta år studieavgifter infördes vid svenska universitet för studenter från ursprungsländer utanför EES²⁰, vilket alltså ökade kostnaderna för ryska freemoverstudenter att studera i Sverige. Då dessa utgör den största delen av de ryska studenter som kommer till Sverige är det naturligt att minskningen av freemoverstudenter bidragit starkt till minskningen av det totala antalet studenter. Även när man tittar på det totala antalet utländska studenter vid svenska universitet ser man en nedgång 2011/2012, och då ser man ännu tydligare att nedgången är helt orsakad av minskningen av freemoverstudenter, medan antalet utbytesstudenter låg relativt konstant under perioden. Man kan också se att en stor del av nedgången i freemoverstudenter skedde bland studenter från icke-EES-länder – närmare bestämt 77%. Sett i relation till denna siffra har ryska freemoverstudenter påverkats

20 EU:s medlemmar samt Norge och Schweiz.

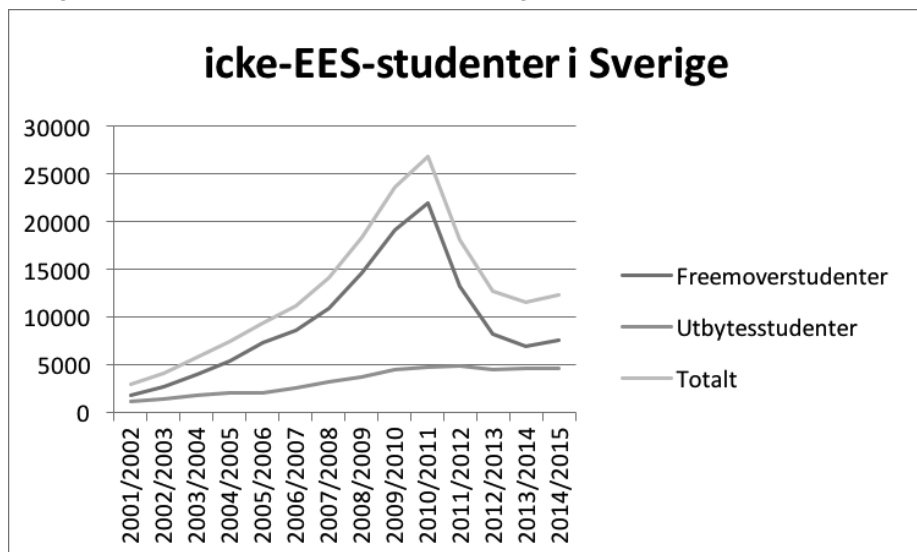
mindre än genomsnittliga icke-EES-studenter; för ryska studenter var nedgången 34%, medan nedgången för hela icke-EES-området var 40%.

Figur 4: Utländska studenter i Sverige (alla länder)



Statistiken är hämtad från UKÄ. Intervallet 2001/2002 – 2010/2011 är hämtad från dokumentet "Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsåren 2001/2002--2010/2011." Intervallet 2011/2012 – 2014/2015 är hämtad från dokumentet "Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsåren 2005/2006--2014/2015."

Figur 5: Utländska studenter i Sverige (icke-EES-länder)



Statistiken är hämtad från UKÄ. Intervallet 2001/2002 – 2010/2011 är hämtad från dokumentet "Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsåren 2001/2002--2010/2011." Intervallet 2011/2012 – 2014/2015 är hämtad från dokumentet "Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsåren 2005/2006--2014/2015."

Nedgången i antalet ryska studenter har fortsatt efter läsåret 2011/2012, vilket troligtvis är en fortsatt anpassning till den nya situationen med avgifter. En skillnad uppstår dock här mellan Ryssland och den totala icke-EES-situationen. För hela icke-EES-området fortsätter nedgången läsåret 2012/2013, men hejdas upp något läsåret 2013/2014 med en relativt liten nedgång, och antalet stiger sedan något läsåret 2014/2015. Även för ryska studenter avtar nedgången läsåret 2013/2014, men istället för att vända upp läsåret 2014/2015 fortsätter den nedåt. Nedgången är dock relativt liten, och skulle kunna vara ett resultat av en normal fluktuation, alternativt ett utslag av den försvårade ekonomiska situationen i Ryssland som torde göra det svårare för studenter att ha råd med studieavgifterna.

För ryska utbytestudenter är det svårare att se ett tydligt mönster.

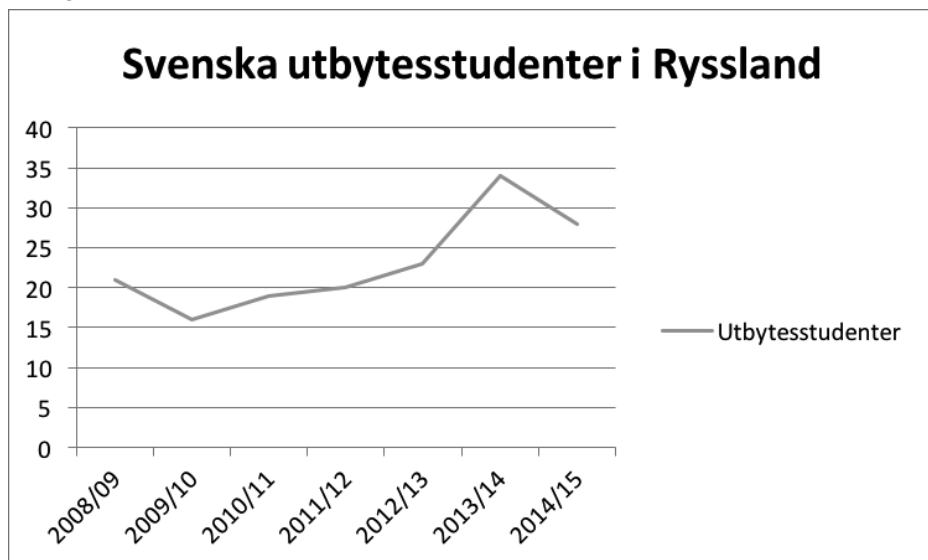
Som redan nämnts gick antalet utbytesstudenter upp mellan läsåren 2005/2006 och 2007/2008, men dessförinnan och därefter har antalet fluktuerat kring en relativt stabil nivå. Efter en toppnotering läsåret 2010/2011 tycks antalet dock vara på stadig nedgång. Denna minskning återfinns om man tittar på det totala antalet utbytesstudenter i Sverige, medan antalet utbytesstudenter från icke-EES-länder har varit relativt stabilt sedan läsåret 2010/2011.

Utresande studenter

Följande stycke om svenska studenter i Ryssland kommer enbart att behandla utbytesstudenter, då någon statistik kring svenska freemoverstudenter i Ryssland inte finns tillgänglig.

Antalet svenska utbytesstudenter i Ryssland har under hela den period för vilken statistik finns varit mycket lågt. Toppnoteringen inföll läsåret 2013/2014, då antalet utbytesstudenter var 34, vilket ändå var mer än dubbelt så många som vid bottenåret 2009/2010 då antalet bara var 16. Utöver dessa noteringar har antalet studenter pendlat kring 20-25 studenter, varav nästan alla har åkt via bilaterala utbytesprogram, arrangerade av universiteten själva i samarbete med de ryska mottagaruniversiteten. Vid toppnoteringen 2013/2014 var dock en betydande del av ökningen orsakad av studenter från Linköpings Universitet som åkte via ett EU-program till Ryssland.

Figur 6: Svenska utbytestudenter i Ryssland.



Statistiken är hämtad från UKÄ. Intervallet 2008/2009 – 2012/2013 är hämtad från dokumentet ”Högskolans grundutbildning, registrerade studenter läsåren 2008/2009 - 2012/2013.

Antalet utresande utbytestudenter per lärosäte fördelade på land.”. Intervallet 2013/2014 – 2014/2015 är hämtad från dokumentet ”Högskolans grundutbildning, registrerade studenter läsåren 2010/2011 - 2014/2015. Antalet utresande utbytestudenter per lärosäte fördelade på land.”

Eftersom antalet studenter är så pass lågt är det svårt att säga något om en trend, då en skillnad på några få studenter kan ge en betydande skillnad i statistiken. Det verkar dock som att antalet ökat något på senare år, då de tre senare åren i statistiken också är de år med flest utbytestudenter. En förklaring till detta ökade intresse för att studera i Ryssland skulle kunna vara att landet på senare tid fått mer uppmärksamhet i Sverige, om än mest negativ sådan, och därför väcker ett intresse hos fler att lära känna landet, och som förstår att Ryssland kommer vara en viktig aktör i Sveriges närområde även i framtiden.

Även gällande antalet utbytestudenter bör man dock vara försiktig med att dra slutsatser om intresse utifrån antalet utbytestuden-

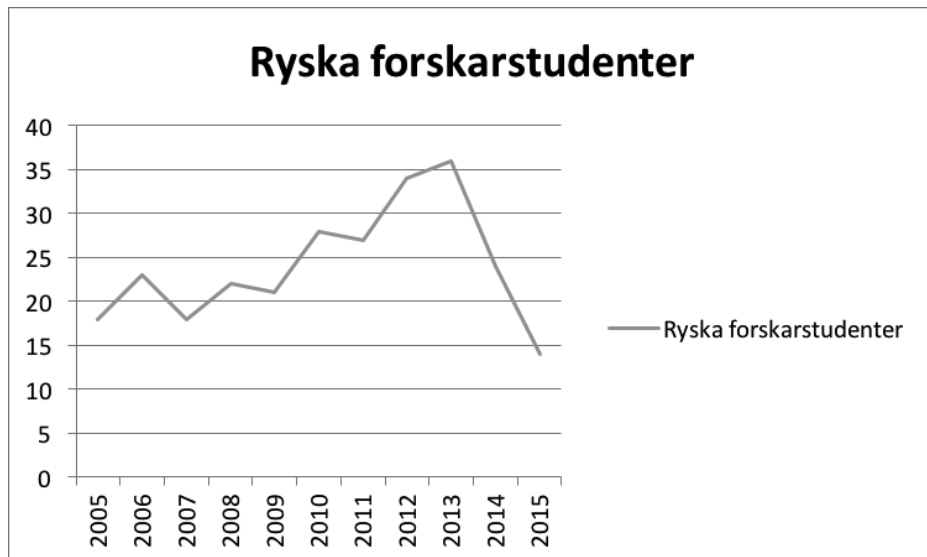
ter. Utbytesprogram bygger på överenskommelser mellan universiteten, och det kan finnas hinder för sådana som inte rör studenternas intresse av utbytesstudier vid det specifika universitetet. Exempelvis kan det vara så att ryska universitet inte är speciellt ansedda i jämförelse med amerikanska och västeuropeiska universitet, och att svenska universitet därför lägger mindre energi på att få fram överenskommelser med ryska universitet om utbytesprogram. De vill hellre samarbeta med ansedda universitet som kan höja deras egen status.

Ryska forskarstudenter

Mellan 2005 och 2013 ökade antalet ryska forskarstudenter i Sverige, om än med fluktuationer och på en fortsatt mycket låg nivå. Antalet doktorandnybörjare, d.v.s. nya studenter på forskarnivå, pendlade mellan 2005 och 2009 omkring 20, för att därefter öka och mellan 2010 och 2013 ligga på 30-35 studenter. 2014 minskade siffran till 24, och 2015 fortsatte minskningen till endast 14 doktorandnybörjare, vilket kan vara ett resultat av de kyligare statliga relationerna mellan Sverige och Ryssland. De kan ha försvårat möjligheterna för ryska forskarstudenter att finansiera studier i Sverige och EU.

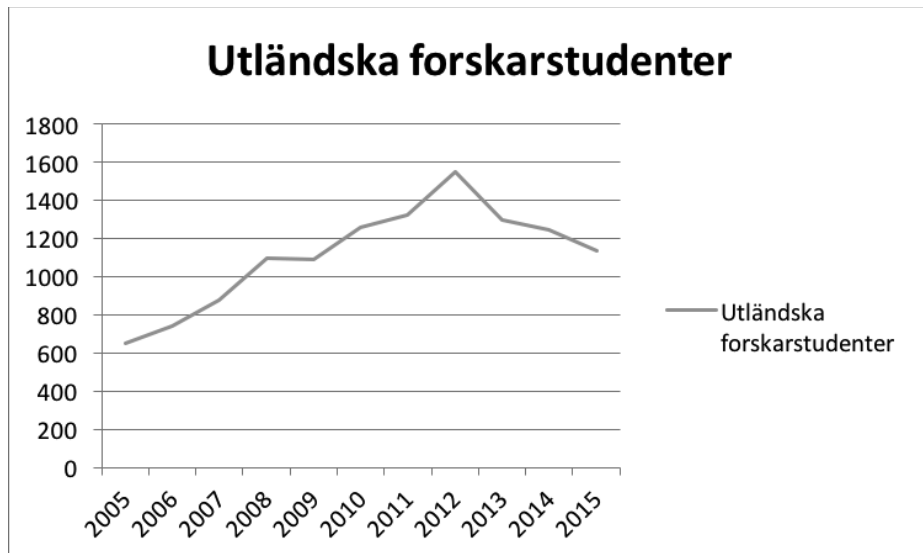
En annan möjlig förklaring till minskningen av ryska doktorandnybörjare är att svenska universitet helt enkelt har förlorat i anseende. Sett till samtliga utländska doktorandnybörjare ökade siffran stadigt fram till 2012, för att därefter börja minska. Om denna minskning är ett uttryck för att svenska universitet inte längre anses hålla samma kvalitet, och forskarstudenter istället söker sig till andra länder, skulle detta även kunna vara en orsak bakom ryska forskarstudenters minskade intresse för Sverige som destination för sina doktorandstudier.

Figur 7: Ryska doktorandnybörjare i Sverige.



Statistik är hämtad från SCB: "21. Utländska doktorandnybörjare kalenderåren 2005 – 2014 efter födelseland och kön", (s. 138 i http://www.scb.se/Statistik/UF/UF0204/2014A01S/UF0204_2014A01S_SM_UF21SM1501.pdf) och "21. Utländska doktorandnybörjare kalenderåren 2006 – 2015 efter födelseland och kön", (s. 143 i <http://www.uka.se/download/18.6ae0944a15510e-7b6ec22b/1465457174955/SM1601-universitet-och-hogskolor-doktorander-och-examina-pa-forskarniva-2015.pdf>).

Figur 8: Utländska doktorandnybörjare i Sverige.



Statistik är hämtad från SCB: "21. Utländska doktorandnybörjare kalenderåren 2005 – 2014 efter födelseland och kön", (s. 138 i http://www.scb.se/Statistik/UF/UF0204/2014A01S/UF0204_2014A01S_SM_UF21SM1501.pdf) och "21. Utländska doktorandnybörjare kalenderåren 2006 – 2015 efter födelseland och kön", (s. 143 i <http://www.uka.se/download/18.6ae0944a15510e-7b6ec22b/1465457174955/SM1601-universitet-och-hogskolor-doktorander-och-examina-pa-forskarniva-2015.pdf>).

Visbyprogrammet

I många fall krävs det finansiering för att kunna åka på utlandsstudier. En källa till sådan finansiering är Svenska Institutets Visbyprogram. Visbyprogrammet är ett stipendieprogram som riktar sig till såväl svenska som utländska studenter för samarbeten i Ryssland, Baltikum, Polen, Moldavien, Belarus, Ukraina, och Georgien. Programmet syftar till att skapa förutsättningar för långsiktiga samarbeten med det yttersta målet att främja utvecklingen av en integrerad och innovativ Östersjöregion, samt en ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar tillväxt. Programmet finansieras från Utgiftsområde 5 (Internationell samverkan, Samarbete inom Östersjöregionen), och av de totala medlen går ca 30%, motsvarande 7,5 – 9,5 miljoner

kronor, för verksamhet riktad mot Ryssland. Stipendier kan sökas för flera olika syften:

- Stipendier för utresande svenskar: studenter, forskare, och andra nyckelpersoner vid svenska lärosäten kan söka stipendier för en utbildnings- eller forskningsvistelse vid något av programländerna, eller för att bistå i kapacitetsuppbyggnad eller utveckla samarbeten inom Östersjöområdet. Stipendier kan sökas för minst en månad och högst ett år.
- Stipendier för studier på svenska i Sverige: studenter, doktorander, lärare och forskare med förkunskaper i svenska som är bosatta, verksamma och medborgare i Ryssland, Ukraina, Belarus eller Moldavien kan söka stipendier för att studera vid ett svenskt lärosäte under en eller två terminer. Studierna kan vara inom valfritt ämnesområde, men måste bedrivas på svenska. Stipendiet har varit en pilotsatsning under 2015, och SI har identifierat stora utmaningar gällande kommunikationen gentemot de sökande om ansökning och behörighet vid svenska universitet. En andra pilotsatsning genomfördes våren 2016, men någon utvärdering av denna är ännu inte gjord.
- Stipendier för masterstudier i Sverige: Masterstudenter från Ryssland, Georgien, Moldavien, Ukraina och Belarus kan söka stipendier för heltidsstudier vid ett svenskt lärosäte i ett masterprogram av relevans för regionens utveckling. Stipendiet inkluderar studieavgifter för ett eller två år, ett månadsbidrag för levnadsomkostnader, försäkring, samt resebidrag.
- Stipendier för doktorander och forskare: Doktorander, postdoktorer och seniora forskare från hela programområdet kan ansöka om stipendier för vistelse i Sverige i sex, nio, eller tolv månader, i forskningssyfte där mottagande institution i Sverige kan erbjuda arbetsplats och handledare. Stipendierna omfattar ett månadsbidrag för levnadsomkostnader samt försäkring.

2015 fanns 775 sökande till programmet, varav 159 beviljades sti-

pendium. Detta är en ökning gentemot 2014, då antalet sökande var 645 och antalet beviljade 146, vilket i sin tur var en minskning från 2013 då det fanns 708 sökande och 143 beviljanden. 94% av dem som sökte stipendier 2015 var utländska, vilket var en mindre ökning från 2014 och 2013 då siffran var 92% respektive 91%. Denna högre andel utländska sökanden reflekterar det faktum att medan söktrycket för stipendier till utländska målgrupper har ökat, så har söktrycket för stipendier till svenska målgrupper minskat.

Sverker Åströms Stiftelse

Sverker Åströms Stiftelse bildades år 2004 i syfte att allmänt främja förbindelserna mellan Sverige och Ryssland. Stiftelsens kapital utgörs av arvet från kabinetssekreteraren och ambassadören Sverker Åström.

Stiftelsens stadgar föreskriver att dess medel skall begagnas för stipendiering av yngre (företrädesvis 20-35 år gamla), i Ryska Federationen bosatta medborgare som önskar fördjupa sina kunskaper inom områdena samhällskunskap, juridik, ekonomi och administration - ävensom kulturvetenskap i vid bemärkelse - med särskild hänsyn till hur deras studier i Sverige skall kunna bäst nyttjas i Ryssland. Stipendiemottagarna ska inneha eller förbereda akademiska examina - och de skall efter avslutad vistelse i Sverige kunna redovisa de kontakter de skapat med svenska myndigheter, organisationer, företag och enskilda.

Ordförande i styrelsen och verkställande ledamot är Disa Håstad, under många år DN:s korrespondent i Moskva och i Östeuropa. Styrelsen består av framstående personer från diplomati, forskning och utbildning.

Ansökan om stipendium görs till stiftelsens ombud vid svenska ambassaden i Moskva. Stipendieperioden omfattar som minst 3 månader, och varje stipendiat får särskild hjälp med visumfrågor, anpassning till livet i Sverige m.m. från stiftelsen, särskilt dess ordförande.

För vår utredning har stiftelsen och dess verksamhet särskild be-

tydelse, på minst två sätt. För det första markerade Sverker Åström, en av de mest inflytelserika diplomaterna i sin generation och enligt många bedömningar neutralitetspolitikens främste arkitekt, genom sitt testamente att fredliga, intellektuellt innehållsrika kontakter med Ryssland måste prioriteras. För det andra är stiftelsens verksamhet, i form av stipendiering av framför allt forskarstuderande, föredömlig i avseende på att skapa kontakt och förtroende och få god utväxling på relativt begränsade ekonomiska medel.

Gymnasier och grundskolor

Från olika håll har vi fått klart för oss att enskilda skolor i olika delar av Sverige har etablerat samverkan och utbyte med skolor och lärare i Ryssland. Det finns dock inte, så långt vi har kunnat utröna, några systematiska program eller satsningar med sådana avsikter. Förfrågningar till de båda lärarförbunden (Läraryrket och Lärarnas riksförbund) har inte givit några skäl att ändra bilden. De exempel som finns är alltså lokala, och har oftast initierats av en mindre grupp intresserade lärare, som sedan fått stöd av sin skollledning och ofta av kommunen. Vi finner det därför naturligt att i första hand diskutera sådana skola-till-skola-samarbeten i samband med vänortsutbyten och kommunala partnerskap (se kapitel 9) och i samband därmed ge några synpunkter på hur man från politiskt håll och den offentliga sektorn skulle kunna underlätta sådana samarbeten.

Handelshögskolan i Ryssland: SSE Russia

Sedan 1997 bedriver Handelshögskolan i Stockholm (HHS) akademisk undervisning i Sankt Petersburg och Moskva under namnet Stockholm School of Economics Russia (SSE Russia). Den beskriver sig som en svensk-präglad "nischad" ekonomihögskola som vänder sig särskilt till blivande globala företagsledare. Samtidigt vill man vara lyhörd för de särskilda utmaningar som möter rysk ekonomi och dess företagsledare: alltifrån den svåra krisen 1998 till dagens nedgång och stora osäkerheter. Samtidigt betonas att grunden är

svensk och att lärarkåren i stor utsträckning kommer från väst. Man betonar moderna undervisningsmetoder och stort inslag av fallstudier och marknadssimuleringar. Att lära från praktiken och från framgångsrika företagsledare är lika viktigt som att ta del av relevant akademisk forskning. Nätverkande mellan studerande, före detta studerande och seniora företagsledare och experter är, enligt SSE Russia's företrädare, en önskvärd effekt av utbildningen.

SSE Russia erbjuder slags två program:

- EMBA (Executive Master of Business Administration; Masterexamen i företagsekonomi, inriktad på företagsledning) på engelska och ryska
- Corporate Programs: utbildning anpassad till speciella kunders (företags) behov

Starten av verksamheten i Ryssland år 1997 möjliggjordes av donationer från finansfamiljerna af Jochnick och Rausing.

I ett hälsningsanförande (2015) säger högskolans dekanus professor Anders Liljenberg i en programmatisk slutkläm att vi syftar till en hållbar affärsverksamhet i Ryssland, med vilket vi menar en sund, långsiktig, rättvis och socialt ansvarsfull affärskultur, som ska gynna den egna organisationer och på sikt också Ryssland och dess medborgare. Kort sagt: kapitalism med ett mänskligt ansikte!

HHS Stockholm deltar aktivt i informationsmöten och utbildningsmässor i Sankt Petersburg, för att informera ryska studenter om möjligheterna att studera i Stockholm, särskilt mot masterexamen och doktorsexamen.

Moscow School of Civic Education

Denna organisation skapades 1992 delvis på svenskt initiativ med avsikten att utbilda och fortbilda ledande personer inom det politiska, ekonomiska, sociala och kulturella livet i Ryssland. Detta har i efterhand beskrivits som att den skapades "av en grupp aktivister med avsikten att främja demokratiska värden." Den har intill helt

nyligen hetat Moscow School of Political Studies (MSPS) och har sedan starten varit verksam genom kurser, seminarier och workshops inom ämnen som europeisk integration, demokrati, mänskliga rättigheter, rättsskipning och globalisering.

Den modell som skapades genom MSPS kom att bli förebild för den lång rad liknande "Schools", vilka genom Europarådets stöd och initiativ nu finns i ett 20-tal länder i södra och östra Europa, mestadels sådana som brukar beskrivas som "countries in transition". Sedan 20 år förenas dessa i ett nätverk och de presenteras gemensamt som "Schools of Political Studies of the Council of Europe". Finansieringen av deras verksamhet varierar, men EU är en stor bidragsgivare. Svenska Sida skjuter också till pengar.

Vad gäller specifikt MSPS så framhålls i en utvärdering (2003) att det är svårt att direkt mäta verksamhetens betydelse för en demokratisk utveckling i Ryssland. Men den professionella uppläggningsen får goda vitsord. Särskilt framhålls att de som deltagit i utbildningar och seminarier redovisar att de utvecklats och vuxit professionellt och intellektuellt inom sina respektive arbetsfält, och dessutom att de genom MSPS fått möjligheter att skapa nätverk med likasinnade inom flera olika verksamhetsområden, något som beskrivs som tämligen unikt i Ryssland.

Verksamheten fortsätter i nuläget med samma grundläggande ambitioner som tidigare, och den har ett kontor i Moskva. Genom det allt mer auktoritära politiska klimatet har verksamheten dock blivit svårare att genomföra. Lagstiftningen mot "utländska agenter" föränledde namnändringen enligt ovan, men detta hjälpte endast tillfälligt. Nu har all verksamhet med utländsk finansiering flyttats och genomförs på andra håll i Europa (givetvis med ryskt deltagande) samt i växande grad på nätet.

Slutsatser och rekommendationer

Utbildning ger djupverkan

Oavsett nivå ger utlandsstudier studenten möjlighet att leva, vistas och verka i ett annat land under en längre period, och en möjlighet att utöka sin förståelse för landet och samhället. Utlandsstudier är ofta en formativ upplevelse, med långvariga effekter på en students förståelse och känslor gentemot ett land, och är en viktig tillgång i arbetet med att föra folk närmare varandra. Trots den i dagsläget blygsamma omfattningen av studentutbyte och kunskapsförmedling mellan Ryssland och Sverige bör denna ges mycket hög prioritet i en politik för större förståelse och vidgad grannsamverkan. En positiv faktor är att ryska studenter numera i stor utsträckning talar god engelska: de kan alltså utan svårighet följa engelskspråkiga kurser vid svenska universitet. Ryska universitet ger också i ökande utsträckning också kurser på engelska.

Frågan har givetvis aktualiserats tidigare. I en rapport från Högskoleverket år 2003 går författarna (Torsten Källemark och Helena Mähler) igenom dagsläget och argumenten för ett vidgat utbyte österut mellan universitet och högskolor. De framhåller att andra europeiska länder har en tydlig politik inom detta område:

Högre utbildning och forskning används som ett medel för att skapa strategiska förbindelser med andra länder. Syftet kan t.ex. vara att knyta kontakter som på sikt gynnar det egna landets utrikes- och handelspolitik. Högskoleverket har i olika sammanhang framfört att det kan finnas skäl att se över Sveriges långsiktiga prioriteringar när det gäller utbildning och forskning som delar av östsamarbetet.

Den genomgång som görs i rapporten är väl värd att återvända till i dag. Förutsättningarna är ändrade och "bistånd" finns inte längre. Mot bakgrund av de siffror som vi redovisat ovan har utvecklingen inte följt den relativt optimistiska framtidsriktning som tecknades

2003. Men analysen är fortfarande giltig i stora drag och behovet av en aktiv politik är närmast större nu än då. Ur sammanfattningen:

Det kan handla om allt mellan student-, lärar- och doktorandutbyte till deltagande i omfattande universitetsnätverk. Lärosäten kan också vara genomförare i utbildningsrelaterade bistandsprojekt med icke-akademiska mottagare. Samarbetet beskrivs ofta i positiva ordalag av dem som arbetar med det, även om utbytet av det kan variera från rent vetenskapliga och kunskapsmässiga fördelar till mindre konkreta positiva resultat, t.ex. erfarenheter och kontakter. Rapporten visar bl.a. att tillgången till externa finansieringsmöjligheter är mycket viktig för att samarbete skall inledas.

Kan man styra studenter?

Det enkla svaret på den frågan är nej. Studenter kan, inom det svenska systemet, välja sina egna studievägar. Studiestöd och andra statliga insatser är i huvudsak neutrala till de val som studenten själv träffar. Universitetens resurstilldelning för utbildning speglar studenternas val. Statsmakterna styr helt enkelt väldigt lite. (Om detta är bra eller dåligt ska inte diskuteras här.) Om det av allmänna (politiska, säkerhetsmässiga, kulturella ...) skäl är önskvärt att studentutbytet mellan Sverige och Ryssland ökar, att fler svenska studenter lär sig ryska och flera ryssar lär sig svenska, och kunskaperna om ryska förhållanden rent generellt ökar bland svenska akademiker, så är det i stort sett "mjuka" styrmedel som står till buds. Det är därför att sådana som resten av detta kapitel ägnas.

Förutsättningar för framgångsrikt studentutbyte

Om studenter (och vi tänker nu både på forskarstuderande och studenter på grundnivå) ska finna det attraktivt att studera i ett annat land krävs att åtminstone tre förutsättningar är uppfyllda:

1. Utbildningen håller tillräcklig kvalitet vad gäller både det sakliga innehållet och förutsättningarna i övrigt
2. Det finns ekonomiska stödmöjligheter så att summan av allmänna levnadskostnader, kostnader för kurslitteratur m.m. samt eventuella studieavgifter inte blir övermäktig
3. Den sociala miljön på studieorten är välkomnande och motverkar isolering och ensamhet.

Vi lämnar punkten 1 tills vidare: om kvaliteten inte håller är det ett problem för alla studenter, inte bara utländska.²¹ Punkten 2 är normalt inget problem för svenska studenter och studenter från EU. För studenter utanför EU, t ex Ryssland, krävs någon form av stöd, från hemlandet eller Sverige (utom i de sällsynta fall där det finns privata pengar att falla tillbaka på). Punkten 3 är enligt vår bedömning lika viktig som de övriga, men får i allmänhet inte samma uppmärksamhet.

Sverker Åström-stiftelsen: en modell?

Stiftelsen, som vi berättade om ovan, har tagit fasta på båda punkterna 2 och 3 ovan. Man ger de utvalda studenterna från Ryssland stipendier för utgifter i Sverige, och underlättar deras boende och andra aspekter av deras sociala liv. Detta är föredömligt. Visserligen är det inte möjligt att ”skala upp” verksamheten inom denna stiftelse utan att särprägelns gård förlostad, inte heller är det lätt att kopiera dess personliga hållning till sina stipendiater. Men den kan tjäna som påminnelse om att även punkten 3 måste få uppmärksamhet om studentutbyten i större skala ska kunna realiseras. Vi går dock vidare med punkten 2.

21 Vi hoppas verkligen att de (svaga) signalerna från siffrorna tidigare i kapitlet inte betyder att den akademiska nivån i svensk högre utbildning har sjunkit, så att utländska studenter reagerar genom att inte vilja studera här. Men detta är en annan fråga...

Stipendier, studiestöd och studieavgifter

Vi har ovan redogjort för Visbyprogrammet, vilket i medelstor skala fungerar som ekonomiskt stöd för studenter från Ryssland. Vi tror att programmet (eller ett likartat program) skulle kunna expanderas avsevärt. *En möjlighet som kan prövas är att ge ryska studenter (efter en summarisk prövning) samma rätt till fri utbildning som EU- och EES-studenter.*

I den andra riktningen är problemen av annat slag. Svenska studenter på olika nivåer kan använda sina studiemedel eller doktorandtjänster i Ryssland, men kan behöva stipendiering eller motsvarande för merkostnader och eventuella avgifter. Om man önskar en omfattande ökning av antalet studenter på grundnivå bör *utbytesprogram, innefattande särskild finansiering*, vara den naturliga vägen. Som nämnts ovan har några universitet i de båda länderna ansträngt sig särskilt med sådana, men antalet och volymerna är i dagsläget blygsamma.

För utbyten mellan Sverige och USA har Sverige-Amerika-stiftelsen spelat en stor roll. Den arbetar med en kombination av egna stipendier (den bygger på 13 privata stipendiestiftelser) och förmedling av stipendier och studieplatser vid college och universitet i USA och Kanada. Stiftelsens överblick och kontaktnät har spelat stor roll för att öka svenska studenters och yngre forskares USA-kontakter, särskilt under en period då sådana var mindre vanliga och för många kändes ovana. Om något liknande fanns för svenskars studier i Ryssland skulle sådana studier gradvis kunna bli både enklare och naturligare.

Forskarstuderande

Svenska universitet är mycket vana vid utländska forskarstuderande. Vid många institutioner är dessa i majoritet. Eftersom de normalt ingår i någon forskargrupp är både avlöningsfrågan och den sociala miljön mindre kritiska än för studenter i grundutbildning. Detta ska inte tolkas så att ingenting behöver göras. Även för doktorander bör finnas riktad stipendiering och särskilda möjligheter att anslu-

ta till forskningsprogram av nytta för samarbetet. Sådana finns till exempel i rikt mått inom forskning kring Östersjöns och Barentshavets miljö (se kapitel 3 och 4) och inom flera av de områden som nämns i kapitel 6 nedan. Finansiering för en avsevärd ökning av antalet ryska forskarstuderande i Sverige, liksom för svenska forskarstuderandes vistelser vid ryska universitet och institut, kan relativt odramatiskt ske genom uppräknig av de anslag som redan i dag finns för forskning kring gemensamma problem. Man får dock inte glömma att även många doktorander behöver mer kontakt på ett rent mänskligt plan och visst stöd för det dagliga livet (se ovan om Sverker Åström-stiftelsen).

Studenthem

I Paris finns sedan början av 1930-talet ett svenskt studenthem, som tar emot cirka 100 boende (studenter och forskare). Det skapades som ett fredsprojekt under mellankrigstiden. Det är beläget i Cité och är omgivet av både franska och utländska studentboenden, och väl beläget i förhållande till akademiska miljöer i Paris. Det är omvittnat att studenthemmet underlättar för svenska studenter att fungera i Paris, utan att på något sätt isolera dem från fransk kultur och akademiskt liv: tvärtom. Om vi anser det önskvärt att flera svenska studerar i Ryssland, bör man överväga att upprätta ett liknande hem i Moskva, till stora delar efter mönster från Paris. Samhörigheten mellan dem som bott och blivit vänner genom hemmet har vårdats genom en vänförening, och varit betydelsefull för förståelsen av fransk-svenska relationer.

Skulle en sådan lösning till exempel i Uppsala eller Stockholm för ryska studenter fylla en liknande god funktion? Det är mindre säkert. Om man samlar många studenter från ett stort land på ett ställe kan de hamna i isolering – och i någon mån även utsättas för politisk kontroll.²² Det vore i så fall bättre att, med Sverker Åström-stiftelsen som förebild, att söka integration i fungerande studentmiljöer.

22 Enligt uppgift finns sådana tendenser där större grupper av kinesiska studenter samlats.

Många studentboenden är opersonliga och saknar eget socialt liv, men det finns också exempel på motsatsen: boenden som har ambitioner till gemenskap och social kontakt mellan studenterna. Dessa kan vara präglade av någon folkrörelse, drivas av studentnationer eller av andra skäl fungera socialt. I sådana miljöer skulle man systematiskt kunna reservera platser för relativt små grupper av ryska studenter, och förmedla dem genom något som liknar det nuvarande Visbyprogrammet.

Sverige-kunskap i Ryssland

Genom i första hand Svenska Institutets verksamhet finns utarbetade kanaler till de (flesta) ryska universitet som undervisar i svenska språket. Precis som fallet är i Sverige så kommer en hel del viktiga kunskaper om Sverige och en förtrogenhet med svenskt samhällsliv och kultur med ”på köpet”.

Från utredningens utgångspunkter är det önskvärt att de ekonomiska ramarna för sådant stöd ökas ganska kraftigt. Det finns också både analogier och direkta samarbetspunkter med kulturstödet från svensk sida – med kulturrådet vid svenska ambassaden i Moskva som nod, se vidare kapitel 7. Den närmare fördelningen på personal, projekt, materiel, litteratur etc måste avgöras av respektive expertmyndighet, men det råder inget tvivel om att mycket större resurser än i dag skulle behövas, och att det finns möjligheter att använda dem på ett effektivt sätt.

Steg mot en modernare ledningskultur

Moscow School of Political Studies skapades, som nämnts, inte som en grundutbildning utan snarare en seminarieverksamhet för politiker och administratörer på hög, men inte högsta, nivå. En liknande ambition finns hos SSE Russia, där särskilt MBA-programmet och externa kurser syftar till att utbilda företagsledare i modernt management-tänkande och ”capitalism with a human face”. Vi kan iaktta liknande ambitioner (och tydliga framgångar) i det samarbete som under lång tid ägt rum mellan finansdepartementen i Sverige och

Ryssland kring arbetet med statsbudgeten (se kapitel 8).

Det är uppenbart att sådant arbete är önskvärt men samtidigt möter motstånd: kanske snarare passivt än aktivt. Det finns ingen enda organisatorisk satsning att peka på: snarare får man söka urskilja olika möjligheter att hjälpa framtidens ryska ledare att ta till sig bredare synsätt på ekonomi och politik – men inte nödvändigtvis ”våra”.

6 Vetenskap och forskning

Vetenskapen är internationell

Sökandet efter ny kunskap liksom vården av den kunskap som förvärvat har alltid haft en stark internationell – nations- och kulturövergripande – prägel. Kunskaper om andra folk och kulturer än den egna betraktas som eftersträvansvärda. Historiskt har detta gällt ”upptäcktsresor”, antropologiska fältstudier och uttolkandet av ”främmande språk” (ibland med imperialistiska och andra mindre ädla motiv). I dag finner vi omfattande studier i ämnen som internationell ekonomi, jämförande kulturforskning, internationella relationer, historia, statsvetenskap m fl, liksom i de naturvetenskaper som studerar haven, växtligheten och klimatet. Sammanvävt med sådan forskning är vetenskapligt samarbete mellan forskare i olika länder och från skilda kontinenter. Sådan samverkan har vuxit särskilt starkt under 1900-talet.

I detta kapitel ska vi lyfta fram båda dessa aspekter – kunskapen om ”de andra” och vetenskapligt samarbete över gränserna – och diskutera vad de kan betyda i relationerna mellan Sverige och Ryssland.

Forskning om Ryssland (och Östeuropa)

Uppsala Centrum för Rysslandsstudier

Uppsala Centrum för Rysslandsstudier (UCRS) är ett mångvetenskapligt forskningscentrum anknutet till Uppsala Universitet. Centret bildades 2010 som en del i regeringens strategiska satsning på forskning om geografiskt viktiga områden, men spårar sina rötter till 60-talet, då rysslandsstudier fanns som en del av den språkvetenskapliga fakulteten. Vid centret ryms de flesta samhällsvetenskapliga och humanistiska forskningsfält, och blandningen möjliggör utvecklande samverkan mellan forskarna.

Verksamheten organiseras efter tre övergripande områden; det för-

sta är stat och marknad, där fokus ligger på politik och ekonomi, det andra identitetspolitik, där forskningen rör frågor om hur det är att vara ryss, rysk diaspora, språk och religion, och slutligen finns även ett stort fokus på den postsovetiska tiden, med forskning om demokratisering och statsbyggnad i Ryssland och dess geografiska närområde. Centret har ett 40-tal anställda som är ungefär jämnt fördelade på de olika områdena. Mer än hälften av forskarna är utländska, framförallt från Ryssland och dess närområde, men även från andra länder såsom Tyskland och Kanada. Centret har sedan starten även tagit emot omkring 15 gästforskare per år, även dessa i första hand från Ryssland och de postsovetiska staterna.

Den internationella prägeln på UCRS innebär att medarbetarna har daglig kontakt med ryska forskare, både de som befinner sig på plats i Uppsala, men även genom de många forskningssamarbeten och projekt som pågår med ryska institutioner och forskare. Forskningsprojekten spänner över en rad områden, såsom säkerhet kring Östersjön, fattigdom i Ryssland, demokratisering i postsovetiska stater, forskning om översättningspolitik, samt om resursutnyttjande, ursprungsbefolkning och säkerhet i Barents och Arktis. Mycket av arbetet sker genom arkivforskning på plats vid ryska universitet, vilket innebär att forskare från UCRS ofta reser till regionala universitet i Ryssland, och ofta träffar forskare som verkar utanför Moskva och Sankt Petersburg. UCRS arrangerar dessutom 3-4 konferenser varje år, där flera forskare från Ryssland deltar, och håller utbildningar i universitetsadministration för rysk universitetspersonal.

UCRS samarbeten är helt och hållet akademiska; inga samarbeten förekommer med ryska myndigheter. Dock har den senaste tidens utveckling inneburit fler myndighetskontakter och ett försvårande av forskningsarbetet, då administrationen för att bedriva arkivstudier har ökat sedan införandet av de "utländska agent"-lagarna, och många av centrets forskningskontakter i Ryssland är utsatta. Samarbetena har dock kunnat fortsätta, och rent historiskt har man kunnat se att även när relationerna mellan Öst och Väst var som sämst under kalla kriget kunde kontakter mellan forskare leva vidare inom

många olika områden, exempelvis matematik (se även nedan). Även nu verkar detta stämma, och såväl UCRS som andra institutioner har mycket aktiva samarbeten med ryska parter.

Ingen undervisning bedrivs vid UCRS, men varje tisdag hålls seminarier som är öppna för allmänheten för att sprida den kunskap som finns vid centret. Seminarierna berör centrets samtliga forskningsområden, och har hållits på allt från ryska ikoner till den senaste tidens utveckling i Ukraina. Centret publicerar också regelbundet akademiska artiklar och böcker, men har ingen roll i policyutveckling. Man påpekar att kännedomen om centret i politiska kretsar fortfarande är låg. Det har hänt att politiker i Stockholm har vänt sig till institutioner utomlands för att få information om Ryssland som lika väl skulle kunnat tillhandahållas av UCRS. Detta är något centret arbetar med, och eftersträvar att vara ett nationellt resurssentrum för kunskap och analys av Ryssland och den postsovjetska problematiken.

Östekonomiska institutet vid HHS (SITE)

Stiftelsens fullständiga och formella namn är Stiftelsen Östekonomiska Institutet med den engelska benämningen Stockholm Institute of Transition Economics (SITE). Detta institut är en fristående enhet (stiftelse) inom Handelshögskolan i Stockholm (HHS; på engelska Stockholm School of Economics, SSE). Studieområdet är alltså ekonomier i övergångsfas, underförstått övergång från planekonomi och statskontroll till marknadsekonomi och kapitalism. Grundat 1989 har SITE ambitionen att vara ett ledande forskningscentrum om de ekonomiska övergångsprocesserna ("transition") i Ryssland och länder i Central- och Östeuropa. Strävan är att skapa bryggor mellan den akademiska världen och beslutsfattare. För att främja kommunikation och idéutbyte ordnas regelbundet policyinriktade konferenser och seminarier, där forskare, beslutsfattare, internationella finansinstitutioner m fl kan presentera forskningsresultat och politiska initiativ för svenska regeringsföreträdare, näringsliv, media och den diplomatiska kåren i Stockholm.

Stora framsteg har gjorts inom forskningen om ”transition”: om de ekonomiska, politiska och sociala förändringar som åtföljer den, och om hur man åstadkommer förändring. Mycket återstår dock att klarlägga, bland annat hur man ska mäta och beskriva institutionell förändring och utveckling i anslutning till framväxande marknader, liksom vad det allt vanligare tillståndet ”unfinished transition” innebär. Forskningen vid SITE vill medverka till att regeringar, finansiella aktörer, civilsamhällesorganisationer och akademiska forskare diskuterar sig fram till hur institutionerna ska bli effektivare.

Som en del av sitt grundläggande syfte har SITE varit aktivt i att skapa oberoende forskningsinstitut i forna Sovjetunionen och andra öststater, med avsikten att attrahera tillbaks unga inhemska nationalekonomer som tagit sin doktorsexamen i väst, och att på så sätt förmedla internationellt ansedd nationalekonomisk kunskap och metodik och därmed kunna bidra med beslutsunderlag baserat på state-of-the-art vetenskaplig grund. Ett sådant initiativ är att SITE medverkade till grundandet år 2000 av CEFIR i Moskva (Centre for Economic and Financial Research) som nu är en ansedd och väl fungerande forskningsorganisation. Detta har följts av liknande centra i Riga (BICEPS), Szczecin (CenEA), Kyiv (KEI at Kiev School of Economics), Minsk (BEROC) samt Tbilisi (ISET). Dessa forskningsinstitut är, tillsammans med SITE, samlade under namnet the FREE NETWORK (Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies). I de veckovis publicerade FREE Policy Briefs (<http://freepolicybriefs.org>) kan resultaten av forskningen från dessa institut följas.

SITE är en privat, icke-vinstdrivande stiftelse. Basfinansieringen kommer från den svenska regeringen och sju svenska företag och banker. Även Sida och EU bidrar till finansieringen, medan huvuddelen av forskningen stöds av anslag från forskningsråd och fonder. För närvarande arbetar cirka 15 forskare vid SITE.

Södertörns högskola och CBEES

Södertörns högskola, som startade 1996, har under hela tiden haft

Östersjö- och Östeuropaforskningen som en betydande profil.

Att det förhåller sig så har mycket att göra med Östersjöstiftelsen, som upprättades år 1994 på medel från de då upplösta löntagarfonderna. Stiftelsen bildades av knappt 1,3 miljarder kronor av kapitalet från löntagarfonderna och hade vid slutet av 2010 ett kapital om cirka 4,9 miljarder kronor (en märkbar förlust uppstod dock i samband med den globala finanskrisen 2008). Östersjöstiftelsen har till uppgift att stödja forskning, forskarutbildning och akademisk infrastruktur vid Södertörns högskola. Stiftelsen har sammantaget beviljat drygt 2,2 miljarder kronor till högskolan sedan dess tillkomst. Stiftelsens stöd går främst till humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning men även naturvetenskapliga projekt, främst med inriktning mot miljöfrågor, beviljas medel.

För år 2017 har stiftelsen beviljat 176 miljoner till forskning, forskarutbildning och infrastruktur. Av dessa går drygt 25,6 miljoner kronor till nya forskningsprojekt som startar 2017. En annan stor del av stiftelsens stöd går till Centrum för Östersjö- och Östeuropaforskning, CBEES och forskarskolan Baltic and East European Graduate School, BEEGS. Därutöver omfattar Östersjöstiftelsens bidrag bland annat stöd till professorsprogram, publicering, bibliotek, resor, konferenser, tidskriften Baltic Worlds och ett antal andra verksamheter vid högskolan.

Forskningscentret Centre for Baltic and East European Studies (CBEES) vid Södertörns högskola har i uppdrag att stimulera, samordna och utveckla Södertörns högskolas forskning och forskarutbildning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa.

CBEES ger ut den engelskspråkiga kvartalstidskriften Baltic Worlds som har till syfte att sprida resultat från forskning med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa. På hemsidan kan man följa aktuell valbevakning.

Kopplad till CBEES är forskarskolan BEEGS (Baltic and East European Graduate School). Den firade 15 års jubileum den 2 december 2015. BEEGS erbjuder en miljö för forskarstudier inom Sverige

och Östersjöregionen och har sedan starten vuxit till över 50 doktorander från arton olika ämnen inom humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap. BEEGS har en tvärvetenskaplig inriktning och är unik med sin internationella sammansättning av doktorander som bedriver specifika ämnesstudier inom Östersjöregionen.

En arbetsform, som 2016 användes för tredje gången, är sommaruniversitetet, i samverkan med Östersjöstaternas råd (CBSS, se även kapitel 3). Det vänder sig till studenter inom både humaniora och samhällsvetenskap. Kursen samlar doktorander och magisterstudenter från både Öst- och Västeuropa. Satsningen ska ses som ett led i att stärka samarbetet och bygga nätverk i Östersjöregionen. Det har varit fler än hundra sökande. Kazimierz Musial, forskningsledare på CBEES och kursansvarig säger:

Det är mycket viktigt att diskutera orsakerna till splittringen mellan öst och väst, och hur man bäst motverkar den, särskilt nu i tider av ökad osäkerhet. Vi vill bidra i den här frågan genom att sammanföra studenter och lärare både från Öst- och Västeuropa.

Det finns upplysningar om pågående och avslutade forskningsprojekt på högskolans hemsida. Endast indirekt framgår där vilka av dem som handlar om Ryssland, helt eller delvis. Här nedan ges endast ett par exempel från den pågående forskningen, i vilka Ryssland studeras i samtid eller närtid.

- I projektet “Berättelser om Europa”, undersöks huvudtyper av Europaförståelse i olika östeuropeiska länder och genrer genom delstudier om fenomenologisk filosofi, politiska rörelser, nyhetsmedier, konst, litteratur och Eurovisionens populärmusik. Projektledare är professor Johan Fornäs, Institutionen för kultur och lärande.
- Två världsdelar i ett land: Europa och Asien i Ryssland. Forskningsprojektet handlar om den ryska visionen om de två världs-

delarnas roller inom Rysslands offentliga och politiska liv, som ofta kallas eurasienism. Professor Mark Bassin, Institutionen för historia och samtidsstudier samt CBEES, leder projektet "The Vision of Eurasia: Eurasianist Influences on Politics, Culture and Ideology in Russia Today"

- "Porten till Ryssland. Minnespolitik, materialitet och kollektiva identiteter – S:ta Katarina svenska församling i S:t Petersburg runt två sekelskiften". Det leds av docent Gunilla Gunner, Institutionen för historia och samtidsstudier. Gunner har tidigare genomfört en studie av karismatiska västerländska rörelers mission i Ryssland och Ukraina (avslutad 2015).

Som framgått av ovanstående (och av annat underlag) bedrivs forskning kring Östeuropa och Ryssland vid högskolans alla institutioner. Inom Södertörns högskola finns alltså kompetens i att belysa, förklara och aktivt delta i analyser av pågående förändringar inom området, utifrån många olika ämnesperspektiv.

Annan universitetsforskning

Inom den svenska universitetsvärlden finns givetvis även andra forskare och forskargrupper som bedriver vetenskap kring Ryssland. Det gäller statsvetare och historiker, språkvetare och forskare inom ämnen som konstvetenskap och litteraturvetenskap.

Det skulle vara intressant att inventera all svensk forskning som har relevans för vår förståelse av Ryssland, men detta är en uppgift som vår utredning varken har tid eller resurser att fullgöra. Det är viktigt att markera att även om Uppsala universitet, Handelshögskolan och Södertörns högskola fått särskilda presentationer ovan det finns andra akademiska grupper och enskilda forskare som har värdefull kompetens och kan tillföra ytterligare kunnskap om Ryssland och våra förhållanden till detta land. Tre forskarprofiler, som också är kända genom sin populärvetenskapliga produktion, är Kristian Gerner, professor i historia vid Lunds universitet (se Gerner 2015), Per-Arne Bodin, professor i slaviska språk med litterär

inriktning vid Stockholms universitet (se Bodin 2016) samt Bengt Jangfeldt, Majakovskij-forskare, översättare och introduktör av rysk kultur.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

En stor samlad forskningssatsning i Sverige med sikte på Ryssland är den som bedrivs inom FOI. Inom avdelningen för Försvarsanalys, kompetensområdet Säkerhetspolitik och strategiska studier, pågår ett Rysslandsprojekt (Rysslands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik) på permanent basis. Projektet fokuserar på olika aspekter av rysk försvars- och säkerhetspolitik. Det publicerar vartannat eller vart tredje år en studie av rysk militär kapacitet i ett tio-årsperspektiv. Särskilda fördjupningsstudier, som kan avhandla de väpnade styrkornas utveckling eller kärnvapen, men också inrikespolitisk utveckling eller den ryska ekonomin och energisektorn, görs också. Några av studierna berör även länder som Ukraina, Moldavien och Belarus, men handlar då huvudsakligen om deras relationer till Ryssland.

Huvudsaklig beställare och målgrupp för FOI:s rysslandsstudier är Försvarsdepartementet, men de riktar sig också till Försvarsberedningarna, UD och Försvarsmakten. Huvuddelen av studierna från projektet publiceras öppet. Som framgår av sammanhanget ligger tonvikten i FOI:s arbete på militära och säkerhetspolitiska aspekter. Rapporteringen innehåller som nämnts även aspekter på ekonomi och inrikespolitik, men analyserna är starkt färgade av den säkerhetspolitiska tyngdpunkten och försvarssektorn, och gruppens presentationer har enligt kritiska bedömare under senare år haft inslag av fiendebilder.²³ Chef för rysslandsstudierna är Carolina Vendil Pallin.

23 En internationell utvärdering från 2012 av avdelningen för Försvarsanalys bedömer den akademiska nivån hos gruppen som "good" men inte "excellent" och rekommenderar att fler vetenskapligt meriterade forskare anställs. Utvärderarna ställer sig också frågande till den regionala fixeringen till Ryssland, och råder FOI att överväga ett mer geopolitiskt fokus, som lägger stor vikt även vid USA:s roll. (Utvärderingen kan beställas från FOI eller från Lars Ingelstam.)

Utrikespolitiska institutet (UI)

Inom Ryssland- och Eurasienprogrammet vid Utrikespolitiska institutet (UI) bedrivs forskning och analys av den politiska, ekonomiska och samhällseliga utvecklingen i Ryssland och dess grannländer. Målsättningen är att tillgodose UI:s och hela det svenska samhällets behov av kunskap om denna region genom att bedriva och stödja forskning, undervisning och informationsspridning i samarbete med akademi, statsförvaltning och civilsamhälle.

Ett separat Rysslandsprogram inrättades 1992 efter Sovjetunionens upplösning. I fokus för Ryssland- och Eurasienprogrammet står frågor med bäring på svensk och europeisk utrikes- och säkerhetspolitik, vilket även inkluderar regionala och inrikespolitiska utvecklingslinjer i Ryssland och dess grannländer. En viktig utgångspunkt är att en förståelse för omvärlden måste baseras på mångvetenskaplig grund, vilket inbegriper studier i politik, ekonomi, försvar, säkerhet, historia och kultur.

Ryssland- och Eurasienprogrammet har en löpande seminarieriserie om utvecklingen i Ryssland och dess grannländer. I denna medverkar utländska och svenska experter, från FOI, universitet och UI. Utvecklingen i Ryssland bevakas också av institutets redaktörer och kommunikatörer för den folkbildande delen av institutets verksamhet; ett flertal småskrifter om Ryssland har publicerats. Programmet omfattar för närvarande sju personer, varav fem forskare. Chef är docent Martin Kragh.

Sällskapet för studier av Ryssland, Central- och Östeuropa samt Centralasien

Sällskapet för studier av Ryssland, Central- och Östeuropa samt Centralasien (vanligen bara kallat Sällskapet) är ett forum för utbyte av idéer, kunskap och information om de geografiska regioner som återfinns i namnet. Sällskapet har funnits sedan 1997, och samlar personer som yrkesmässigt sysslat eller sysslar med att studera eller analysera ämnen kopplade till dessa regioner.

Sedan starten har Sällskapet samlat mellan 200 och 250 med-

lemmar, och bland dessa finns många forskare inom ämnen såsom statskunskap, ekonomi, historia och språkvetenskap, men även representanter för andra kompetenser, som översättare, tolkar, diplomater och journalister. Föreningen strävar efter att samla dessa personer från olika verksamhetsfält för att etablera och stärka nätverk, samt underlätta informationsspridning och vetenskaplig dialog. Sällskapet är medlem i den internationella organisationen International Council for Central and East European Studies (ICCEES), och har tidigare stått som värd för den världskongress för forskare i studier av Eurasien som arrangeras vart femte år.

Sällskapets utåtriktade verksamhet består framförallt i bloggen Världen Österut, där Sällskapets medlemmar skriver om varierade ämnen kopplade till fokusländerna, samt tidskriften Östbulletinen som utkommer fyra gånger om året, och där olika kännare skriver både kortare och längre artiklar (på svenska) inom sina expertområden. Sällskapet arrangerar dessutom ibland seminarier tillsammans med andra föreningar och organisationer.

Institutionaliserat vetenskapligt samarbete

Akademier och forskningsråd

Större vetenskapliga samarbeten, som kräver stora resurser eller avses pågå över lång tid, brukar regleras i avtal mellan länder. Avtalsslutande parter är i vissa fall forskningsdepartement eller motsvarande, men oftare är det forskningsråd eller akademier.

Vetenskapsrådet (VR) är det samlade forskningsrådet för grundläggande vetenskaper och redovisar två bilaterala forskningssamarbeten: med Tyskland och med Frankrike. I båda fallen gäller det ett begränsat antal områden (eller infrastrukturer). Med Ryssland finns inget aktivt avtal, däremot ett äldre avtal som nu är vilande, som gällde att formalisera samarbetet inom Polarforskningen (se nedan). VR är också, tillsammans med utbildnings- och forskningsdepartementet, svensk kontakt för Baltic Science Network, se nedan.

Kungliga vetenskapsakademin (KVA) har inget formaliserat sam-

arbete eller avtal med sin ryska motpart, men hade under tidigare perioder nära kontakter med Akademia Nauk.

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har inte heller något avtalat samarbete med Ryssland. Inom organisationen Euro-CASE samverkar 22 ingenjörsvetenskapsakademier i Europa, men den ryska är inte en av dem.

Här kan nämnas den Svensk-franska forskningsföreningen, AFSR som har nära band till IVA i form av lokaler och kansli. Den har funnits sedan 1967 och främjar på olika sätt vetenskapligt samarbete mellan Sverige och Frankrike, särskilt inom naturvetenskap, medicin och teknik. Den skulle kunna stå modell för ett närmare men i huvudsak informellt vetenskapligt samarbete mellan Sverige och Ryssland.

Det bör också noteras, att rysk vetenskap och synnerhet internationella samarbeten, under lång tid varit hårt koncentrerade till Rysslands Vetenskapsakademi (Akademija Nauk) i Moskva. Detta mönster, som har gällt sedan sovjettiden, håller nu på att ändras. Det betyder att enskilda universitet och institut i Ryssland kommer att ha större möjligheter att ingå i samarbeten med partners, till exempel i Sverige.²⁴ Å andra sidan ökar misstänksamheten generellt mot utlandskontakter. Summan av dessa tendenser är inte lätt att förutsäga.

Baltic Science Network (BSN)

Som ett resultat av förhandlingar inom Östersjöstaternas Råd (CBSS) skapades i april 2016 ett nytt organ (eller kanske snarare ett projekt) för forskningssamarbete i Östersjöregionen: BSN. Deltagande länder är Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Danmark, Sverige, Finland och Ryssland. Delstatsministeriet för vetenskap, forskning och jämställdhet i Hamburg är "lead agency" och förvaltar projektets medel medan CBSS sekretariat ansvarar för bl a för kommunikation och externa relationer. Regeringsdepartement från varje land står som ansvariga, vilket gör att BSN kan betraktas

24 Muntlig uppgift från Michael Sohlman, maj 2016.

som ett staternas samarbetsprojekt. Dock har ett i stort sett fullt ansvar delegerats till myndigheter eller universitet; för Sverige är Vetenskapsrådet operativt ansvarig deltagare.

Projektets syfte anges vara att skapa en plattform för att etablera och genomföra en mer samordnad forskningspolitik i regionen, och att stödja en gemensam struktur för förstärkning av högre utbildning, forskning och innovation. Transnationell samverkan och ökad rörlighet ska förbättra kvaliteten och underlätta utnyttjandet av infrastruktur.

Det ryska deltagandet är lite speciellt. Det är tydligt i den mening-
en att Ryska Federationen är medlem i BSN, och företräds av Sankt Petersburgs Statliga Ekonomiuniversitet (som i dokumenten ibland anges som "associerad medlem"). Finansieringen kommer dock från Interreg, som är en fond inom EU för regional utveckling; Ryssland står som icke-EU-medlem utanför denna. Även i övrigt hänvisas flitigt till EU:s Östersjöstrategi och liknande dokument. Å andra sidan tycks den deltagande ryska parten från Sankt Petersburg fästa stora förväntningar vid samarbetet inom projektet. På sin hemsida (en.unecon.ru) anger man sina egna bidrag till projektet så här:

- Ställa experter och föreläsare från ryska universitet och från Utbildnings- och forskningsministeriet till förfogande
- Ge exempel på "best practice" i samverkan mellan ryska universitet och andra stater i regionen
- Formellt och informellt stödja vetenskapligt samarbete särskilt inom nordvästra Ryssland samt sprida kunskap från BSN-projekt i Ryssland.

Eftersom projektet just startat är det svårt att bedöma vad som konkret kan komma ut av de ganska allmänt hållna syftena. Men här har en ny struktur med ryskt deltagande etablerats. Beroende på politisk vilja och engagemang från deltagande myndigheter och deras representanter kan BSN utveckla sig till ett högst intressant samarbetsforum. Från utredningens horisont är det angeläget att det rys-

ka deltagandet inte marginaliseras, utan snarare starkare band knyts mellan BSN och Ryssland, och flera operativa partners engageras.

Baltic University Program (BUP) m fl

I BSN (se ovan) ingår också som associerade medlemmar ett antal internationella samarbetsorganisationer. En av dessa är BUP, som vi presenterat i kapitel 3. I BSN företräds BUP av Åbo Akademi. En annan koppling är till samarbetsprogrammet BONUS, som vi också har behandlat i kapitel 3. Det finns också ett annat, men betydligt mindre nätverk. The Baltic Sea Region University Network (BSRUN) grundades år 2000 och har för närvarande cirka 20 universitet som medlemmar, varav 7 från Ryssland men inget från Sverige. BSRUN har ställning som associerad till BSN (se ovan).

Polarforskning

Polarforskning spelar en viktig roll för kunskap kring bland annat klimat-, miljö- och samhällsutveckling. Forskningsfrågorna berör främst Arktis och Antarktis, men även de subpolara områdena inklusive den svenska fjällvärlden är av stort intresse för forskarna.

Polarforskningssekretariatet har en samordnande funktion för denna forskning. Sekretariatet är en statlig myndighet med uppgift att ”samordna och främja svensk polarforskning. Myndighetens huvudsakliga uppgift är att organisera och stödja forskningsexpeditioner till polarområdena och ansvara för forskningsinfrastruktur. Sekretariatet medverkar också till att skapa förutsättningar för polarforskning som utförs utan fältarbete.” Sekretariatet följer och stöder forskare från idé till publikation, via forskningsexpeditioner och annan datainsamling, vidare till arbetet med att göra data tillgängliga och kommunicera forskningsresultat. I forskningsplaneringen samarbetar man bl.a. med Vetenskapsrådet och andra forskningsfinansiärer. Polarforskningssekretariatet driver Abisko naturvetenskapliga station och tillhandahåller forskningsinfrastrukturen ombord på isbrytaren Oden. Polarforskningssekretariatet är en relativt stor spelare i den svenska forskningsvärlden, med ett 30-tal anställda och en eko-

nomisk omsättning på upp till 100 miljoner SEK (beroende på vilka projekt som pågår), varav cirka 40 miljoner i ramanslag (Uo16).

Forskningen är genuint internationell till sin karaktär, och involverar de flesta länder med närhet till någon av polerna, inklusive Ryssland. Polarforskningssekretariatet deltar i flera mellanstatliga samarbetsorganisationer som är verksamma inom området, bland annat det Arktiska rådet (se även kapitel 4). De mest uppmärksammade inslagen i polarforskningen är de återkommande forskningsexpeditionerna med fartyg till Arktis eller Antarktis (i vilka också konstnärer och lärare inbjuds att delta). Den svenska isbrytaren Oden har återkommande använts som internationellt forskningsfartyg och gör i år sin 18:e forskningsexpedition till Arktis och nådde Nordpolen för 8:e gången 2016.

Ett aktuellt exempel på nära samarbete med Ryssland är expeditionen SWERUS-C3 sommaren 2014. I samarbete mellan svenska, ryska och amerikanska forskare genomfördes en nära 100 dagar lång resa med huvudavsikten att studera sambanden mellan klimat, kryosfär och kol (det blir CCC på engelska...). Färden företogs med isbrytaren Oden (vars deltagande finansierades helt av Sverige) och gick från Tromsø, Norge, längs hela ryska ishavskusten till Barrow, Alaska – och tillbaka. Totalt deltog 83 forskare i expeditionen.

Geologiska frågor som rör hur den arktiska oceanen bildats har studerats i flera projekt på olika platser – Tajmyrhalvön, de Long-öarna – i nära samarbete med ryska forskare. En mer speciell aspekt tas upp i ett projekt som studerar framtiden för de ryska bosättningarna på Svalbard, även ur ett turistperspektiv.

Samarbetet med Ryssland bedöms av Polarforskningssekretariatet som avgörande för god forskning i Arktis eftersom Ryssland utgör en stor del av Arktis – men ännu mer för att det finns ryska forskningsgrupper och institut av hög internationell standard. Att utveckla samarbetet med Ryssland är en del av de satsningar Sekretariatet för närvarande gör för att skapa än bättre förutsättningar för Sverige på den internationella arenan för polarforskning.

Under det senaste året har Polarforskningssekretariatet ett betydel-

sefullt samarbete med USA och NSF. Polarforskningssekretariatet, VR, FORMAS och NSF planerar för en gemensam forskningsexpedition till Arktis med isbrytaren Oden sommaren 2018 som ett andra steg i ett bilateralt forskningssamarbete. Generellt är viktiga länder för Sverige i Arktis: USA, Tyskland, Ryssland, Norge, Kanada; samarbetet med Ryssland betraktas som fortsatt centralt.

Annat vetenskapligt samarbete: några exempel

Noteringar kring matematik och andra ämnen

Det är naturligt att börja med matematiken. Rysk matematik har ända från tsartiden till i dag varit världsledande. Ryska matematiker har ständigt bidragit med resultat, nya teoribildningar och lösningar på problem som länge förblivit olösta. Andelen ryska matematiker som belönats med internationella pris (som Field-medaljen, Abelpriset och Wolfpriset) är stor och vittnar om den internationella matematikervärldens höga uppskattning av ryska matematikers insatser. Många matematiker i väst har lärt sig ryska för att kunna följa utvecklingen inom sin specialitet utan att behöva invänta engelska eller franska översättningar eller referat-tidskrifter.

Hur en så stark tradition har kunnat skapats och upprätthållas har naturligtvis inte bara en förklaring. Ett utbildningssystem med starka elitistiska drag (inte minst under sovjettiden) har säkert bidragit. Förmånliga arbetsvillkor, inte minst ett stort antal toppbefattningar inom vetenskapsakademien (Akademia Nauk), säkerställde att de mest framstående personerna hade möjlighet att arbeta heltid på den vetenskapliga fronten. Till skillnad mot många andra områden, även inom forskningen, har det internationella utbytet av resultat och teorier hela tiden varit intensivt.

Sovjetunionens fall innebar inte någon omedelbar och drastisk försämring för ledande forskare. Däremot är det uppenbart att ekonomiska svårigheter ganska snart drabbade universitet och institut. Resultatet blev en ganska omfattande brain-drain. Europeiska och amerikanska universitet var inte sena att erbjuda framstående ryska

kolleger professors- och forskartjänster på goda villkor. (I Sverige fick på kort tid professorstjänster vid både Uppsala och Linköpings universitet ryska innehavare.) Även om detta kan ha försvagat rysk matematik så kan noteras att ryska forskare i utlandet ofta håller god kontakt med sina forna kolleger på olika sätt, vilket innebär att forskningen i Ryssland är väl integrerad med den internationella utvecklingen. Rysk matematik står fortfarande stark.

Matematik är i viss mån ett extremt ämne. Resultaten har sällan ekonomisk eller politisk betydelse på kort sikt men ämnet åtnjuter allmänt hög prestige. Inom naturvetenskapliga ämnen står sig enligt uppgift de teoretiska och matematiska bidragen från ryskt håll väl och håller hög klass. Däremot har ekonomiska svårigheter inneburit att experimentell forskning som kräver avancerad apparatur inte på samma sätt kan hänga med i forskningsfrontens förskjutning (undantag finns säkert). Många forskningsfält har, liksom matematiken, drabbats av forskarflykt och brain-drain. Några siffror på omfattningen av denna kan utredningen inte redovisa: det är inte säkert att sådana data ens finns tillgängliga.

Inom samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning är läget med säkerhet mycket annorlunda. Under Sovjettiden vara många ämnen starkt präglade av marxism-leninism.²⁵ En modern vetenskaplig tradition har behövt byggas upp från ett svagt utgångsläge. Under 35 år har givetvis mycket hänt. Vi har tidigare i detta kapitel (och senare i kapitel 8) iakttagit framsteg inom t ex ekonomi, statsvetenskap och geografi. Rysk universitetsforskning inom samhällsvetenskap och humaniora är dock, i normalfallet, mindre attraktiv för samarbete och utbyten. Potentialen för vetenskapligt utbyte finns med säkerhet i detta stora land, men vårt intryck är att det måste ske med stor

25 Norbert Wiener's cybernetik fick dock från 1950-talets början en bred tillämpning inte enbart inom ingenjörsvetenskapen utan även i frågor som rörde förståelsen av människor, maskiner och samhällen. Som en vetenskap med matematiska förtecken blev den inte politiskt belastad eller misstänkliggjord (se Ingelstam 2012, sid 70).

precision för att inte leda till (ömsesidig) besvikelse.

Utredningen måste nöja sig med dessa allmänna iakttagelser. Vi ska tillägga att de forskare vi talat med har nästan enbart positiva erfarenheter av sina ryska kolleger både på det personliga planet och i vetenskapligt samarbete.

Läkare mot kärnvapen och IPPNW

International Physicians for the Prevention of Nuclear War, IPPNW, grundades 1980 på initiativ av en amerikansk och en sovjetisk hjärtläkare, Bernard Lown och Jevgenij Tjazov, som tillsammans arbetat för att förebygga hjärtinfarkter.

De hade funnit att amerikanska och sovjetiska hjärtan var märkvärdigt lika och att det gick utmärkt bra att samarbeta som läkare, mitt under det kalla kriget. Lown och Tjazov insåg att det största hotet mot mänsklighetens hälsa och överlevnad var kärnvapenkriget. De såg det som en uppgift för läkare att förebygga kärnvapenkrig genom att informera om de medicinska följderna av kärnvapnens användande och IPPNW grundades med detta ändamål.

Läkare i stora delar av världen blev entusiastiska och år 1985 hade föreningen 135 000 medlemmar i 40 länder. Föreningen blev stark i USA och i Sovjet och brobyggandet mellan Öst och Väst var mycket framgångsrikt.

IPPNW är en politiskt och religiöst obunden organisation med målet att avskaffa kärnvapnen genom att sprida saklig information om kärnvapnens medicinska effekter. IPPNW har sitt huvudkontor i Boston och leds nu av tre ordförande ("co-presidents") från öst, väst och syd.

År 1985 tilldelades IPPNW Nobels fredspris. "Anledningen är uppenbar", skrev den norska Nobelkommittén. "Med utvecklingen av atomvapnen har frågan om nedrustning fått en ny dimension... Förebyggandet av ett utbrott av krig har i ökande grad kommit att ses som en fråga om liv eller död för den mänskligheten". I sitt tal som pristagare sade dr Lown bland annat: "Vi läkare som värnar livet från födelsen till döden har ett moraliskt imperativ att med all vår

kraft hindra att utvecklingen når avgrunden. De hotade invånarna på denna ömtåliga planet måste tala också för de ännu ofödda, ty eftervärldens talan når inte politikerna. Vi läkare protesterar mot det förfärliga i att hålla hela världen som gisslan. Vi protesterar mot att vara en måltavla för vapen som kan leda till vår utrotning”.

Många politiker drev en kampanj mot IPPNW, särskilt i samband med fredspriset. Från USA och Nato framfördes ett krav på att kommittén skulle ta tillbaka priset. Föreningen ansågs av många vara styrd från Sovjetunionen, trots att huvuddelen av de pengar som behövdes samlades in i USA. Vid en presskonferens efter prisutdelningen drabbades en rysk journalist av en hjärtinfarkt med hjärtstillestånd. Dr Chazov och Dr Lown påbörjade omedelbart hjärtupplivning. En defibrillator – som är en uppfinning av dr Lown! – skaffades fram, mannen defibrillerades och överlevde. ”För oss läkare” sade dr Lown, ”spelar det ingen roll om hjärtat är ryskt eller amerikanskt, vår plikt är densamma”. Kritiken mot IPPNW avtog efter denna händelse.

Den ryska grenen av IPPNW är fortfarande aktiv men spelar inte lika stor roll som under den första tiden. I februari 2017 anordnar ryska IPPNW tillsammans med ryska Pugwash (se nästa avsnitt) ett symposium på temat Common Security i Moskva, i vilket också svenska och finska IPPNW deltar.

Pugwash

Pugwashrörelsen (Pugwash Conferences on Science and World Affairs) har sedan den grundades på 1950-talet, baserad på ideer som formulerats av Bertrand Russell och Albert Einstein, arbetat för nedrustning och avskaffande av kärnvapen och andra massförstörelsevapen.²⁶ En viktig utgångspunkt är att få enskilda vetenskapsmän att reflektera kring vilka konsekvenser deras forskning kan leda till, samt att få vetenskapliga insikter och förnuft att prägla hanteringen av internationella problem. 1995 belönades Pugwash och Joseph Rotblat, en av rörelsens grundare, med Nobels fredspris.

26 Rörelsen har tagit sitt namn efter den fiskareby i Nova Scotia, Canada, där den första konferensen hölls 1957.

Svenska Pugwash är en ideell förening med medlemmar från naturvetenskap, teknik, diplomati, media och andra områden. I enlighet med Pugwash allmänna målsättning söker Svenska Pugwash att på vetenskaplig grund knyta kontakter och gemensamt med andra verka för avspänning och nedrustning, utifrån de särskilda förutsättningar som Sverige har. Inom området kärnsäkerhet har Sverige sedan länge (vilket behandlats tidigare i detta kapitel) haft ett samarbete med Ryssland. Det har funnits informella nära kontakter mellan detta arbete och Pugwash.

År 2002 anordnades i Pugwash regi en internationell arbetskonferens (workshop) om Taktiska kärnvapen i Sigtuna, i samverkan med Svenska Pugwash och med finansiering från UD, FOI och Stockholms universitet. Kontakter som knöts vid detta tillfälle, då bland annat nuvarande ordföranden i Ryska Pugwash deltog, ledde till ett vetenskapligt samarbete och en rapport om hur man ska göra sig kvitt höganrikat uran: *Eliminating Stockpiles of Highly Enriched Uranium*, April 2004, SKI. I detta deltog svenska, ryska, italienska och norska experter, samtliga aktiva i Pugwash-rörelsen. Svenska Sida finansierade studien.

De nämnda exemplen visar på konkret samarbete som baseras på vetenskaplig kunskap plus en gemensam strävan: att eliminera kärnvapen. Helt nyligen (hösten 2016) har slutits en överenskommelse mellan svenska och ryska Pugwash att hålla en gemensam arbetskonferens i Sverige under våren 2017, på temat “Key issues in the control and non-proliferation of nuclear weapons”.

Summering och rekommendationer

Generellt vill utredningen framhålla att forskning och vetenskapligt samarbete bör vara en bärande del av bättre och mer förtroendefulla kontakter med det ryska samhället. Gemensamt kunskapsinhämtande och kunskapsvård skapar starka band och främjar förståelse. Vetenskaplig forskning baserad på sunda och öppna principer har också större möjligheter än många andra aktiviteter att förverkligas i samarbete, även i ett spänt läge.

Med tanke på den besvärliga situationen på den ryska sidan bör medel för besök, dokumentation, instrument osv tilldelas utan detaljerade krav på redovisning. På så sätt kan även ryska samarbetspartners bättre integreras i gemensam forskning. Problemen består dock. En av utredningens informanter ger en något pessimistisk sammanfattning: "Gällande situationen för oberoende forskning i Ryssland är det nog inte mycket som kan göras från svensk sida." De möjligheter som finns till informell och intra-professionell samverkan (exemplen ovan!) bör därför tas till vara så mycket som möjligt.

En rad åtgärder är möjliga och önskvärda:

1. Den vetenskapliga forskningen om Ryssland och ryska förhållanden är eftersatt i Sverige. Det fåtal centra som finns bör, som ett steg i en förbättring, tilldelas ökade resurser dels för forskning, dels för resultatspridning (universitetens "tredje uppgift").
2. Anslagsbeviljande myndigheter, framför allt forskningsråd och miljömyndigheter (jfr kapitel 3), bör verka för inrättande av ytterligare ett antal centra (med fördel tvärvetenskapliga sådana) för studier av Ryssland och "öst".
3. En uppräknig av sökbara forskningsmedel med cirka 100 MSEK, avsedda för forskning om och tillsammans med Ryssland. För detta kan utnyttjas den modell för strategiska forskningssatsningar som flera gånger använts av regeringen och administreras av Vetenskapsrådet,

4. Den ”tredjelandfinansiering” som kan komplettera EU-finansierade forskningsprojekt med ryskt deltagande (se kapitel 2, sista delavsnittet) bör bibehållas och om möjligt byggas ut.
5. De båda statliga akademierna KVA och IVA uppmanas undersöka möjligheterna av formaliserade akademisamarbeten med sina motsvarigheter i Ryssland. Sådana har ett värde i sig, och kan bana vägen för ämnesvisa eller tematiska samarbeten forskare emellan.
6. Intresserade forskare bör, i samråd med den ena eller båda de nämnda akademierna KVA och IVA, undersöka möjligheterna att bilda en Svensk-rysk forskningsförening, liknande den Svensk-franska forskningsföreningen, AFSR
7. Sverige bör, liksom tidigare, slå vakt om Polarforskningen och verka för att Rysslands aktiva deltagande och intresse för denna kan upprätthållas.

7 Kulturen

Inledning och utgångspunkter

Ryssland är ett land med en stark och särpräglad kulturtradition. Detta är ett faktum som lätt kommer bort: dels i slagskuggan av Sovjettiden, dels i den aktuella diskussionen som i media präglas av mer eller mindre drastiska fiendebilder. Kulturlivet i Ryssland har givetvis påverkats av politiska och ekonomiska förändringar. Öppenheten mot omvärlden har varierat över tid. Språket och alfabetet har utgjort både hinder och utmaning i kulturellt utbyte med andra länder. Men kulturen står stark i Ryssland och den är självklart en av de dimensioner i vilka vi bör öka kontakt och samarbete. Samtidigt kan noteras att det inte finns någon aktuell och lättillgänglig översikt över kulturlivet i Ryssland. Det vore värdefullt om en sådan finnes, som komplettering till de relativt många och spridda framställningarna av Rysslands historia, politik och militärväsen.

Undersökningar om de ryska medborgarnas uppfattning och kunskaper om Sverige (t ex Svenska Institutet 2016) visar dels att kunskaperna om vårt land är dåliga och vaga²⁷, dels att inställningen trots allt är relativt positiv (i förhållande till vad som gäller andra väst- och EU-länder; se även Levada-institutet 2015). Denna positiva inställning har till stor del sin grund i starka kulturella ”varumärken”, exempelvis nobelprisen, ABBA och Astrid Lindgren. Data visar också att ryssarnas föreställningar om Sverige framförallt formas i barn- och ungdomsåren, i samband med skolutbildning och kontakt med svenska barnböcker och tecknade filmer. Dessutom noteras att respondenter som anger internet, litteratur, film och böcker om Sverige som källa också är de som uppvisar den mest positiva inställningen till Sverige och de mest mångsidiga kunskaperna om landet.

Redan dessa uppgifter visar att kulturen har en nyckelroll om vi

27 Det finns dock tecken på att den långa svenska närvaron i nordvästra Ryssland medfört en större kunskap och intresse för Sverige där än i landet för övrigt.

vill skapa bättre relationer och ökad tillit mellan våra länder.

Sveriges regering och ansvariga myndigheter har under lång tid, och särskilt tydligt under tiden efter Sovjetunionens sammanbrott, önskat och underlättat kulturellt utbyte med Ryssland. I det följande ska några huvuddrag i detta diskuteras, med förhoppningen att utbyte och samarbete ska kunna växa och fördjupas. Detta kan alltså motiveras både av en önskan att bidra till fred och avspänning, och av de kulturella mervärden som kan skapas i båda länderna.

I det här kapitlet diskuteras kulturen i den mer precisa (och humanistiska) meningen ”kvalitetsorienterade uttryck av konstnärligt relaterat skapande”. Utbildning och vetenskap tar vi upp i andra delar av rapporten (kapitlen 5 respektive 6). Frågor som rör press, andra medier och journalistik återkommer i kapitel 11.

Självklart är gränserna mellan dessa områden inte skarpa, och ett antal principiella frågor berör flera av dem. Samarbete mellan Sverige och Ryssland är naturligtvis inte oproblemiskt: detta märks i snart sagt varje kapitel i denna rapport. De politiska spänningar som uppstått under de senare åren liksom den inre utvecklingen i Ryssland har komplicerat allt samarbete. Det har dock konstaterats att just inom kulturverksamheten så har det försämrade läget haft de minst kännbara konsekvenserna. Men det blir viktigt med klara och sunda principer för att verksamheten ska kunna upprätthållas och utvecklas: en sådan diskussion redovisas i avsnittet Samarbete: principer och möjligheter nedan.

Först redovisas ett antal exempel på främjandet av svensk kultur i Ryssland. Ett stort ansvar ligger på kulturrådet och kulturenheten vid Sveriges ambassad i Moskva samt motsvarande funktion vid generalkonsulatet i Sankt Petersburg. Men detta arbete kräver omfattande kontakter och samarbeten både i Ryssland och Sverige. Organisation och finansiering är alltså inte helt okomplicerade och vi tar vi upp dessa frågor i ett särskilt avsnitt.

Att främja svensk kultur

För att kunna spegla mångfalden och samtidigt ge viss konkretion ges först några exempel på främjandeverksamheter som ägt rum under 2015, utgående från ambassaden i Moskva.

- Film: svenska filmfestivaler på flera platser, deltagande i dokumentärfilmfestival, Roy Andersson-festival i Moskva m.m.
- Bildkonst: stort svensk deltagande i Moskvas konstbiennal, med anknytande besök och program med ett tiotal svenska konstnärer.
- Design: en utställning AccessAbility med tonvikt på design för tillgänglighet visad på flera platser, inte minst i nordvästra Ryssland, med seminarier och demonstrationer. Designutställning i Moskva, med tonvikt på social design.
- Litteratur och författare: ett antal besök av svenska författare, ofta i kombination med andra arrangemang.
- Musik: slagverksgruppen Kroumata spelade på festival i Nizjni Novgorod; framträdanden av flera svenska sångare och instrumentalister.

Ytterligare projekt är beslutade eller planerade under 2016 och 2017. En linje som fullföljs är dimensionen tillgänglighet i kombination med design och samhällsplanering. Ett intressant projekt gäller äldre balalajkor. Detta instrument – ett tresträngt ryskt lut-instrument som görs i 7 olika storlekar – är populärt och historiskt viktigt i Ryssland, samtidigt som den största samlingen av äldre balalajkor finns på Musikmuseet i Stockholm. Samarbete kring renovering, klarläggande av ursprung osv kan troligen leda till ett långsiktigt samarbete mellan ryska och svenska specialister.

Generalkonsulatet i Sankt Petersburg ansvarar för kulturfrämjande verksamhet – till stor del kopplad med handelsfrämjande (se även kapitel 8) och allmän Sverigeeinformation – i nordvästra Ryssland. GK har en separat främjande/konferens-lokal sedan hösten 2014, där flera gånger i veckan bedrivs olika evenemang med koppling till

Sverige. Från den aktuella verksamheten kan nämnas:

- Sverigedagar arrangeras vartannat år i Sankt Petersburg sedan 12 år tillbaka, med ett brett kultur- och näringslivsprogram i samarbete med lokala partner; stor lokal efterfrågan. 2015 års Sverigedagar innehöll bl a filmvecka, sportevenemang för allmänheten, seminarier, och en gatufestival som lockade c:a 15000 besökare.
- Översättarseminarium sedan 10 år tillbaka varje månad (vilket har resulterat i mer än 60 böcker)
- 2016 deltagande vid Sankt Petersburgs bokmässas med Sverige-monter och flera inbjudna svenska författare.
- 2016 Svenska språkdagar med ca 70 översättare och lärare (dessutom kontinuerligt stöd till svenskundervisningen på universitet och skolor i nordvästra Ryssland, jfr kapitel 5)
- Sverigedagar i Archangelsk med brett program – på initiativ av staden Archangelsk.

Slutligen kan nämnas en omfattande verksamhet tillsammans med andra nordiska länder (med finansiering från Nordiska ministerrådet), bl a Nordiska dagar/veckor i Sankt Petersburg, Archangelsk, Petrozavodsk och Murmansk.

En ofrånkomlig svårighet är hur man ska väga av mellan å ena sidan smal och ”svår” kultur, å den andra en önskan att nå ut till större auditorier. ABBA är mer kända än Kroumata, Astrid Lindgren mer läst än Harry Martinsson. Att vi bör satsa på kultur som ligger i framkant inom sitt konstområde är kanske självklart: sådant som väcker intresse, ger uppmärksamhet och reser intressanta frågor. Detta kan på sikt ge stort genomslag och prägla relationerna i framtiden. Men balansen mellan djup och bredd måste hanteras i varje tidssnitt.

Ett delsvar på den frågan är att främja ryska översättare av svenska verk. Det stöttar både det smalare och det bredare utbudet. I verkligheten hänger det på en mycket liten grupp människor, med djupa svenskkunskaper, om flödet av sådant som dramatik, barnböcker

och filmundertextning ska fungera. I kvantitativa termer är flödet av svensk översatt litteratur relativt gott, men ambitionsnivån och på sikt även kvaliteten hämmas av en brist på kvalificerade översättare. En prioriterad aktivitet under kommande arbetsår är därför en översättarverkstad (för 10 kvalificerade personer) i det svenska kulturrådets regi.

Många av de aktiviteter som kan stödjas får sin fortsättning genom att ryska aktörer får upp ögonen för svensk kultur. Så har till exempel deltagandet vid filmfestivaler medverkat till att ett antal svenska kvalitetsfilmer fått rysk distribution. Det är alltså inte allt som behöver finansieras med specifika svenska pengar: ambitionen är att så långt som möjligt vara mäklare: hjälpa svenska konstutövare och ryska aktörer att hitta varandra.

Ett annat dilemma är att nå utanför Moskva, Sankt Petersburg och några andra storstäder. Trots att kulturintresset på andra orter kan vara väl så starkt, är kunskapen om Sverige och svensk kultur närmast obefintlig. En närvaro på betydligt flera orter borde ges hög prioritet.

En intressant variation på detta tema bör nämnas. Kulturavdelningen vid svenska ambassaden i Moskva har vid flera tillfällen ordnat kontakter i Sibirien: störst och kanske viktigast vid den stora bokmässan i Krasnojarsk (Sibiriens tredje största stad). Det har visat sig att författare och andra konstutövare från Norrland och Sibirien har funnit varandra i intressanta gemensamma erfarenheter och villkor – vilket i och för sig inte är så underligt! Även här skapas förutsättningar för varaktigt samarbete. (Liknande iakttagelser görs också i kapitel 4.)

En aktivitet som är under planering under detta år (2017) är en konferens i Kazan med svenska och ryska författare och forskare. Temat är hur kristna och muslimska traditioner har levt samman – vilket de länge gjort i denna stad – och hanterat sina relationer; både i ett långt historiskt perspektiv och i dagsläget. Detta kan stå som exempel på hur den (alltför vanliga) föreställningen att ”vi” har mycket att lära ”dom” kan vändas till motsatsen.

Alla de nämnda utmaningarna skulle givetvis vara lättare att hantera om verksamheten hade större ekonomiska ramar till förfogande: se det avslutande avsnittet nedan.

Samarbete: principer och möjligheter

De exempel som redovisades i föregående delavsnitt kan ge det intrycket att kulturutbytet med Ryssland består i ett antal isolerade – om än var för sig välmotiverade – evenemang med svensk kultur i centrum. Så är det dock inte och så ska det inte heller vara. Den kulturverksamhet som stöds ska i första hand syfta till långsiktiga band: både mellan institutioner och mellan individer. Det sägs mycket klart ut att sådana samarbeten som redan ”rullar på” inte bör stödjas av ambassaden och dess kulturavdelning annat än i undantagsfall, och att nya samarbeten måste prövas mot kriteriet att de kan leda till varaktiga förbindelser.

En del initiativ, men inte alla, syftar till att främja ”svenska synsätt och värderingar” gentemot en viss målgrupp. Detta är en känslig fråga och vilken målgrupp man har för avsikt att nå måste vara tydligt. Stefan Ingvarsson som nu är Sveriges kulturråd i Moskva poängterar att relationen mellan Sverige och Ryssland är ganska spänd, men att alla länder mår bra av att spegla sig i andras erfarenheter. ”Vi har väldigt olika syn på vad ett fritt kulturliv kan vara. Vi kanske har hunnit dra en del reflektioner som ryssar är mitt inne i just nu. Där har vi möjlighet att bidra med ett nytt perspektiv.” i viljan att föra ut ”svensk kultur” eller t o m ”svenska värderingar” kan man lockas att ge en alltför sammanhållen och motsägelsefri bild av Sverige. Inom kulturutbytet bör enligt såväl kulturministern som kulturråden vid 8 svenska ambassader runt om i världen (se nätartikel från 2015: <http://www.svt.se/kultur/svensk-kultur-pa-export>) att arbeta med flera, gärna motsägelsefulla, bilder av vad Sverige är och tycker. Å andra sidan finns behov att möta missuppfattningar och vrångbilder i ryska medier om förhållandena i Sverige (se vidare resonemang om detta i kapitel 11). Under de senaste åren har bland annat överdrivna och osanna uppgifter om svårigheter och konflikter kring flykting-

invandringen präglat rapporteringen om Sverige i ryska medier (jfr även Svenska Institutet 2016).

Ömsesidigheten kan förstärkas

Genom att Ryssland och Sverige är så olika vad gäller storlek, men också kulturell tradition och ekonomi, är det ofrånkomligt att samarbetet inte kan bygga på strikt symmetri och ömsesidighet. Från officiellt ryskt håll kommer Sverige, redan på grund av sin litenhet, inte att få samma uppmärksamhet som Sverige – av flera olika skäl – anser sig böra ägna åt att förstärka de kulturella banden mellan våra länder. På kort och medellång sikt kommer den ryska sidan, med en allvarligt sviktande samhällsekonomi, dessutom att ha svårare att finansiera gemensamma projekt (även om man från svensk sida inte alltför lättvindigt bör acceptera sådana argument).

I viss utsträckning förekommer också en kulturfrämjande verksamhet i Sverige från rysk sida. Enligt en källa (som vill vara anonym) är denna verksamhet inte särskilt välinformerad om det svenska kulturlivet och verkar mest intresserad av ”storslagna gästspel, Bolshoi-baletten och sådant”. Oavsett detta har ju ryska artister och konstnärer en viktig roll även i svenskt kulturliv, men detta faktum kan i första hand förklaras så att svenska konsertarrangörer, utställare och förlag själva ser värdet i kulturalster och utövare från Ryssland. Självklart skulle ytterligare ansträngningar kunna göras för att attrahera inte bara världsstjärnor (se nästa avsnitt) utan också mindre kända, liksom avantgardistiska och experimentella, konstutövare från Ryssland.

Svensk TV har visat ganska många ryska produktioner, särskilt inom natur- och kulturprogram. Några ytterligare exempel på rysk närvaro i kultursverige ges nedan (film- och musikfestivaler). Ryssland har också varit representerat på Bok och Bibliotek i Göteborg samt på Stockholm Literature (en årligen återkommande festival på Moderna museet). Å andra sidan saknades Ryssland helt vid Dramatens Bergmanfestival i augusti/september 2016.

En poäng som lyfts fram av några av våra informanter är att sådana

impulser och kunskaper om Ryssland som kan nå många människor i Sverige – man kan tänka på samtidsromaner, populärkultur, turism, massmediarapportering och mycket annat – kan bidra till att punktera föreställningen att Ryssland är gåtfullt och annorlunda. Det är inte nödvändigt att skaffa sig ”djupa” insikter i rysk historia och mentalitet, och man behöver inte förlita sig på ”rysslandsexperten”, för att få en rimlig kontakt med kultur, vardagsliv eller t o m politik i vårt stora grannland. Människorna i Ryssland har i mycket stor utsträckning samma slags problem som vi: allt från de globala utmaningarna till att få vardagslivet att gå ihop.

Av detta skäl kan kulturellt berikande utbyte inte stanna vid ”kultur” i snäv mening. Den undervisning i svenska som bedrivs vid ryska universitet (delvis med stöd från Svenska Institutet) är av stor vikt och, som vi pekade på i kapitel 5, bör den kunna stödjas ekonomiskt i betydligt högre utsträckning.

Rysk film: KinoRurik och Kino Öst

Varje höst hålls en rysk filmfestival i Uppsala. Då visas allt från restaurerade sovjetiska klassiker till nya kort- och långfilmer, detta är vad som bjuds på filmfestivalen KinoRurik. Den arrangeras av den ideella föreningen Sällskapet ryska huset, i samarbete med bland annat kulturnämnden i Uppsala kommun. ”En bild säger väldigt mycket, men en bra film säger ännu mer” konstaterar festivaldirektören Andrej Lakstigal.

Under loppet av två helger ges Uppsalaborna chansen att se film från Ryssland, ett filmland man sällan kommer i kontakt med i Sverige. Festivalledningen framhåller att det nästan aldrig visas rysk film på bio, och SVT sänder en rysk film var femte år ungefär. Förhoppningen är att filmfestivalen kan bredda besökarnas bild av Ryssland. ”Jag utgår från att alla människor vill lära sig nya saker och att se en film är som att resa till ett nytt land. Förhoppningsvis kan filmerna som visas slå håll på några av de klichéer som finns om vårt grannland.”

Filmutbudet på festivalen är relativt litet, men det kan ändå fin-

nas någon film för var och en. Det visas både nya filmer och gamla restaurerade sovjetiska filmer. En av de äldre filmerna är en ”klassisk klassiker”: Sergej Eisensteins Pansarkryssaren Potemkin. Det är en film som alla filmintresserade känner till.

Filmfestival Kino Öst är en helt ny dokumentärfilmfestival som genomfördes första gången 9-11 september 2016 på biograferna Tel-lus och Bio Rio i Stockholm. ”Ukraina–Ryssland” var temat för den första upplagan av Kino Öst.

Östersjöfestivalen: ännu ett exempel (och ett problem)

Sedan 2003 har Östersjöfestivalen ordnats i Stockholm varje år, kring månadskiftet augusti/september. Dess dominerande innehåll är ett konsertprogram av hög internationell klass. I principerna ingår att man söker få bred medverkan av dirigenter, solister, orkestrar och körer från Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland och Sverige. För organiseringen svarar Berwaldhallen (Sveriges Radio) och samarbete har utvecklats med bland andra Operan, Utrikespolitiska institutet, Nordiska ministerrådet och Världsnaturfonden (WWF). Ambitionen har varit att befästa samhörigheten mellan Östersjöstaterna genom musiken men också på andra vägar. Mottot för festivalen är ”musik, miljö, ledarskap”. Under festivalens 14 år har Östersjöns miljö stått i centrum för många kringarrangemang (som seminarier och föredrag). År 2016 koncentrerades seminarierna till frågor kring tryckfrihet, pressfrihet och yttrandefrihet – motiverat av 250-årsjubileet för den svenska tryckfrihetslagstiftningen.

Östersjöfestivalen har etablerat sig som ett fungerande exempel på förtroendeskapande kulturellt samarbete. Festivalen kan stå som föredöme och förebild för andra kulturella samarbeten.

Men även här finns ett dilemma. Under många år har festivalen engagerat den ryske dirigenten Valery Gergiev och ”hans” orkester Mariinskijteaterns orkester från Sankt Petersburg. Gergiev är inte bara en världsdiregent, bland annat under åtta år knuten till London

Symphony Orchestra, utan också politiskt starkt kontroversiell. Han har inte tagit avstånd från Rysslands anti-gay-lagar och i ett uppmärksammat brev stödde han Vladimir Putins politik mot Ukraina och annektering av Krim-halvön. Ytterligare bekräftelse på att Gergiev är "Kremls favoritdirigent" och Putins man ges av det faktum att han, tillsammans med Mariinskijteaterns orkester, engagerades för en slags segerkonsert i Palmyra, Syrien, den 5 maj 2016 sedan ryska trupper tillsammans med syriska regeringstrupper drivit ut IS (Daesh) ur staden. Konserten TV-sändes och gavs stor uppmärksamhet, och Putin medverkade med ett anförande på storbildskärm.

Redan tidigare hade inlägg i svensk debatt ifrågasatt det lämpliga i att en så politiskt profilerad musiker skulle ha en betydande roll i Östersjöfestivalen. Ledningen för festivalen har dock valt att fortsätta samarbetet. Man har prioriterat konstnärlig excellens och kvalitet framför politiska hänsyn. Konstens roll i samhället och andra politiska frågor behandlas däremot i seminarier och diskussioner inom festivalens ram.

Detta beslut kan givetvis ifrågasättas, men alla bör erkänna att det finns ett problem här som man inte kan blunda för.

Organisation och finansiering

Navet i det offentliga Sveriges kultursamarbete med Ryssland är en kulturenhet vid svenska ambassaden i Moskva, samt en tjänsteman vid generalkonsulatet i Sankt Petersburg (GK). Enheten i Moskva leds av ett kulturråd, och har ytterligare tre medarbetare (varav en också är pressråd). Vid GK arbetar en utsänd konsul samt 3-4 lokalanställda.

Utöver befattningen i Ryssland finns 8 stycken kulturråd, placerade i Tyskland, Storbritannien, Kina, USA, Turkiet, Belgien, Frankrike och Sydafrika. De utses av kulturministern och rapporterar till Kulturdepartementet. Samtidigt är de en del av utrikesförvaltningen och hör till ambassaden i respektive land, och har ställning som svenska diplomater. Anslagen till omkostnader och projekt förmedlas också genom UD. Detta dubbla huvudmannaskap speglar att

även kulturpolitiken är en del av svensk utrikespolitik, vilket är en sund tanke – men som ibland kan vara svår att förklara.

I Ryssland finns, som nämnts, en geografisk uppdelning. Generalkonsulatet i Sankt Petersburg ansvarar för verksamhet i staden själv och huvuddelen av ”nordvästra Ryssland” (vilket nog kan ses som ett arv från biståndsperioden, se kapitel 2) medan kulturrådet och kulturenheten i Moskva svarar för resten av landet. GK har delvis andra källor för finansiering och integrerar kultur- och handelsfrämjande verksamhet. Om detta är en rationell ordning är svårt att bedöma, men om verksamheten ska expandera bör organisationen ses över (se vidare slutsatserna nedan).

Kulturverksamheten i kulturrådets regi har väsentligen tre ekonomiska källor till förfogande (utöver personalens egna löner) och vi återger här aktuella belopp för 2016:

- Budget för kulturfrämjande 411 000 SEK
- Från Statens kulturråd till två specialsatsningar 200 000 SEK
- Från Svenska Institutet för tre projekt 75 000 SEK.

Sponsring eller bidrag från företag förekommer inte i dagsläget. I samband med andra aktiviteter i ambassadens regi, till exempel besök av handelsdelegationer, kan kulturevenemang ingå och i vissa fall finansieras av företag eller stiftelser. IKEA som är det enda större svenska företag som för närvarande expanderar i Ryssland, samarbetar bland annat genom att upplåta lokaler. Kulturenheten har också möjlighet att samverka med ryska kulturstiftelser och -fonder (det har funnits möjligheter att få medel från Prochorovfonden och Potaninfonden).

Sammanfattning och slutsatser

En solid grund

Genomgången ovan ger ett entydigt och starkt intryck att kulturutbytet med Ryssland bygger på sunda principer och i relativt liten

grad hämmats av det försämrade relationerna mellan våra länder på säkerhetspolitisk nivå. Däremot har förutsättningarna för ett fritt utbyte av idéer och konstnärliga uttryck försämrats under de senaste åren. Både lagstiftningen om "utländska agenter" och en allmänt repressiv hållning skapar osäkerhet, vilken i sin tur förklarar en viss grad av självcensur hos media och kulturarbetare.

Frågan är hur samarbetet kan vidgas och byggas ut. Från de utgångspunkter som denna utredning har valt är en betydande expansion av kultursamarbetet med Ryssland högst önskvärd. Här finns en av de mest lovande möjligheterna för att skapa samarbete och lägga en grund för tillit och förståelse mellan folken.

Kulturrådet i Moskva: vidgat mandat

Ett viktigt steg är att kulturrådet i Moskva ges utvidgade befogenheter och resurser i form av medarbetare och medel. Som ytterligare argument för detta kan nämnas den omfattande verksamhet som det österrikiska kulturrådet i Moskva bedriver. Små länder som Österrike och Holland har visat hur man kan göra avtryck genom stora satsningar på kultur. Projekt blir framgångsrika om de har sin utgångspunkt i vad som upplevs relevant i det mottagande landets kontext. Detta har såväl Österrike och Holland som Sverige insett och agerat efter.

Ansträngningar bör göras att identifiera ryska partners och hjälpa ryska och svenska kulturarbetare finna varandra och identifiera intressanta teman. Detta görs redan, men mycket mer kan göras.

Svenska kulturarbetare bör i ökad utsträckning delta i existerande ryska biennaler, festivaler, konferenser och andra satsningar vare sig detta gäller, film, dokumentärfilm, teater, konst, dans, litteratur osv och inbjuda ryssar till svenska dito. Till detta behövs svenska pengar att söka också för individuella kulturarbetare.

Ekonomi

Under arbetet med denna utredning har jag vinnlagt mig om att undvika överord och starkt subjektiva bedömningar. När jag fick del

av de ekonomiska uppgifterna om kulturverksamheten i Ryssland måste jag dock registrera bestörtning. Med disponibla medel som inte ens uppgår till 1 miljon SEK förväntas en liten enhet vid ambassaden göra skillnad, och plantera svensk kultur i detta gigantiska land.

Det är frestande att göra jämförelser med andra satsningar. Militäranslagen ska vi inte tala om här (men väl i Förordet och kapitel 2 och 12). Däremot kan man dra paralleller med kärnsäkerhetssamarbetet (17 miljoner, borde vara dubbelt så stort, se kapitel 8), Sida-anslag inom Resultatstrategin (13 anslag på genomsnittligt cirka 3 miljoner på årsbasis). Enbart de administrativa kostnaderna för miljöforskningssamarbete, Polarforskning och annan forskning i samarbete med Ryssland torde uppgå till 10 miljoner eller mer, och själva verksamheten omsätter säkert minst 200 miljoner. Vi kan också jämföra med Statens Kulturråd (som faktiskt disponerar 2 200 miljoner och har 75 anställda till en kostnad av 44 miljoner SEK) även om vi då återvänder till de allmänt sett knappa villkor som gäller kulturverksamhet.

Det är möjligt att det här föreligger en missuppfattning. Kulturrådet i Moskva (liksom ansvarig konsul i Sankt Petersburg) har ställning som liknar diplomaters, på relativt hög nivå. Men en tjänstgörande diplomat är själv "produkten" och har till uppgift att iakttä, rapportera och förhandla. Ett kulturråd har visserligen även sådana funktioner, men hens huvuduppgift är att förmedla, initiera och främja kultur. Det är kulturen som är "produkten". En mer rättvisande parallell är därför till bidragsutdelande instanser som forskningsråd eller stora fonder (som Riksbankens jubileumsfond eller Wallenbergstiftelsen) – eller Statens kulturråd (se ovan). I sådana fall brukar man räkna med att proportionen mellan administration och faktisk verksamhet bör vara som mest 1:10, medan vi ovan har mött en proportion mindre än 1:1. Kulturrådets egen proportion är 1:44 (snävt räknat).

Rent verksamhetsmässiga skäl, liksom jämförelser med likartade verksamheter, talar för en relativt snabb uppräknings av disponibla

medel för kulturfrämjande bör ske, till minst cirka 10 miljoner.²⁸

Ett svenskt kulturinstitut?

En avsevärt större verksamhet inom kulturområdet är alltså högst motiverad. Frågan ställs då om den nuvarande organisationen, där verksamheten helt går genom ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i Sankt Petersburg är tillräcklig och lämplig som bas. Även om ambasadanknytningen förefaller att mest ha inneburit fördelar, bör man diskutera en kompletterande bas för kulturfrämjande: ett svenskt kulturinstitut eller kulturhus.

En förebild skulle kunna vara Svenska institutet i Paris, som hittills är Sveriges enda kulturhus i utlandet. Det är en aktiv mötesplats för svensk-franska och internationella kultursamarbeten i ett magnifikt palats i Maraiskvarteren. Här rymmer utställningslokaler samt film- och konsertsal, en konstsamling, kurser i svenska för 250 fransmän per vecka, gästbostäder för svenska forskare och kulturarbetare samt konferensmöjligheter och en lummig trädgård. Föreståndaren för Institutet är samtidigt kulturråd vid svenska ambassaden i Paris. Ett motsvarande arrangemang borde kunna göras i Moskva, som då skulle bli platsen för ett andra svenskt kulturhus i utlandet.

Det har även förts diskussioner om att skapa ett svenskt kulturhus eller kulturcenter i Sankt Petersburg. Här finns redan kulturinstitut inrättade av bland andra Tyskland, Frankrike, Finland, Danmark och Nederländerna. I diskussionen har nämnts den ”svenska” Sankta Katarina kyrka.

28 Detta resonemang har inte riktigt samma relevans för kulturråden i t ex London, Berlin eller Washington eftersom där redan finns så mycket mer av institutionellt, mångnationellt och kommersiellt samarbete inom kulturområdet.

8 Myndighetskontakter och sektoriellt samarbete

Bakgrund och allmänt läge

Under den relativt långa ”bistandsperioden” 1991-2008 (Eduards 2009) var det uttalade syftet att stödja reformprocessen så att Ryssland skulle kunna förändras från en sluten, kommunistisk diktatur med planekonomi till ett modernt, demokratiskt och marknadsekonomiskt samhälle. Under den tiden spelade svenska departement och myndigheter en viktig roll i bilaterala samarbeten av olika slag. Som vi tidigare diskuterat (kapitel 2) avbröts huvuddelen av detta samarbete 2007-2008 genom att finansieringen minskades och förändrades.

Det är inte meningsfullt att repetera allt som då pågick, och än mindre att argumentera för något slags ”återställare”. Däremot bör man fortsättningsvis vara öppen för att myndigheter och departement kan ha viktiga bidrag att ge till samförstånd och samarbete med Ryssland. Flera av de samarbeten som berörs i detta kapitel är i någon mening arv från bistandsperioden.

I det följande diskuterar vi därför först statlig ekonomistyrning och budgetprocesser, och därefter domstolssamarbete. I relation till Ryssland har ”gränsmyndigheter” som polis, tull, kustbevakning, sjöfart och sjöräddning i Östersjön ett särskilt intresse. Ett utvecklat samarbete inom kärnsäkerhet, strålskydd och radioaktivt avfall har pågått under många år – och gör det fortfarande.

Samarbete som involverar myndigheter i de båda länderna har berörts också i tidigare kapitel och upprepas inte här. Detta gäller bland annat miljöfrågor (kapitel 3), Nordkalotten (4), forskning (6) samt kultur (7). Även andra frågor, som aktualiseras i kommande kapitel, förutsätter också visst agerande av staten och dess myndigheter. Detta illustrerar att det inte är möjligt att renodla de intressanta aktiviteterna som ett antal ”stuprör”. Samarbete över nationsgränsen

måste innebära flexibilitet och lyhördhet i genomförandet, och inte minst att berörda myndigheter har en någorlunda gemensam syn på värdet och innebörden av grannsamarbete.

Finansiell kompetens, budgetprocesser och ekonomistyrning

Under denna rubrik vill vi inledningsvis påminna om ett långsiktigt och ovanligt, men i dag föga känt, samarbete mellan Sverige och Ryssland, nämligen det som (från 1992) blev det Svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP). Detta inleddes ursprungligen på ryskt initiativ redan 1988 under den sk perestrojka-perioden med årliga rundabordskonferenser, ömsevis i Sverige och Ryssland. Där redovisade och diskuterade man skilda aspekter på den svenska samhällsmodellen, men också de nya ryska reformidéerna. Sverige tog på sig uppgiften att sätta upp en projektorganisation, som sedan dess organiserat en långsiktig dialog mellan kollegor i Ryssland och Sverige. Man hade ett kontor i Moskva och ett i Sverige (inom Finansdepartementet).

De frågor som diskuterades var många och breda, men i centrum stod budgetprocessen. Insatserna har varit koncentrerade till områdena budgetförvaltning, budgetutveckling, statlig finansiell kontroll, skattelagstiftning och finansmarknadsutveckling. Från båda håll var man medveten om att en transparent och effektiv budgetprocess var en nyckel till en fungerande statsapparat i en demokrati. Parallellt behövde exempelvis procedurer för statens upplåning skapas. En central arbetsform inom SRSP var samrådskonferenser, demonstrationer och att ryska kolleger fick "prya" på departement och myndigheter i Sverige. Verksamheten utvärderades tre gånger. I huvudsak gavs goda omdömen om relevansen men det riktade viss kritik mot inre organisation och genomförande. Samtidigt är långtidsverkan av denna typ av projekt, som faktiskt pågick under 15 år, svåra att mäta och bedöma. Programmet stöddes ekonomiskt av UD och (från 2000) av Sida och kostade totalt 85 MSEK under de 15 åren.

Genom det Svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP) etablerade regeringen och Sida en form för reformsamarbete med ett annat land på en nivå och med en kontinuitet som aldrig tidigare förekommit samtidigt. Den höga svenska ambitionsnivån med projektet har markerats dels direkt genom lokal närvaro av svenska handläggare i Moskva, dels indirekt genom att erfarenhetsutbytet fått pågå så länge. SRSP har förmedlat ”bilder” till Ryssland av hur det svenska finansdepartementet valt att organisera och styra statsförvaltningen och tagit sitt professionella ansvar för den ekonomiska stabiliteten och tillväxten. Allt tyder på att den ryska sidan uppskattade och drog nytta av projektet, men det hör till sakens natur att konservativa tjänstemän i Ryssland förhöll sig avvaktande och i några fall fientliga till programmets strävanden.²⁹

I januari 2007 meddelade Sida överraskande att SRSP skulle läggas ned under detta år, en konsekvens av att den nya regeringen önskade påskynda den redan tidigare beslutade utfasningen av det svenska Rysslandsbiståndet.

Förvaltningssamarbete är inte längre ett prioriterat område. Men samarbetet med Ryssland har fortsatt i andra former. Som ett led i SRSP verksamhet producerades 2005 en bok på ryska med namnet Budgetprocessen – ett instrument för effektiv statsförvaltning. Boken, som trycktes i Sverige i ca 2000 exemplar, beskriver hur den statliga budgetprocessen i vid mening, det vill säga inklusive regeringens styrning av myndigheterna, fungerar i ett typiskt OECD-land, speciellt exemplifierat av Sverige.

År 2012 publicerades en ny version av denna bok under samma namn efter ett stort antal redaktionella ingrepp och med tillägg av ett kapitel om den ryska statliga budgetprocessen, författat av en rysk forskare. Denna gång finansierades den svenska insatsen från Ryssland med stöd från Världsbanken. Boken trycktes i Ryssland.

På begäran av vice finansminister Alexej Lavrov, tidigare under många år budgetchef i det ryska finansministeriet, håller konsulter-

29 Ovanstående är i huvudsak baserat på Sidas rapport (Sida 2009) samt en artikel av Rolf Eidem, som under 15 år var chef för SRSP (Eidem 2007)

na Sten Ström och Rolf Eidem på att slutföra ännu en, större omarbetning av samma bok i form av sju nya, kompletterande kapitel och avsnitt inom sakområdena:

- Public operations – how can they be organized?
- Public servants and expenditure control
- Public procurement
- Public finance management in the OECD – current trends
- The role of the budget department of the Ministry of Finance in the budget process
- Reforms and constant changes

Denna gång finansieras projektet av ryska finansministeriet genom två närstående utvecklingsinstitut, CFP (The Centre for Fiscal Policy) och ECORYS och genom ett bidrag från Svenska Institutet. Den nya versionen av boken beräknas föreligga i januari-februari 2017, tryckas i Ryssland och omfatta ca 400 sidor.³⁰

Riksrevisionen är en fristående myndighet med speciellt mandat från Riksdagen. Den bedriver i samarbete med Sida verksamhet i några biståndsländer, där uppbyggnaden av en oberoende och kompetent statlig revision bedöms som angelägen. Riksrevisionen har dock ingen verksamhet riktad till Ryssland.

Främjande av handel och näringsverksamhet

Bakgrund

I kapitel 2 diskuterades de allmänna motiven för handel, investeringar och annat ekonomiskt samarbete mellan Ryssland och Sverige. Där skissades också huvuddragen i den ryska ekonomins utveckling från 1991 till i dag, och gavs mer specifika uppgifter om utvecklingen av export och import samt om företag, etableringar och investeringar.

30 Källa: Rolf Eidem, tidigare samordnare för SRSP.

En dominerande faktor är den ryska ekonomins tillbakagång under de senaste åren. En annan är de sanktioner och mot-sanktioner som följt på Rysslands agerande på Krim och i Ukraina från 2014. Inget av dessa hinder kan dock antas gälla för evigt. Det finns goda skäl att planera för mera normala förhållanden: det är också den inställning som de "främjande"-organisationer som diskuteras i det följande har valt för sitt arbete.

Ambassaden i Moskva

Av tradition ingår handelsfrågor i svenska ambassaders ansvarsområden. Vid svenska ambassaden finns en handelsavdelning, under ledning av ett Ambassadråd och med ytterligare två utresta tjänstemän. Man arbetar med råd till svenska och ryska företag, i nära samverkan med t ex Business Sweden (se nedan), Exportkreditnämnden, m fl. Handelsavdelningen medverkar vid och underlättar också svensk närvaro vid handels- och varumässor, ibland i samarbete med kulturrådet vid ambassaden.

Generalkonsulatet i Sankt Petersburg

GK är en fristående myndighet med främjande av Sverige-kunskap i allmänhet, affärsförbindelser och kultur som en central uppgift. För främjande ansvarar i första hand GK chef generalkonsuln, och under honom en konsul och 3-4 lokalanställda. Vid GK är kultur och handel inte åtskilda organisatoriskt. En rad exempel på främjande-verksamheter, de flesta med tydliga kulturella dimensioner, ges i kapitel 7, ovan.

Business Sweden

Organisationen Business Sweden hjälper framför allt små och medelstora företag att växa internationellt och arbetar för att attrahera utländska investeringar till Sverige. Organisationen identifierar affärsmöjligheter för svenska företag som har potential som exportörer, och ger stöd till utländska företag vad gäller nyetableringar, kapitalinvesteringar eller affärssamarbeten inom exempelvis forskning

och utveckling.

Business Sweden bildades den 1 januari 2013 genom en sammanslagning av Exportrådet och Invest Sweden. Målet är att stärka Sverige som en attraktiv, innovativ och konkurrenskraftig affärspartner. Business Sweden har kontor i 57 länder och i varje region i Sverige och ägs av både staten och näringslivet. Staten representeras av UD.

Business Sweden finns på plats i Ryssland sedan 1994, i dagsläget med kontor i Moskva där det för närvarande arbetar ett tiotal personer. Från Ryssland täcks även Vitryssland och en person arbetar på heltid med att stödja Business Swedens kontor i Almaty, Kazakstan och de centralasiatiska marknaderna.

Business Sweden i Ryssland säger på sin hemsida att ”vi har stor erfarenhet av att hjälpa svenska företag i kontakter med stora företag, offentliga beställare och myndigheter. Frågor kring regelefterlevnad, compliance, HR och personal, redovisning samt sanktioner har blivit allt vanligare under de senaste åren. Vi har utfört ett stort antal projekt inom medicinteknik och läkemedelsindustrin och besitter ett stort och användbart nätverk inom dessa områden.”

Svensk-Ryska Handelskammaren (SRHK)

Organisationen, som oftast omnämns med sitt engelska namn Swedish-Russian & CIS Chamber of Commerce, är en ideell förening med ändamål att främja handeln och det ekonomiska samarbetet mellan Sverige och Ryssland samt övriga OSS-stater inkl. Georgien och Ukraina.

Föreningen har en lång historia, som började redan med 1968 då Kommittén för främjande av handeln mellan Sverige och Sovjetunionen bildades på initiativ av Exportföreningen och Grossistförbundet. 1991 ombildades den till en ”Affärsgrupp Ryssland/OSS” och 1995 fick den sin nuvarande organisation och namnet Handelskammare. Den ideella föreningen äger ett antal bolag, i första hand Svensk-Ryska Handelskammaren Service AB där huvuddelen av verksamheten bedrivs. Handelskammaren har cirka 65 medlemsföretag inom de flesta branscher. Verksamheten finansieras helt

av medlemsavgifter (drygt 10000 kr/år för börsnoterade företag, knappt hälften för övriga).

Genom egna arrangemang, eller i samarbete med en rad andra organisationer och myndigheter i Sverige, anordnas seminarier, konferenser, nätverksträffar och informationsmöten med aktuella teman och talare. Handelskammaren förmedlar också affärsförfrågningar eller bistår med rådgivning, antingen i egen regi eller genom förmedling till expertis. Inom medlemskretsen bestående av ca 70 företag – i huvudsak svenska – finns merparten av svensk export, import samt investeringar i regionen samlad.

Handelskammaren bevakar affärshändelser i regionen liksom den ekonomiska utvecklingen i stort. Nyhetsförmedlingen sker i huvudsak genom ett Nyhetsbrev (på engelska) som ges ut med 10 nummer/år. Där finns också en specifik medlemssektion där medlemmar kan informera om aktiviteter och erbjudanden samt där olika aktuella evenemang beskrivs.

Svensk-Ryska Handelskammaren sprider också information om delegationsresor, såväl inkommande från regionen som svenska officiella delegationer på besök i något av länderna, liksom om större internationella evenemang, mässor och konferenser. I samband med liknande tillfällen kan handelskammaren ofta förhandla sig till rabatter för medlemmarna.

Mer information om Handelskammaren, styrelsens sammansättning, aktuella evenemang, namn på medlemsföretag, exempel på nyhetsbrevet m.m. finns på www.swedishrussian.com

Domstolssamarbete

År 2003 inleddes ett samarbete mellan svenska Domstolsverket och dess ryska motsvarighet, det ryska federala domstolsverket (placerat vid Ryska Federationens Högsta Domstol). Från 2004 genomfördes samarbete med domstolar i bl a Novgorod och Pskov rörande sådant som effektiv arbetsorganisation, stärkande av förtroendet för domstolväsendet, förbättrad handläggning av ungdomsbrott samt metoder för fortbildning av domare. Verket rapporterade att det

ryska domstolsväsendet visade starkt intresse för reformer både av administrationen och av relationen till allmänheten. Olika reformer har genomförts på regional nivå, bl a av handläggningsrutiner och mediakontakter (Eduards 2009). År 2008 avbröts detta samarbete (som hade finansierats av biståndsmedel) och avslutades med en konferens 2009, som bl a fokuserade MR-kunskap för domare.

Som nämnts var samarbetet uppskattat, och nya kontakter togs 2010. Dessa resulterade i ett treårigt samarbetsprojekt 2012-2014, med samma partner (Federala domstolsverket) plus Rysslands domarråd (senare också Rysslands statliga rättsuniversitet). Innehållet i samarbetet var likartat med det som ovan nämnts: några huvudpunkter var domstolarnas förtroende hos allmänheten och handläggningen av ungdomsmål. Samarbetet finansierades med Östersjömedel, enligt regeringens då gällande Resultatstrategi. När detta projekt löpte ut fortsatte vissa diskussioner om samarbete, men de har hittills inte lett till något nytt beslut. I dagsläget pågår alltså inget domstolssamarbete myndighet-till-myndighet.

Polis

Svensk polis har sedan länge en väl genomtänkt roll i internationella sammanhang. En utredning som kom redan 1997 (Polis i fredens tjänst SOU 1997:104, utredare generaldirektör Nils-Gunnar Billinger) föreslog principer och organisation för verksamhet och tjänstgöring i utlandet, vilka i huvudsak har genomförts.

Genom Polisens utlandsstyrka och en internationell enhet inom Polismyndigheten svarar svensk polis på önskemål från särskilt FN, EU och OSSE om personal för polisiära insatser i oroliga områden, liksom för utbildning av polis i andra länder. Den 1 januari 2016 tjänstgjorde 75 polisanställda i freds- och säkerhetsfrämjande internationella insatser, missioner. Polismyndighetens strävan är att successivt öka antalet utsända till en nivå motsvarande en procent av alla polisanställda, vilket skulle innebära att utlandsstyrkan växer till att omfatta cirka 280 personer.

För närvarande har utlandsstyrkan inget samarbete eller någon

personal som direkt arbetar med eller i Ryssland. Däremot samarbetar Polismyndigheten med Ryssland och övriga länder inom Östersjöområdet inom ramen för Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet (Baltic Sea Task Force on Organized Crime) vilken bildades i maj 1996 då personliga representationer för regeringarna i 11 Östersjöländer träffades i Visby. Från svensk sida har statssekreterare Ann Linde i justitiedepartementet (numera EU- och handelsminister) varit personlig representant. Senare bildades den så kallade Operativa kommittén (Operative Committee) för att administrera det mer löpande samarbetet. Detta är alltså inte ett bilateralt samarbete med Ryssland utan innefattar i princip samtliga länder runt Östersjön.

Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet har ett roterande ordförandeskap som just nu innehas av Ryssland fram till slutet av 2016. Lettland kommer att ta över ordförandeskapet från 2017 under förutsättning att mandatet förlängs i samband med att de personliga representanterna träffas i höst. Polismyndigheten har tillsammans med Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att representera Sverige i den Operativa kommittén (OPC). Verksamheten koordineras av den nationella OPC-koordinatör som utses av regeringen. I dagsläget innehar en person på Tullverket rollen som svensk OPC koordinatör.

Utöver ovanstående samarbete deltar svensk polis även i rent operativa övningar, t.ex. Barents Rescue 2017 som detta år äger rum i just Ryssland (jfr kapitel 4).

Svensk polis har självklart även ett rent operativt samarbete vad gäller ärenden som har kopplingar till Ryssland eller ryska medborgare.

Tull

Tullverket har både bilaterala och internationella samarbeten som berör Ryssland.

Mellan Sverige och Ryssland finns sedan 1993 ett bilateralt tull-samarbetsavtal, publicerat som SFS 1994:8 (Överenskommelse mellan Sverige och Ryska federationen om ömsesidigt bistånd i tullfrågor). Tullverket har haft en tullsambandsman i Moskva sedan mitten av 90-talet men den tjänsten har dragits in. Rysk tull har ett sambandskontor i Helsingfors som också täcker Sverige.

Sedan 2005 finns en överenskommelse mellan Tullverket och Rysslands Federala myndighet för narkotikakontroll, FSKN. Den ”utgår från ett ömsesidigt intresse att vidtaga effektiva åtgärder i syfte att bekämpa den illegala hanteringen av narkotika” och gäller informationsutbyte, operativa insatser och delande av erfarenheter. FSKN har en sambandsman i Helsingfors som täcker Sverige.

Vad gäller internationell samverkan är en viktig punkt att Sverige och Ryssland är medlemmar i världstullorganisationen WCO och tillsammans ingår i region Europa med ett drygt 50-tal medlemsländer.

Inom EU och dess tullunion (som Sverige ingår i) bedrivs en del samarbeten mellan EU och Ryssland på tullområdet, som Sverige/Tullverket påverkas av direkt och indirekt.

Inom Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet (se ovan, avsnittet Polis) sker samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter; bland dessa ingår också Tullverket. Den operativa samverkan sker inom Operative Committee, OPC. För närvarande är Tullverket samordnande i OPC från svensk sida. Ryssland är ordförande i Aktionsgruppen 2015-2016.

Kustbevakning, sjöfart och sjöräddning

Inom de nämnda områdena var från svensk sida i huvudsak två myndigheter och en ideell förening verksamma: Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet.

Kustbevakningen är en civil statlig myndighet som ansvarar för

sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Inom dessa områden ska myndigheten kunna förebygga, motstå och hantera krissituationer. Kustbevakningen har också uppdraget att samordna och förmedla civil sjöinformation till andra myndigheter. Kustbevakningen har ett samarbete med ryska myndigheter dels inom flera multilaterala samverkansorgan, dels genom ett bilateralt samverkansprotokoll.

De multilaterala samverkansfora där Kustbevakningen möter ryska kollegor är:

- HELCOM, Helsingfors- eller Östersjökonventionen som omfattar ett samarbete i miljöfrågor mellan alla stater inom östersjöregionen (se även kapitel 3). Kustbevakningens roll avser främst åtgärder mot oljeutsläpp eller annat som är farligt för miljön. Verksamheten bedrivs inom kommittén HELCOM Response.
- BSRBCC, Baltic Sea Border Control Cooperation som omfattar gräns- och kustbevakningsmyndigheter inom Östersjöområdet. Samverkan sker inom ramen för de nationella regelverken och omfattas inte av något avtal mellan stater.
- NACGF, North Atlantic Coast Guard Forum som omfattar myndigheter runt nordatlanten som bedriver kustbevakningsverksamhet. Samverkan sker inom ramen för de nationella regelverken och omfattas inte av något avtal mellan stater.
- ACGF, som omfattar myndigheter i de arktiska länderna inom Arktiska rådet (se kapitel 4) som bedriver kustbevakningsverksamhet. Kustbevakningen är här verksam inom en kommitté, EPPR, som samverkar runt miljö- och sjöräddningsfrågor.
- BSTF, Baltic Sea Task Force on Organized Crime. Samverkan omfattar samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter inom östersjöområdet avseende bekämpning av organiserad brottslighet. Förutom Kustbevakningen medverkar bl. a. polisen, tullen och åklagarmyndigheten (jfr ovan, avsnitt Polis).

Bilateralt samverkansprotokoll innebär att cheferna för Sveriges respektive Rysslands kustbevakningar träffas årligen för erfarenhets- och informationsutbyte. Viss gemensam verksamhet genomförs löpande i enlighet med en årlig ”action plan”.

Beträffande gasledningen Nords Stream genom Östersjön så är Kustbevakningen ansvarig för samordning av den svenska tillsynen av gasledningen. I den mån man behöver utbyta information i det dagliga arbetet med ryska kollegor så görs det normalt vid de bilaterala mötena. Avseende Nord Stream 2 så är ärendet ännu främst en politisk fråga (se kapitel 3).

Inom sjöräddningen finns ett naturligt samarbete med ryska parter då behovet uppstår. Sjöfartsverket, som från svensk sida är ansvarigt för sjö- och flygräddning, har sedan 2010 ett bilateralt avtal med ryska parter angående sjö- och flygräddning i Östersjön, där processer för begäran om bistånd och begäran om tillträde till det andra landets territorium under en räddningsinsats specificeras. I avtalet anges också att representanter för ländernas myndigheter som regel ska mötas årligen för att träffa varandras räddningsexperter, genomföra gemensamma övningar, utarbeta förslag till utveckling av samarbetet, och för att möjligtvis observera det andra landets nationella räddningsövningar. Detta bilaterala avtal är liknande det som finns med andra stater runt Östersjön, och i en räddningsinsats uppger Sjöfartsverket att arbetet med ryska parter inte skiljer sig från det med andra länders räddningsinstanser; det viktiga då är att rädda liv, oberoende av vilken stat som efterfrågar eller kan erbjuda assistans.³¹

Kustbevakningen samverkar med Sjöfartsverket som ansvarar för den svenska sjöräddningen (se ovan!). Sjøräddningens syfte är att

31 Utöver sjöräddningen har Sjöfartsverket även till uppgift att biträda regeringen i frågor rörande det internationella samarbetet inom Internationella Hydrografiska Organisationen, där även Ryssland ingår. Svenska och ryska representanter arbetar tillsammans i de kommittéer som specifikt berör Östersjön. Samarbetet här rör exempelvis gemensam sjömätning och kvalitetsavstämning av elektroniska sjökort.

rädda människoliv till sjöss. Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC, lokaliserad till Göteborg) har till huvuduppgift är att ta emot larm om inträffade eller befarade olyckor i luften, på land och till sjöss samt att leda de insatser som följer av dessa. Det finns alltid en ansvarig räddningsledare på plats som bedömer larmen och fattar beslut om räddningsinsats ska inledas. Kustbevakningen deltar i sjöräddning på anmodan av räddningsledare för att bidra till ökad sjösäkerhet, att människoliv kan räddas och att personskador begränsas och att konsekvenserna för egendom och miljö minskas.

Sjöräddningssällskapet, som arbetar helt med ideella krafter och utan offentliga bidrag, har ett stort antal räddningsstationer i Östersjön, från Stockholms skärgård, Gotland (3 st) till Kalmarsund. Sjöräddningssällskapetets personal och fartyg rycker ut på larm, och gör även s k förebyggande uttryckningar i sådana fall då man kan hindra att haverier och olyckor inträffar.

Som framgår ovan är sjöräddning och sjösäkerhet ett utpräglat mångdimensionellt område, inom vilket både flera nationer och flera myndigheter behöver samarbeta. För samarbete och samråd mellan svenska aktörer har inrättats Centrala Samrådsgruppen för Sjö- och Flygräddning (CSSF). Den är ett nationellt forum för utvecklande av sjö- och flygräddning där bland annat MSB, Trafikverket, Kustbevakningen, Forsvarsmakten, Polisen och Sjöräddningssällskapet ingår.

Det internationella samarbete inom HELCOM (Helsingforskommissionen, som också beskrivits i kapitel 3) som rör sjöfart och bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp sker i två kommittéer: HELCOM Response och HELCOM Maritime. Sverige representeras av Kustbevakningen i HELCOM Response och av Sjöfartsverket i HELCOM Maritime.

Arbetet inom HELCOM Response har som målsättning att:

- säkra snabba nationella och internationella insatser i samband med föroreningsincidenter till havs
- säkra att det, om en olycka sker, finns rätt utrustning och ruti-

ner för att snabbt, och i samarbete med grannstaterna, kunna reagera på olyckan

- analysera utvecklingen av sjötransporterna i östersjöregionen och undersöka hur detta kan påverka det internationella samarbetet inom bekämpningsområdet
- samordna den luftburna övervakningen av fartygslederna för att ge en komplett bild av utsläpp från fartyg samt att avslöja misstänkta förorenare.

Arbetet inom HELCOM Maritime syftar till att förebygga föroreningar från sjöfarten, både i samband med fartygens normala drift och i samband med olyckor. På grund av sjöfartens internationella karaktär arbetar HELCOM Maritime för att främja att internationella regler antas både på regional och internationell nivå.

I båda dessa kommittéer, liksom generellt i HELCOM, deltar Ryssland som fullvärdig avtalspart, och av allt att döma fungerar det praktiska samarbetet bra.

Kärnsäkerhet

Arbete kring kärnkraftens säkerhet, klyvbart material, strålskydd och farligt avfall var en viktig del av biståndssatsningen på reformer i Ryssland ända från starten år 1991. Till resultaten från denna period hör att kunskapen om strålningsexponering har ökat, att nya rutiner för kärnavfallshantering har etablerats, att krisberedskap och förebyggande åtgärder har förbättrats och att lagstiftning och myndighetsstöd har setts över (Eduards 2009, sid 48).

När huvuddelen av biståndet fasades ut 2007 fortsatte dock satsningen på kärnsäkerhet. Regeringen skriver så här i propositionen 2007:

Regeringen anser dock att det finns ett svenskt intresse av fortsatt samarbete med Ryssland inom miljö- och kärnsäkerhetsområdet, nukleär icke-spridning samt inom området mänskliga rättigheter.

Expertmyndighet har varit Statens Strålskyddsinstitut (SSI), som år 2008 slogs samman med Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) till Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Det är SSM som nu är ansvarig part för samarbetet med Ryssland, som fortfarande pågår.

Strålsäkerhetsmyndigheten genomför en rad projekt i Ryssland (liksom i Ukraina, samt några insatser även i Georgien och Moldavien) för att höja kärnsäkerheten, förbättra strålskyddet och minska riskerna för utsläpp, incidenter och terrorattacker med nukleärt (uran och plutonium) och radioaktivt material. Projektarbetet baserar sig på regeringsbeslut och finansiering från UD, Miljö- och energidepartementet, Sida och EU. För Strålsäkerhetsmyndigheten kan i dagsläget urskiljas fyra huvuduppgifter:

1 Reaktorsäkerhet

I Ryssland riktar sig insatserna mot de två kärnkraftverk som finns i Sveriges närhet. Det är Leningrad kärnkraftverk i Sosnovyj Bor utanför S:t Petersburg och Kola kärnkraftverk söder om Murmansk. I detta arbete samarbetar SSM med sina norska och finska motsvarigheter. Målet är att minska riskerna för olyckor och möjliggöra en tidig upptäckt av brister i material och teknologi.

2 Hantering av historiskt avfall (nordvästra Ryssland)

Strålsäkerhetsmyndigheten ingår i ett nätverk av stater som vill skapa säkra system och rutiner för hanteringen av nukleärt avfall på gamla sovjetiska flottbaser på Kolahalvön.

3 Strålskydd och beredskap

Insatserna är riktade mot ett stort antal områden där strålning förekommer och där strålningen utgör ett hot för människor och miljö. Målen för projekten är bland annat att kartlägga strålningsnivåer samt etablera åtgärder som bidrar till en säker strålmiljö och att det finns varningssystem för anställda och lokalbefolkningar.

4 Icke-spridning

Icke-spridningsarbetet avser att skapa god en kontroll av material och teknologi som kan användas för att utveckla kärnvapenladdningar eller improviserade radiologiska vapen. Det gäller etableringen av system för bokföring och kontroll av kärnämne vid kärntek-

niska anläggningar och konstruktionen av fysiska barriärer (fysiska skydd) vid anläggningar så att obehöriga inte får tillträde till material och teknologi. Icke-spridningsinsatserna riktar sig också mot den illegala handeln med nukleära och radioaktiva material.

De mest aktuella anvisningarna för SSM:s rysslandsarbete återfinns i 2016 års regleringsbrev för myndigheten. Det kan noteras att regeringen nu använder ordet grannlandssamarbete, snarare än stöd, bistånd eller utvecklingssamarbete.

Grannlandssamarbete med Ryssland ska främst avse hantering av radioaktivt och nukleärt avfall men också nukleär icke-spridning, utvecklingen av stärkta beredskapskontakter (inkl. miljöövervakning) och avvecklingsfrågor relaterade till kärnkraftverk. Verksamheten ska avse nordvästra Ryssland och Sveriges närområde förutom verksamhet avseende nukleär icke-spridning som får avse hela Ryssland.

Projektarbetet genomförs alltid i samarbete med myndigheter och/eller andra organisationer i mottagarländerna. Strålsäkerhetsmyndigheten har som mål att sprida information till allmänheten i berörda länder och regioner om det säkerhetshöjande arbetet. Mottagarländerna ska i större och större omfattning vara medfinansiärer. För alla fyra samarbetsområden som nämns ovan är det viktigt att det finns grupperingar av stater och internationella organisationer (till exempel IAEA och EU) som också är engagerade i att nå en höjd kärnsäkerhet och förbättrat strålskydd i Central- och Östeuropa.

Verksamheten har, som nämnts ovan, pågått sedan 1990-talets första år. Den, eller delar av den, har flera gånger utvärderats och utvärderingarnas rekommendationer successivt lett till modifieringar av programmet. En utförlig utvärdering av hela programmet (inklusive SSM:s verksamhet i Ukraina, Georgien och Moldavien) gjordes 2013 på UD:s uppdrag av ekon dr Rolf Eidem (Eidem 2013). Hans utvärdering gäller i huvudsak åren 2010-2013 men ger också nyttiga

återblickar till den tidigare perioden.

Utredningen konstaterar att SSM och dess internationella utvecklingssekretariat (IU) lyckats väl i sitt uppdrag; utvecklingssekretariatet är en högst professionell grupp, med en väl fungerande administration och ekonomifunktion. Med några smärre undantag har de allra flesta projekt levererat ett mervärde till Sverige i form av både minskade strålsäkerhetsrisker i samarbetsländerna (och därmed i många fall även i Sverige) och ökad internationell prestige. I Ryssland har de största resurserna satsats inom insatsområdet Reaktorsäkerhet och Icke-spridning, på inköp av teknikkomponenter (mestadels betalda av ryssarna själva) respektive omhändertagande av kärnämnesrester från "the Soviet nuclear legacy".

Utredaren påpekar att man kunde få större tydlighet i projektarbetet genom att skilja på förebyggande insatser och städ-insatser. De förra, som får ungefär hälften av tilldelade resurser i Ryssland, borde prioriteras högre. Han pekar också på att detta myndighetssamarbete kunde medföra "uppfostringseffekter" genom att betona värden som integration och samarbete inom myndigheter, klara regler för befogenheter samt tre-åriga budgetperioder enligt svensk modell. (Här drar Eidem nytta av egna erfarenheter av samarbete kring budgetprocesser, se första avsnittet i detta kapitel).

I dagsläget (2016) fortsätter samarbetet i stort sett enligt tidigare principer. Efter bland annat kritiska artiklar i pressen om det lämpliga att "Sverige finansierar Putins kärnkraftsprojekt"³² genom SSM och Sida-medel har anslagen skurits ner: det årliga anslaget är nu 17 MSEK per år, efter att under lång tid ha legat på ungefär det dubbla. Vår kommentar till detta följer nedan.

Sociala sektorer

Prioriterade insatser

Under tiden fram till 1990 hade man både i Sverige och på andra håll utanför Sovjetunionen en stark föreställning att de sociala och medicinska samhällstjänsterna i det sovjetiska samhället höll hygglig kvalitet och tillgänglighet. Efter sovjetsystemets fall stod det emellertid klart att det intrycket hade varit alltför positivt och att dessa tjänster i många fall i hade varit bristfälliga och saknat en professionell arbetsstyrka. Därför blev sjukvård och socialtjänst prioriterade områden i det svenska reformsamarbetet med Ryssland, särskilt efter 2000. Inom det redovisade biståndet under hela perioden 1991-2008 förtecknas totalt 1243 insatser, varav 57 inom hälso- och sjukvård och 130 inom socialtjänst och socialvård (Eduards 2009). Vi diskuterar dessa båda områden nedan i tur och ordning.

Det finns skäl att redan här notera att inom de sociala sektorerna institutionsuppbyggnad är den kanske mest centrala uppgiften, och den som kan ge de varaktigaste resultaten. Institutionsutvecklingen var märkbart långsammare i den socialvårdande sektorn än i hälso-sektorn. Detta hänger samman med att inom denna introducerades helt nya institutioner och inte minst andra arbetsformer och grundläggande synsätt ("hela familjesituationen", "tidigt ingripande" m fl) vilka tydligt skilde sig från de ryska traditionerna inom socialt arbete.

Hälso- och sjukvård

För stödet till reformering av det ryska hälso- och sjukvården kom en särskilt upprättad organisation att spela en nyckelroll: Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté: ÖEK. Den var en allmännyttig ideell förening, som enligt sina stadgar skulle "främja utvecklingen av god folkhälsa och god hälso- och sjukvård i närliggande delar av Östeuropa". ÖEK hade 25 medlemsorganisationer – hälso- och sjukvårdens huvudmän, statliga myndigheter, ideella organisationer, yrkesförbund och fackliga organisationer samt statliga och privata

företag.

ÖEK var inledningsvis mest verksam i de baltiska staterna, men från och med år 2000 dominerade projekt i Ryssland. Under hela biståndsperioden tilldelades ÖEK 440 miljoner SEK, varav drygt 270 använts till bilaterala projekt.

ÖEK:s insatser har gått från en initial tonvikt på kliniskt samarbete, ofta med inriktning på överföring av modern teknik och kunande i form av systemsamarbete mellan två institutioner, till att ta upp system-, struktur- och metodfrågor i sjukvården på policynivå. Syftet är att bidra till en långsiktig kapacitetsutveckling och till en förändring av attityder och metoder. Viktiga områden har varit hälsosystemutveckling, primärvård, psykiatri, reproduktiv hälsa, barns och ungdomars hälsa samt förebyggande och bekämpande av infektionssjukdomar. Bland konkreta insatser kan nämnas ungdomskliniker, sprutbytesprogram, tbc-kontroll och bekämpning av tbc i fångelser. För en utförligare redogörelse för projektverksamheten och bedömningar av den hänvisas till Sida-rapporten (Eduards 2009), ett antal utvärderingar på uppdrag av Sida, samt ÖEK:s eget arkiv³³. Ett karaktäristiskt drag är att genomförda projekt fått spridning även till andra delar av Ryssland, bland annat genom seminarier.

Sammanfattningsvis bedömde ÖEK själv att den satsning i Ryssland, som planerades 1997, vid periodens slut givit resultat i form av förändrade centrala direktiv, modernisering och effektivisering av vården och införandet av evidensbaserad vård och primärvård. En vinst som kanske inte observerades tillräckligt var den omvärldsanalys med åtföljande bättre syn på sin egen verksamhet som blev följden.

I likhet med flera andra verksamhetsgrenar inom reformstödet utvecklades den av Sida finansierade verksamheten 2008 (organisationen upplöstes 2010), och fick ingen direkt organiserad eller finansierad fortsättning. Flera deltagande parter har dock varit angelägna

33 En utförlig historik över ÖEK:s verksamhet, i huvudsak författad av dess tongivande ledare och mångårige ordförande dr Ernst W Michaeli, färdigställdes under 2010.

att ta till vara erfarenheterna från samarbetet (se nedan om psykiatri). Ett flertal av de projekt och centra i Ryssland som hade haft samarbete med Sverige bildade i sin tur nätverk med liknande institutioner i hela Ryssland. Några sådana finns fortfarande kvar, men drivs uppenbarligen på sparlåga och i stort sett utan finansiering.

Skälet för att i denna utredning ta upp hälso- och sjukvårdsområdet och särskilt ÖEK är alltså inte att mycket verksamhet fortfarande pågår, utan att det då genomförda arbetet visar på intressanta möjligheter och hur nya samarbeten skulle kunna struktureras. Initierade bedömare hävdar att just insatserna på hälso- och sjukvårdsområdet faktiskt givit mer varaktiga resultat än många andra satsningar. Chefen för en psykiatrimottagning i Ryssland uttrycker sig så här:

Det positiva är att vi och de svenska specialisterna talar nästan samma språk, vi har en gemensam förståelse av gemensamma problem. Vi har åstadkommit en definitiv förändring av attityderna, och vi ser resultaten i statistiken, där antalet inlagda på sjukhus har minskat betydligt.

Vi kan också konstatera att den (åtminstone för en byråkratiskt sinnad betraktare!) säregna organisationsformen förmådde hantera en mix av statliga, landstingskommunala, kommunala, kommersiella och ideella aktörer och fungerade överraskande väl. I en systemrevision utförd i mitten av perioden sägs följande:

Vi [revisorerna] konkluderar att ÖEK har dels en från föreningsstämma och styrelse utgående formell styrning, dels också en klar och dokumenterad organisationsstruktur med angivna ansvarsfördelningar. Den sammanfattande bedömningen är att ÖEK:s interna process och arbetssätt är adekvata i förhållande till utvecklingssamarbetets behov.

ÖEK var inte den enda utföraren av insatser inom hälso- och sjukvårdsområdet (se Eduards 2009, sid 58-59) men har givits en

huvudroll i diskussionen här, eftersom den visar på en intressant metod för att mobilisera resurser och kompetens för institutionell uppbyggnad inom området.

Psykiatrin som exempel³⁴

I Sovjet fanns mentalsjukhus och arbetsinrättningar för långtids-sjuka och för missbrukare, däremot mycket lite av öppen psykiatrisk vård och av insatser för att stödja långtidssjuka i samhället. Vid Sovjets fall försvann arbetsinrättningarna och därmed en viktig resurs för stöd åt en utsatt grupp. Mentalsjukhusen var stora med låg standard och bemanning. Vårddinnehållet var magert, diskrimineringen uttalad.

I Barentsområdet utvecklades kontakter redan på 1980-talet. Omkring år 2000 och senare startade flera mångåriga utbildningsprojekt för framförallt psykiatrer i Murmansk och Archangelsk län. Rätt psykiatrisk vård planerades för en ny enhet i Apatity. Projekten leddes från universiteten i Umeå och Archangelsk samt ledningarna för landstingen och länen. Detta avslutades med en stor konferens i Luleå mars 2009 och en skrift "Reports from advanced course in Psychiatric Management and Care".

Längre söderut utvecklades teamarbete i psykiatrisk öppenvård i distriktet Petrogradskij i St Petersburg, lett av dr Olle Hollertz i Oskarshamn där man också tog emot flera studiebesök, senast 2007. Vid återbesök i Petrogradskij i juni 2010 imponerades yngre psykiatrer av insatsernas betydelse och den uppskattning man visade.

I Kaliningrad har intresset varit stort för fleråriga utbildningar i teampsykiatri, suicidologi, psykiatriska sjuksköterskors professionella roll, alkoholvård. Vidare har flera konferenser hållits med fokus på filosofiska och kulturella aspekter på psykisk hälsa och vård – Immanuel Kant levde hela sitt liv i staden som då hette Königsberg.

En utvärdering 1999 av psykiatrisamarbetet genom ÖEK konkluderade att de svenska insatserna redan då påtagligt bidragit till för-

34 För underlag till detta delavsnitt tackar vi dr Jerker Hansson, ansvarig för psykiatrin inom ÖEF.

ändrade kunskaper, attityder och metoder, medan deras påverkan av struktur och lagstiftning ännu var begränsad.

Liksom inom flera andra områden blev det en fortsättning efter ÖEK:s fall, om än i andra och delvis improviserade former. Ett par svenska psykiatriker har arbetat med ett nätverk för yngre ämneskolleger i öst o väst (Young Psychiatrists' Network), med visst stöd från Sida och från den internationella professionella organisationen World Psychiatric Association. I september 2016 genomförde tre av dessa svenska deltagare på eget initiativ en resa till i Nizjnij Novgorod och höll föreläsningar och följde upp kontakter med yngre kollegor som de träffat vid möten med Young Psychiatrists Network.

Socialtjänst och socialvård

Som nämndes ovan utgjorde insatser inom socialtjänst och socialvård cirka 10 % av det totala antalet insatser under reformstödsperioden 1991-2008. Sammanfattningsvis kan konstateras att ett omfattande stöd gavs till etableringen och upprustningen av kapaciteten i Ryssland för socialt arbete. Antalet och arten av utförare är betydligt brokigare inom detta område än inom hälso- och sjukvården (universitet och högskolor, ämbetsverk, kommuner, landsting, folkrörelser, idrottsföreningar, professionella sammanslutningar m fl). För utförligare information om aktörer, områden och resultat hänvisas till Sida-rapporten (Eduards 2009).

En huvudpunkt är uppbyggnad av hållbara institutioner inom området, och det kan noteras att vissa samarbeten pågick i mer än 10 år. Ett exempel är Stockholms universitets samarbetsprojekt i Sankt Petersburg, inriktat på socialpolitik och socialtjänst, det ekonomiska biståndet, handikappvård och -habilitering, äldreården, stöd till barn som far illa samt lagstiftning till stöd för sociala reformer.

Att bidra till ett minskat alkohol- och drogmissbruk i Ryssland har varit målet för en serie skilda insatser. Ett exempel är en stor, samlad insats i Sankt Petersburg, som av ryska ansvariga bedömdes påtagligt ha bidragit till att förhindra narkotikaspridningen i ett skede, där nedmonteringen av det gamla systemet hade lämnat utrymme för

en ”narkotisering” och för spridning av droger i Sankt Petersburg.

Barn i svårigheter: tidigt ingripande och helhetssyn

Ett högt prioriterat samarbetsområde inom reformprocessen var omsorgen om barn som far illa. Även här finns en mångfald av aktörer och projekt (se Eduards 2009). Också inom detta område kan konstateras att medvetenhet om behoven av förändring har ökat i Ryssland och att svenska insatser har spelat roll. Någon samlad bild är dock svår att teckna och det är så gott som omöjligt att vetenskapligt urskilja vad de speciella svenska insatserna kan ha betytt.³⁵

Ett tydligt mönster under Sovjet-tiden och omedelbart därefter var att barn med ”problem” – rörelsehinder, andra fysiska begränsningar, psykisk utvecklingsstörning, Downs syndrom, social misär på grund av t ex föräldrars missbruk – skildes från sina familjer och placerades på någon form av institution.

De svenska insatserna gick, i korthet ut på att bryta denna praxis och utveckla andra metoder och synsätt:

- Barn ska inte utan mycket starka skäl utsättas för separation eller täta byten av sådana personer som de kan fästa sig vid (Against Separation kallade man en forskarantologi i frågan, se nedan)
- Barnet ska inte betraktas som enbart ett ”problem” utan en människa med bestämda resurser och utvecklingsmöjligheter
- Åtgärder från samhällets och de professionellas sida bör så långt möjligt inriktas på barnets totala närmiljö (helst en familj, men inte nödvändigtvis barnets biologiska föräldrar).

För att ge konkretion åt vad detta betyder ska vi i korthet nämna två projekt, som är illustrativa i sig själva och har haft påverkan på

35 I kapitel 10 beskrivs och diskuteras insatser inom dessa områden, genom civilsamhällets organisationer.

likartade centra i hela Ryssland. Båda beskrivs i den rikt illustrerade och personligt skrivna Världens mitt finns inte på kartan (Odratt och Klich, 2009): en ingående reseberättelse som koncentrerar sig på vilka bestående effekter de svenska projekten i Ryssland (samt Litauen och Kirgizistan) kan ha fått. Versksamheten vid Early Intervention Institute beskrivs utförligt med många vetenskapliga utblickar i antologin *Against Separation* (Sundh, Kozhevnikova, Alwall, eds. 2014).

Otradnoje, Moskva. Detta är en relativt stort center, beläget i den nordöstra delen av Moskva där det bor cirka 2 miljoner människor. Centret startade 1997 med huvudsaklig uppgift att ”plocka” gatubarn från gatan och sedan skicka dem till barnhem. Från denna ganska primitiva uppgift har centret, med stöd från Sverige, utvecklats till ett modernt centrum för barn och familjer med huvudsakligen sociala, psykologiska och ekonomiska problem. Vårdnadshavares missbruk av framför allt alkohol är en stor anledning till att barn far illa. Odratt (2009) citerar föreståndaren: ”Vi var inte nöjda med situationen på barnhemmen, att bli omhändertagen och skickad till barnhem är alltid ett trauma för barnen. Vi måste arbeta med helheten, med att stödja familjer så att de klarar av att ta hand om barnen, med barnens och familjernas hela sammanhang. Barnet är inte någon resväska som man kan flytta hit och dit och ställa ner var som helst.”

I fullföljandet av en sådan målsättning arbetar man med juridik (tillgången till lägenheter är omgärdad av svårtolkade regler och ibland korruption) och ärenden om att ta ifrån personer föräldrarättigheter, kontakter med skolan och i många fall specialpedagoger. Inte minst arbetar man med familjesamtal, där nätverksmetoder – i många fall utarbetade tillsammans med svenska handledare – spelar en central roll. Man har exempelvis arbetat fram en procedur (med ”reflexions-team”) som ofta kan förebygga att samtal mellan till exempel föräldrar och barn kör fast. ”Ofta anser folk att det är barnets problem, men problemen finns i familjen och i hela det sociala sammanhanget runt barnet” säger en av centrets barnpsykologer

(en av mycket få manliga anställda).

Early Intervention Institute (EII), Sankt Petersburg. Medan Otradnoje i huvudsak ägnar sig åt barn i socialt utsatta situationer har EII inriktning på barn med fysiska eller psykiska funktionshinder. De har båda gemensamt att de bedriver familjearbete, med sikte på helheten, och har dragit nytta av svensk vägledning och kompetens. EEI har en helt annan historik än Otradnoje. Det startade strax efter Sovjetunionens fall av engagerade personer, utan uppdrag eller stöd från myndigheterna. Bengt Börjesson (1932-2012), professor i socialt arbete, började som handledare vid EII i mitten av 1990-talet och blev från denna tidpunkt knuten till Ersta Sköndal högskola (ESH). Han uttrycker sin beundran för engagemanget och kreativiteten i verksamheten, men noterar samtidigt att ”de kunde ju inte ett skit om barn med funktionshinder eller familjearbete”. Problemens angelägenhetsgrad, tillsammans med dessa kunskapsbrister, var bakgrunden till Börjessons och hans kollegers engagemang i EII.

Early Intervention Institute (EII) har deltagit i en serie samarbetsprojekt med svenska parter sedan 1995. Det svenska stödet inleddes av Lärarhögskolan i Stockholm med en insats 1995-98 inom familjerådgivning, erfarenhetsspridning och utvärdering. Ersta Sköndal högskola har samarbetat i tio år med EII kring familjerådgivning med inriktning på handikappade barn. Projekt i samarbete mellan ESH och EII från 2004 till 2009 redovisas utförligt i den tidigare nämnda boken (Sund m fl eds, 2014). Samarbetet syftade under sin sista fas till att utveckla forskningskompetens och sprida metoder för att förebygga institutionalisering av barn. I samarbetet deltog länen Novgorod och Archangelsk.

Att barnet inte ska betraktas som enbart ett ”problem” utan en människa med bestämda resurser och utvecklingsmöjligheter är alltså en viktig princip. Barn med olika slags funktionshinder (för tidigt födda, barn med Downs syndrom, autism, cerebral pares, multi-handikapp) har givetvis olika behov och möjligheter. Dessa söker man förtydliga i samspel mellan kliniskt arbete och forskning. En del av dessa resultat redovisades i en bok 2007 med titeln *There are*

no uneducable children! (Det finns inga obildbara barn!).

Institutet har som nämnts en stark strävan att förhindra att barn med funktionshinder sätts på institution. Å andra sidan kan man inte snabbt bryta detta mönster: det är visserligen en tendens i hela Ryssland men utvecklingen går långsamt. Därför ingår det också i EII:s verksamhet att genom utbildning av personal och på andra sätt förbättra situationen för de barn som är på institution. En över åren allt viktigare del av EII:s verksamhet blev forskning om barns behov och rättigheter samt reguljär utbildning för blivande yrkesverksamma i barnavårdande yrken. Samtidigt fick personer knutna till EII möjlighet att avlägga Master-examen vid ESH.

En anslutande verksamhet med IEE som fokuspunkt är ett projekt som bedrevs av Hjälpmedelsinstitutet, i samarbete med Länsstyrelsen i Stockholm län (Habilitering & Hälsa) med finansiering från Sida. Huvudavsikten med projektet var att underlätta för barn med funktionshinder, och deras familjer, genom att ge tillgång till hjälpmedelsteknik och habiliteringsresurser. Projektet hade fokus på kapacitetsuppbyggnad dels vid EII i Sankt Petersburg, dels spridning av teknik och metoder i hela Ryssland (främst genom kurser och utbildningsprogram vid IEE). Projektet pågick 2006-2009, alltså precis i slutfasen av "bistandsperioden". Den ekonomiska omslutningen var drygt 14 miljoner SEK för de tre åren. I den utförliga slutrapporten (SIDA no 2006-000 883) redovisas goda resultat vad gäller spridning av hjälpmedelsteknik samt mycket positiva bedömningar från ansvariga partners på den ryska sidan.

Samverkan med EII från svensk sida har inte upphört. Flera av de personliga kontakter som skapades under den ovan beskrivna perioden lever vidare. En organiserad samverkan sker genom Vänföreningen med Institutet för tidig intervention (EII) som fokuserar på barn med autism och autismliknande tillstånd. Föreningen noterar att man bara för några år sedan knappast kände till begreppet autism, medan man nu finner många fall, och ser ett stort behov av insatser inom området autism. Verksamheten får stöd från Sida och privata stiftelser. Vänföreningen har också medverkat till ett brett upplagt

utbildningsseminarium 2014 och till att personal från EII reser runt och utbildar kolleger i hela Ryssland och forna Sovjetunionen.

Slutsatser gällande sociala sektorer

Det mångskiftande reformstödet inom sociala sektorer fram till 2008 finns omsorgsfullt redovisat och har i många omgångar utvärderats ”både på längden och tvären”. Vi har ovan nämnt två tryckta böcker som gäller barns situation, och åtskilligt mera finns att tillgå. Sammantaget innebär detta att det existerar ett synnerligen värdefullt material för eventuell nysatsning på ett samarbete inom de sociala sektorerna. Ett sådant kan ges en snabb och effektiv start; det inte behöver starta från noll eller uppfinna hjulet på nytt. I kapitel 10 beskrivs och diskuteras beslätade insatser genom civilsamhällets organisationer. Att prioritera barns och ungdomars situation blir en stark rekommendation i utredningens sammanfattning (kapitel 12).

Sammanfattning och rekommendationer

Som framgår av genomgången pågår ett i huvudsak odramatiskt samarbete mellan svenska och ryska myndigheter. Ämbetsmän och experter från båda sidor har, när de väl kommer samman, ganska lätt att samarbeta både i multilaterala och bilaterala sammanhang.

Två samarbeten – budgetprocesser och domstolar – tycks för närvarande gå på sparlåga men kontakter finns. De svenska partners bör vara beredda och tillmötesgående att öka och stabilisera samarbetet när det finns ett uttalat intresse på den ryska sidan. Precis som inom många av de andra områden som diskuteras i utredningen bör detta (ännu tydligare än under ”bistandsperioden”) genomföras i en anda av kollegialitet och ömsesidigt lärande.

Samarbetet mellan gränsmyndigheterna fungerar, så långt utredningen har funnit, tillfredsställande. Både löpande verksamhet (som sjöräddning i hela Östersjön) och bearbetning av speciella problemområden (som trafficking och narkotikahandel) genomförs gemensamt på professionella grunder. Utredningen har inte insyn i vilka särskilda problem som kan dyka upp, eller vilka samarbeten som det

är speciellt viktigt att underlätta. Men inom ramen för en bredare satsning på samarbete och förtroendeskapande åtgärder bör dessa myndigheter ha möjlighet att söka särskilda medel för att underlätta och utöka samarbetet inom regionen, särskilt med Ryssland. Kustbevakningen kan komma att få en särskilt viktig roll om byggandet av Nord Stream 2 blir av.

Kärnsäkerhetsarbetet har enligt utredningens bedömning en särskild karaktär. Vid Sovjetunionens sammanbrott fanns stora mängder bomber och annat radioaktivt material, en rad kärnkraftverk av växlande ålder, ”atomubåtar” och lager av mer eller mindre aktivt avfall. Sverige har genom sina expertmyndigheter (numera samlade i SSM) gjort mycket viktiga insatser för att städa upp i denna röra, förebygga spridning, smuggling och radioaktiv kontamination samt förbättra säkerheten i olika delar av processen. Att beskriva detta som stöd till ”Putins kärnkraftsprojekt” är ohistoriskt och orättvist.

Efter kalla krigets slut kvarstod en rad ”restproblem”. Hela arvet efter kärnvapnen och deras koppling till klyvbart material, kärnkraft och strålning återstod att lösa. Några år tidigare hade begreppet gemensam säkerhet myntats och fått stort genomslag³⁶. Att Sverige aktivt skulle engagera sig i det kalla krigets förödande restproblem framstod som naturligt och riktigt. Det var ju också regeringens ståndpunkt vid den tidpunkten, senare bekräftad 2007 (se ovan) och i många dokument fram till i dag. Det finns alltså ett sakligt samband mellan kärnsäkerhetsproblematiken och strävan till gemensam säkerhet och nedrustning, särskilt vad gäller kärnvapen (jämför också slutet av kapitel 6).

Genom de professionella kontakter som kärnsäkerhetsprogrammet skapar vinner båda sidors företrädare större förståelse för de tekniska och organisatoriska svårigheter man har i Ryssland. Samtidigt blir

36 Gemensam säkerhet. Ett program för nedrustning. Rapporten från den oberoende kommissionen för nedrustnings- och säkerhetsfrågor under ordförandeskap av Olof Palme, Tidens förlag 1982. Denna och särskilt begreppet gemensam säkerhet bidrog till omfattande debatt, konferensverksamhet och uppföljande litteratur.

man medveten om de (delvis olika) värderingar och strävanden som omger hanteringen av kärnkraft, strålning och klyvbart material. Det är därför ett fundamentalt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige att detta samarbete fortsätter och har möjlighet att utvecklas. Sverige bör stå fast vid sitt åtagande och på olika sätt söka förbättra kunskaperna och genomslaget för åtgärder inom kärnsäkerhetsområdet.

Vi har också relativt utförligt redovisat erfarenheter från arbetet inom sociala sektorer: sjuk och hälsovård, socialtjänst och socialvård och inte minst arbete med barn i svårigheter. Trots att ingen statsstödd eller annan tydligt organiserad samverkan för närvarande pågår inom dessa fält, ser vi det som mycket angeläget att åter pröva förutsättningarna för samverkan med ryska partners kring dessa frågor. Regeringen och berörda myndigheter bör ha en positiv beredskap för att återuppta sådana samarbeten när deras ryska motsvarigheter bedömer att detta är möjligt. En naturlig åtgärd kan vara att infoga sådana sociala insatser i nästa (UD/Sida/SI) resultatstrategi för samverkan med Ryssland.

Generellt är behoven i Ryssland att bygga upp moderna samhällsinstitutioner fortfarande stort. De områden som berörts ovan är några av dem där ett samarbete mellan våra länder kan bli fruktbart.

9 Kontakter folk till folk: turism och vänortsutbyten

Folk till folk

I det här kapitlet diskuterar vi två former av kontakt folk till folk, alltså mellan ”vanliga människor”. Turism och vänortsutbyte har det gemensamt att de har potential att nå ganska stora grupper och organiseras enligt väl utprovade procedurer. De förutsätter inte att de som deltar gör det med något väldigt specifikt motiv.

Generellt om turism

En av de mest uppenbara och numera lättillgängliga kontaktvägarna mellan två folk är turism. Om man jämför turism av ryssar i Sverige och svenskar i Ryssland är både de faktiska förhållandena och det underlag som står till förfogande mycket olika. Rysk turism i Sverige är relativt omfattande, och som vi ska se mycket väl dokumenterad. Däremot är Ryssland i dagsläget inget viktigt turistland för svenskar, och underlaget magert, vilket inte hindrar att vi kan göra några påpekanden även om detta.

Ryssland som land och kultur ter sig fortfarande främmande för många svenskar. Få svenskar har rest i Ryssland, och inte många tänker på att vi har en lång (om än ganska problematisk) gemensam historia med den stora grannen i öst. Kulturellt finns tydliga skillnader mellan länderna. Vi ska inte uppehålla oss vid dessa här men antyda vilka aspekter som brukar framhållas. Forskningen inom området pekar ut bland annat skillnader i hur människor uppfattar makt och decentralisering, om man tänker individuellt eller kollektivt och hur pragmatiskt eller normativt människor förhåller sig till uppkommande problem.³⁷ Man påpekar att många ryssar är uppriktiga med

37 Den källa som VisitSweden åberopar är den holländske kulturforskaren Geert Hofstede. Se vidare <http://www.geerthofstede.nl/research--vsm.aspx>

vad de tycker, och mindre konflikträdda än de flesta svenskar.

Rysk turism i Sverige

Goda data finns

För denna utredning har vi på många punkter tvingats skaffa fram underlag från olika håll, och ofta fått nöja oss med ofullständiga och/eller andra-handsuppgifter om läget. Beträffande ryssars turism i Sverige är dock underlaget mycket fullständigt och pålitligt. Organisationen VisitSweden är ett halvstatligt bolag för turistnäringen, och får ett årligt statsbidrag till Turistfrämjande på 139 miljoner SEK. Grundläggande fakta om Rysslandsturismen i Sverige, inklusive bakgrundsanalyser av olika slag, redovisas i VisitSwedens Marknadsprofil Ryssland (senaste version 2015).

Vi återger här VisitSwedens egen sammanfattning av läget:

Med 351 000 ryska flerdagsbesök ligger Sverige på 17:e plats bland ryssarnas utlandsdestinationer i Europa utifrån antal ankomster 2014. Finland ligger på 5:e plats, medan Norge och Danmark inte finns med bland de 25 största utlandsdestinationerna.

En intressant uppgift är att antalet ryska turister i Sverige under många år varit nästan exakt lika många som turister från USA. Ryssarnas övernattningar står för 1 procent av de totala utländska, kommersiella övernattningarna i Sverige (2015). Totalt hade Sverige 146 000 övernattningar från Ryssland förra året, vilket är en minskning med 29,7 procent från året innan. Flest övernattningar finner vi i Stockholm, Jämtland och Skåne.

Besökare från Ryssland konsumerade i snitt för 1 181 svenska kronor per person och dag under sin Sverigevistelse år 2014. Att jämföra med den genomsnittliga konsumtionen om 1 085 svenska kronor från utländska besökare i genomsnitt.

Totalt är det 96 procent av människorna i målgruppen Den globala resenären i Ryssland som anger att de är intresserade av att besöka

Sverige på semester. Det motsvarar 10,4 miljoner ryssar.³⁸

Turism räknas om en del av näringsverksamheten i Sverige, och faller därför i huvudsak under näringsdepartementets ansvar. Grundläggande statistik samlas av Tillväxtverket (i samverkan med SCB och konsultföretag), vad gäller omsättning, gästnätter på hotell och liknande. Det finns också omfattande internationell statistik och analyser för motsvarade saker. VisitSweden använder som huvudsaklig källa Tourism Economics som produceras av det brittiska institutet Oxford Economics.

Ryssarnas intresse för besök i Sverige är – som vi ska se – högt trots obestridda kulturskillnader och säkerhetspolitiska spänningar. Visserligen är ryssarnas benägenhet att resa utomlands genomsnittligt låg (endast 0,3 ankomster utomlands per person och år). Men i den kategori (10 miljoner människor) som branschen kallar Den globala resenären är intresset för besök i Sverige högt. 536 800 besök (endags- eller flerdags) gjordes under 2015, vilket är 3 % av alla besök i denna kategori.

Varför turistar ryssar i Sverige?

I huvudsak kan den ryska turismen beskrivas som konventionellt inriktad, med storstäder ("city-break"), vackra landskap, avkoppling och i viss utsträckning också vintersport som redovisade motiv. Av de ryssar som besökt Sverige uppger en mycket stor proportion att de gärna skulle återvända. Många ryssar i kategorin Den globala resenären anger att de gärna skulle vilja besöka Sverige. I det material som vi tagit del av finns inga tecken på att ryssar i Sverige skulle blivit diskriminerade eller på annat sätt illa behandlade på grund av sin nationalitet.

Några särdrag har iakttagits av folk i branschen. Ett av dessa är väl känt. Många ryssar har läst Astrid Lindgren (Pippi Långstrump,

38 Källa: Tourism Economics, IBIS 2014 Tillväxtverket/Markör, Inkvarteringsstatistik 2015 Tillväxtverket/SCB, IBIS 2014 Tillväxtverket/Markör och Visit Swedens målgruppsanalys 2015 Visit Sweden/GfK.

Karlsson på taket m fl) vilket dels har påverkat Sverige bilden i positiv riktning (se även kapitel 7), dels lett till att en mycket stor andel ryska turister besöker Junibacken i Stockholm. (Om det finns en liknande övervikt vid Astrid Lindgrens värld i Vimmerby är inte klart). Ett annat, men mindre känt, drag är att ryska turister visar stort intresse för äldre befästningsverk och försvarsanläggningar. Varför det förhåller sig så är öppet för spekulation; en delförklaring kan vara att många ryssar har ett större intresse för historia än svensken i gemen (se kapitel 2).

Stagnation av ekonomiska skäl

Den ryska ekonomin har under de senaste åren varit i djup kris. Rubeln, vars värde nära följer det internationella oljepriset har fallit i förhållande till kronan (och andra västvalutor). Från 2010 till 2014 föll rubeln från 24 SEK för 100 rubel till 18 SEK och när detta skrivs är den endast värd 13,56 SEK. Från att ha varit ett relativt prisvänligt turistland för ryssar har Sverige blivit dyrt. Dessutom har den ryska medelklassen fått sämre ekonomisk standard under de senaste åren, även mätt i rubel,. Det är alltså inte onaturligt att turismen har påverkats av detta.

Tillväxtverket sammanfattar ”antalet besökare från Ryssland har minskat med nära 30 % under 2015. Antalet övernattningar (allt från hotell till privatrum och camping) har minskat (14 % från 2013 till 2014, och ytterligare 27 % till 2015, räknat i hela landet). Denna trend tycks alltså fortsätta, och samtidigt förskjuts de ryska turisternas logi-val från dyrare till billigare”.

Enligt branschens företrädare finns inget som tyder på att de kyligare politiska relationerna skulle ha påverkat turismen. Den tydliga nedgången måste tillskrivas ekonomiska faktorer: valutakursen och den sjunkande köpkraften hos det ryska folket. En branschföreträdare förutsäger att ”när detta vänder, så kommer turismen från Ryssland att explodera”.

En not till slut. Det påpekas ofta att kravet på visum för inresa från Ryssland till EU (inklusive Sverige) är ett problem för samarbetet.

Vad gäller turismen har detta krav lett till att ryska turister i hög utsträckning vänder sig till resebyråer och liknande företag för sina arrangemang. Dessa ordnar visum smidigt i anslutning till beställningen. En privat arrangerad resa, däremot, kräver personligt besök och en del krångel för att skaffa visum.

Slutsatser

Turismen från Ryssland hämmas i dagsläget av ekonomiska faktorer, men har i princip stor potential. Branschen och dess organisationer ser ryska turister som intressanta och marknadsför sverigeturism med, som det verkar, rimlig intensitet. Turismen som näringsgren faller inom näringsdepartementets ansvar. UD har en tämligen begränsad roll inom detta område.

Vi vill allmänt framhålla det önskvärda i en turism som ger goda kontakter med det svenska samhället. Från utredningens utgångspunkter är sammankopplingar av turism med vänorter eller professionskontakter önskvärda, och kan stödjas i kombination med sådana.

Svensk turism i Ryssland

I korthet kan sägas att Ryssland inte är något stort turistland för svenskar. Svenskar utgör av allt att döma inte heller någon särskilt intressant grupp för den ryska turistindustrin.

Något kan detta nyanseras. Svensk turism i Ryssland bygger i huvudsak på specialintressen. Kulturen i Sankt Petersburg lockar svenskar, och resan är inte lång. De relativt få svenskar som vill och kan uppleva rysk musik, konst och teater ”live” besöker Moskva. Några äventyrslystna söker sig längre bort, även öster om Ural. Men det rör sig om ett litet antal personer och ett fåtal reseföretag. Någon ”allmänturism” av svenskar i Ryssland kan man knappast tala om.³⁹

Omvänt är infrastrukturen för turism i Ryssland inte särskilt väl utbyggd, utanför de stora städerna och några utpräglade badorter. Det finns dock en omfattande internturism. En föga uppmärksammas aspekt av Krim-annekteringen är att Krim är ett klassiskt semester mål för de övre klasserna i Ryssland, ungefär som franska Rivieran för västeuropéer. Det finns också en betydande internationell turism från sydliga och östliga grannar, inklusive Kina. Ryssland öppnade 2015 ett turistkontor i Helsingfors. Man planerar att öppna turistbyråer i Berlin och Rom i år och i Milano och Madrid nästa år (dessutom i Peking och Dubai). Detta signalerar ett ökande intresse för att attrahera europeiska turister.

Vilka slutsatser kan då dras av detta? Från utredningens utgångspunkter finns inte någon större poäng med att satsa stort på allmänturism i Ryssland – och inte heller några egentliga förutsättningar för att göra det. (Ett motiv, men sannolikt kortsiktigt, är att det i dagsläget är billigt att äta och bo i Ryssland.) Däremot finns intressanta kopplingar kring vänorter, professionella intressen (som skola, miljö, historia, religion...) och kultur i olika former. Många svensk-

39 Statistik om svenskars resande samlas in genom Tillväxtverket. Verket har upphandlat statistik om svenskars resande. Svaren tas fram med hjälp av webbpaneler. Tillförlitligheten i webbpanelsundersökningar har ifrågasatts. SCB gör därför 2016 en testundersökning parallellt med undersökningen från Tillväxtverkets leverantör.

ar vittnar om att deras bild av Ryssland (och övriga Östeuropa) som grått och trist totalt förändrats efter ett turistbesök. Om man tar fasta på sådant kan utbyte och besök – särskilt sådant som man kanske kan kalla ”tema-turism” – bli betydelsefulla och gradvis växa i volym. Här skulle visumfrihet ha ett positivt värde.

Vänorter och kommunala partnerskap: en stark tradition

Det finns i västra Europa en tradition från åren efter andra världskrigets slut av vänortsutbyte (ibland kallat ”twinning”) mellan städer och orter i olika länder. Det existerar numera en vetenskaplig litteratur och ganska omfattande dokumentation av sådana samarbeten och vad de har betytt (se t ex Stålvant 1998). Positiva erfarenheter kan redovisas, inte minst för relationen mellan de nordiska länderna. Det är därför naturligt att Sverige och de andra nordiska länderna sökt utvidga vänortstanken geografiskt. Man har bland annat sträckt ut händer mot Tyskland och Polen, mot de tre baltiska staterna, och mot Ryssland. Som vi kommer att se har vänorts-relationerna mellan Sverige och Ryssland ökat – om än inte dramatiskt – under tiden efter Sovjetunionens sammanbrott, för att under senare år återigen minska. Vi kommer nedan att rapportera att en nysatsning inom området är på gång, vilken ligger mycket väl i linje med de syften som den här rapporten vill ge uppmärksamhet.

Kommunala partnerskap

Med kommunala partnerskap, eller vänortssamarbeten, avses samarbete och samverkan mellan kommuner i olika länder för att uppnå gemensamma syften och mål. Som Carl-Einar Stålvant uttrycker det avspeglar vänortssamarbeten en gemensam vilja mellan subnationella entiteter och folk (Stålvant 1998). Sådana samarbeten torde vara mycket värdefulla i förtroendeskapande syften, då de sammanför människor från olika länder för att hitta gemensamma lösningar på gemensamma problem, och för att lära av varandra.

Kommunala partnerskap kan ta sig flera olika uttryck, exempelvis

genom officiella vänortsbesök eller erfarenhetsutbyte och ömsesidig kompetensutveckling. Formella vänortssamarbeten har funnits sedan mitten av 1950-talet, och har omfattat en rad olika samarbetsområden, såsom kultur, idrott, skola och civilsamhälle. I en sammanställning av SKL (2011) fann man att 243 svenska kommuner hade någon form av vänortssamarbete i världen, och att mer än två tredjedelar av dessa samarbeten var aktiva eller omfattade sporadiska vänortskontakter. Detta visar på en nedgång sedan 2007, då 272 kommuner hade vänortssamarbeten, och endast en tiondel av dessa var vilande. Även det totala antalet vänortskontakter minskade med 186 kontakter mellan 2007 och 2011, en minskning som antas bero på finansiella hinder och ett lägre intresse för traditionella vänortssamarbeten till förmån för kortsiktigare utvecklingsprojekt.

År 2011 fanns 27 vänortskontakter mellan svenska och ryska kommuner, varav åtminstone hälften var vilande, vilket även det är en minskning från 2007 då antalet var 35 kontakter varav 5 var vilande. Minskningen kan förklaras med att Ryssland tidigare ingick i Sidas program för Kommunala Partnerskap, som erbjöd finansiering för vänortssamarbeten, men efter bistandsperiodens slut var denna källa till finansiering inte längre tillgänglig. Finansieringsmöjligheter börjar dock återvända: under 2016 kommer ICLD inleda ett kommunalt partnerskapsprogram för att finansiera liknande samarbeten (se nedan).

Vänlänssamarbete: exemplet Västerbotten – Karelen

Utöver vänortssamarbeten kan samverkan även ske på länsnivå, vilket kan exemplifieras med vänlänssamarbetet mellan Västerbotten och Karelen. Detta har pågått sedan 1994 och omfattar samarbete inom näringsliv, sociala frågor och kultur. På senare år har utbyten framförallt fokuserat på kultur och ungdomsutbyten. Dessa områden är lättare att få finansiering för, och exempelvis har flera kulturgrupper rest till Petrozavodsk, och en kulturvecka har anordnats för att fira 40-årsjubileumet av Umeå och Petrozavodsks vänortssam-

arbete (även detta omfattar i dagsläget i huvudsak kulturområdet).

Finansieringen ses som det största hindret för ett utvecklat samarbete. Möjligheterna till extern finansiering är små, och samarbetet är i dagsläget mycket beroende av att det finns utrymme i Västerbottens läns anslag för samverkan inom Barentsområdet, där de båda länen ingår (jämför kapitel 4). Situationen har ytterligare försvårats efter Rysslands annektering av Krim, då Nordiska Ministerrådet stängde sitt kontor i Ryssland; därmed ströps en viktig källa till finansiering av vänlänssamarbetet. Den försvårade ekonomiska situationen i Ryssland, med rubelns låga värde, har även den ställt till problem. Tidigare fanns flera infrastrukturprojekt inom samarbetet, men dessa har lagts ner då de ryska parterna inte längre har möjlighet att betala för de svenska lösningar man tidigare har köpt in. Dock finns det positiva tendenser även på detta område; intresset för samarbetet är fortsatt stort på båda sidor, och finansiering finns återigen tillgänglig, exempelvis via Nordiska Ministerrådets kontor i Köpenhamn där man nu kan söka bidrag för samarbetsprojekt i Ryssland.

Vänlänssamarbetet har delvis underlättats av att båda regionerna ingår i Barentssamarbetet (se kapitel 4), men framförallt är det existensen av Swedish Karelian Business and Information Center (SKBIC) i Petrozavodsk som har underlättat arbetet. SKBIC har funnits sedan mitten av 1990-talet och har som uppgift att samordna aktiviteter mellan Västerbotten och Karelen, och finansieras av Västerbottens länsstyrelse, Region Västerbotten, och Umeå kommun. Kontoret har tre anställda, som bidrar med både kontakter och logistisk hjälp vid anordnandet av aktiviteter.

Internationellt Centrum för Lokal Demokrati (ICLD)

Internationellt Centrum för Lokal Demokrati arbetar med fattigdomsbekämpning genom lokal demokratiutveckling. Organisation bildades 2008 av Sveriges Kommuner och Landsting, som fortfarande är ICLD:s huvudman, då SKL renodlade sitt internationella arbete mot bistånds- och utvecklingsprojekt, och då la över ansvaret

för kommunala partnerskapsprogram på ICLD. Finansieringen av sådana program vid ICDL har kommit från Sida.

Verksamheten har tre grundpelare:

- Att ge stöd till forskning om lokal demokrati, decentralisering, medborgardialog, medborgartransparens o.s.v.
- Att erbjuda beslutsfattare och professionella på lokal nivå i svenska samarbetsländer kvalificerade utbildningar.
- Att ge stöd till utvecklingssamarbeten mellan svenska kommuner, regioner och landsting och motsvarande i låg- och medelinkomstländer.

Nystart med Ryssland

Arbetet i Ryssland har sedan en tid legat nere på grund av bristande finansiering, men startas återigen upp under 2016. Då initieras ett intensivt kommunalt partnerskapsprogram med ryska samarbetspartners som kombinerar ICLD:s tre verksamhetsområden. De deltagande kommunerna kommer under 18 månader att mötas för att utveckla samverkan inom något av områdena miljö, hållbarhet, energi, eller samhällelig inkludering av personer med funktionsnedsättning, och får för detta stöd från ICLD för att samverkan ska kunna utmynnas i konkreta projekt. Parallellt kommer kommunerna att delta på en seminarieriserie som stöd för utbildning inom ICLD:s kärnområden, där forskare, civilsamhällesorganisationer och andra som arbetar med programmets fokusområden kommer att inkluderas och bidra med sina expertkunskaper. Prioriterat är att samverkan inte ska bli en ensidig form av export av svensk kunskap, utan den måste vara ömsesidig, där både svenska och ryska kommuner kan få ett mervärde och ett samarbete att utveckla.

Intresset för deltagande i projektet har varit stort, framförallt från rysk sida, och vid de uppstartsmöten som hållits under våren 2016 har många ryska kommuner deltagit och bidragit med välutvecklade idéer om möjliga områden för samverkan. I programmet finns utrymme för 6-10 samarbeten; vart och ett kan involvera flera ryska

kommuner för varje större svensk kommun till följd av det stora ryska intresset. Ansökningstiden för deltagande löpte ut 15:e juli. De ansökande kommunerna har hittat flera gemensamma frågor att arbeta med, då de ofta står inför liknande utmaningar, exempelvis avfolkning till följd av urbanisering och en vilja att satsa på naturturism. Verksamheten är koncentrerat till nordvästra Ryssland, d.v.s. Murmansk, gränsen mot Finland, Sankt Petersburg samt Kaliningrad, vilket är det traditionella svenska kontaktområdet i Ryssland och det område där det finns många tidigare band och samarbeten med svenska parter.⁴⁰

Den första gruppen av samarbeten har nu beslutats. Teman är endera miljö/energi/hållbarhet eller inkludering av personer med funktionsvariationer. Det rör sig från svensk sida om fyra deltagande i söder och lika många i norr:

- Halmstad, Karlskrona, Kalmar, Västervik
- Arjeplog, Umeå, Robertsfors, Region Västerbotten

Exakt utformning av projekten är (när detta skrivs) inte klar. ICLD höll "inception workshop" för den de södra kommunerna i november 2016 och den norra gruppen i februari 2017. Själva projekten kan starta i februari-mars respektive i april-maj 2017.

Inom ramen för programmet finns även möjlighet till forskarutbyten, och tanken är att projektet ska bekosta någon rysk forskningsstudie inom ett av programmets fokusområden. Rundabordssamtal mellan ryska och svenska forskare för att hitta möjligheter till samarbeten kommer också att hållas, bland annat vid Uppsala Centrum för Rysslandsstudier i början av september (se kapitel 6).

Det finns dock en risk att de svenska kommunerna inte har kapacitet att utnyttja partnerskapsprogrammet fullt ut, då de redan är hårt belastade och har en tung arbetsbelastning, som kan förväntas bli tyngre i och med utplaceringen av nyanlända flyktingar. Risken är då att de inte har utrymme för mycket mer än den kommunala kärnverksamheten. Partnerskapsprogrammet kräver mycket arbete

⁴⁰ Som vi nämnt tidigare finns kritik mot denna avgränsning, bland annat för att Moskva-området innehåller så stora möjligheter till kontakt och utbyte.

från kommunernas sida då det komprimerar det som tidigare partnerskapsprogram brukade göra på tre år till 18 månader.

En annan potentiell risk rör finansieringen. Projektet är helt finansierat av Sida⁴¹ för tre år framåt, och kommunerna behöver inte bidra med några egna medel för deltagande, men hur det ser ut efter dessa år är ännu inte klart. Det är dock lovande att kontakter mellan svenska och ryska kommuner har kunnat upprätthållas under de år som något stöd från Sida inte har funnits tillgängligt, och förhoppningen är att dessa band kan stärkas och fördjupas under en period så att de även i framtiden kan leva kvar, med eller utan Sida-finansiering.

En annan aspekt som kan sätta upp hinder är den ryska ekonomin. Partnerskapsprogrammet stödjer utvecklingen av samverkan och ger kommunerna möjligheter att träffas och diskutera, men kommer inte att finansiera övriga kostnader för de projekt som denna samverkan utmynnar i. Dem måste kommunerna stå för själva, och med den sämre ryska ekonomin och rubelns fall finns det risk att de ryska kommunerna inte kommer ha möjlighet att betala för att realisera de idéer som kommer fram under partnerskapsprogrammets gång.

Örebro och Novgorod: en nygammal vänortsrelation

Kontakter finns mellan Örebro och staden Novgorod i Ryssland, med cirka 220 000 invånare. Staden är ett handels- och turismcentrum strategiskt placerat emellan Moskva och Sankt Petersburg i nordvästra Ryssland. Novgorod är en av Rysslands äldsta städer, grundad år 859 och uppskattas mycket för sina medeltidsmonument.

Novgorod (Veliky Novgorod) har en särskild plats för Sverige eftersom det gamla riket Novgorod (från 800 talet fram till medeltiden) hade täta förbindelser med Sverige (särskilt Uppsala) och deras furste Rurik kom från Sverige enligt legenden. Där finns också restaurangen Holmgård (efter det gamla svenska namnet på Novgo-

41 Detta avser Sidas Östsamarbete. Rysslandsverksamheten finansieras inte med biståndsmedel utan från utgiftsområdet Internationell samverkan (Uo5).

rod). Den stora rikt dekorerade entrédörren på Sofiakatedralen sägs vara stulen från Sigtuna på 1300 talet (!).

En drivande kraft har varit kommunalrådet Axel Gisslén (1929-2014). Efter kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning engagerade han sig för bättre kontakter på gräsrotsnivå mellan Sverige och Ryssland genom vänortsföreningen Örebro-Novgorod, vilket bland annat ledde till grundandet av en folkhögskola av skandinavisk modell i den ryska staden: Novgorod Folkuniversity, som den kallas. I Sverige har framför allt folkhögskolan i Fellingsbro (med filial i Örebro) fullföljt detta samarbete.

Det finns inget formellt vänortsavtal med Novgorod men genom länsavtalet med Novgorod Oblast (län) har flera utvecklingsprojekt möjliggjorts där Örebro stad och andra organisationer från länet finns med. Det gäller t.ex. projekt som rör drogprevention, HIV/AIDS, turistutveckling, hjälpmedel för funktionshindrade.

Samarbetet med Novgorod (både staden och regionen) har successivt utvecklats sedan länsavtalet signerades 1994 mellan dåvarande landshövding Marjasin och guvernören i Novgorod Oblast (län) Prusak. Mellan städerna Örebro och Novgorod finns två protokoll (1999 och 2004) som uttrycker en vilja till samarbete inom ett antal angivna områden.

Det finns också en vänförening. Föreningen Örebro – Novgorod bildades under oktober månad 1997. Verksamheten i föreningen har bestått i att hålla medlemsmöten och genomföra ett antal föreläsningar på olika teman om Novgorod och Ryssland.

Föreningen har också medverkat till att olika kultur/turistutbyten kommit till stånd mellan de två regionerna.

Vi har velat nämna detta exempel av två skäl. För det första ger det en glimt av en fungerande verksamhet; det finns ytterligare några sådana men inte många. För det andra är det en bra förebild för det breda vänortsutbyte som varit det normala mellan t ex orter i Norden och som skulle kunna ta ny fart i förhållande till Ryssland.

Skola till skola

En central del av det nordiska vänortsutbytet har varit att skolor (klasser/skolkörer/teatergrupper osv) hälsade på varandra, blev bekanta och i vissa fall arbetade med gemensamma projekt. Detta är omvittnat som en mycket starkt gemenskapande faktor: många i min egen ålder har liknande minnen som jag själv, och med sig minnen och många detaljer från besök i det då mycket fattigare Finland på 1950-talet.

Sådana möten förekommer givetvis än i dag.

Baltic Sea Project (<http://www.b-s-p.org/home/>), som startade redan 1991, är ett nätverk av gymnasieskolor i Östersjöregionen, där också ryska skolor deltar. Man har haft konferenser, kurser, producerat böcker etc fokuserat på miljöfrågor och främst Östersjöns miljö. Det startades i Sverige av Siv Sellin vid Skolverket. Life Link Friendship Schools (samordnas vid Sigtuna Humanistiska Läroverk) är ett liknande projekt och har också deltagande av ryska skolor.

Som exempel på samverkan återges i sammandrag hur en teaterlärare i Västsverige berättar om ett samarbete för några år sedan.

Så kommer ryssarna. Jag och Sergej pratar via Anna, som är ryska och lärare i engelska. Det går fint. Vi försöker båda två att vara öppna och trevliga med en vilja att det här ska gå bra. Jag föreslår att vi ska spela pjäsen ihop och presenterar ett upplägg. Det tycker inte Sergej, han tycker att vi kan spela först och sen spelar de. Men jag ger mig inte utan övertalar honom att ge det en chans. Dagen efter spelar de upp sin version av Björnen för oss och de spelar den ... perfekt, så som Tjechov ska spelas i Ryssland. Duktigt men utan överraskningar och nerv. Mina elever kryper längre ner i stolarna och tycker att allt är jättepinsamt och ryssarna är så bra och vi är så dåliga och har inte kommit lika långt.... Vi jobbar. Steg för steg knäcker vi lösningar för scenerna. Konsten att fokusera och skapa en levande

föreställning och prata rätt språk med rätt person och ha tålmod och se varje elevs förmåga och behov och vilja så mycket, den konsten blir prövad. Det krockar mindre och mindre för varje dag. Föreställningen börjar ta form och till och med ryssarna kan se att det händer något, att vi inte bara förstör deras fina pjäs!⁴²

Det är känt att det förekommer en lång rad samarbeten av denna sort, även med Ryssland (men tyvärr har vi inte sett någon möjlighet varken att kartlägga dem eller redovisa fler exempel). Men de utbyten som förekommer bygger i dagsläget nästan helt på enskilda lärares eller skolledares initiativ. I några fall kan de anknytas till ett existerande och avtalat vänortsutbyte, men detta är nu undantag, för att tidigare varit regel.

Den decentraliserade strukturen i den svenska skolan gör att samarbeten måste initieras på enskilda orter, och kanske på enskilda skolor. Men den högst önskvärde kontakten mellan skolungdomar och lärare i Sverige och Ryssland skulle underlättas av en bred tolkning av vänortssamarbete, och av öronmärkta pengar som man relativt lätt kunde ansöka om. Se vidare rekommendationerna nedan!

Sammanfattning och rekommendationer

Rysk turism i Sverige är väl etablerad, men dess volym har minskat under senare år, vilket helt kan hänföras till ekonomiska faktorer. Att vända denna trend vore önskvärt, men kan inte vara svenska statens uppgift. Branschen själv är medveten om den ryska marknadens potential, och bearbetar den systematiskt. När den ekonomiska situationen förbättras, kommer troligen ryska turister i ökade antal. Självklart kan en del positivt göras och understödjas av allmänna medel: som mer turistinformation på ryska språket, arrangemang som särskilt kan intressera ryska turister osv. Till sådant skulle extra stöd kunna anslås, efter samråd och i samverkan med branschen.

Svenskars turistande i Ryssland är i dagsläget av ganska blygsam

42 Från tidskriften Fotnoten, februari 2011.

omfattning. Vi ser, som nämnt ovan, ingen stor potential i ökad "allmänturism". Däremot finns intressanta kopplingar kring särskilda intressen (som skola, miljö, historia, religion...) och givetvis kultur i olika former. Dessa ligger alltså i gränslandet mellan "tema-turism" och professionella utbyten. För att underlätta sådant bör utrymme ges inom en ökad satsning på utbyte och förtroendeskapande kontakter.

Beträffande kommunala partnerskap (vänortutbyten) är det, som nämnts ovan, ett vemodigt faktum att från en entusiasm under 1990-talet så har de flesta sådana som funnits mellan svenska och ryska kommuner upphört eller förklarats "vilande". En nystart har ovan beskrivits, i ICLD:s regi med stöd av Sida och SKL.

Vi vill på det starkaste tillstyrka att dessa partnerskap ges bästa möjliga förutsättningar för att fungera. De svårigheter – framför allt ekonomiska – som nämns ovan bör kunna mildras genom en (åtminstone tillfälligt!) generös och oortodox medelstildelning från svensk sida. Om de former som ICLD tillsammans med intresserade kommuner nu skapar visar sig fungera, anser vi att en kraftig expansion av vänortsutbyten med Ryssland bör ges hög prioritet.

I de redovisade planerna betonas med all rätt projekt, expertkunskaper och problemlösning. Samtidigt bör de bredare kontakterna folk-till-folk inte tappas bort. En särskild betydelse kan utbyten som involverar skolgång få: de befinner sig en receptiv fas av livet och intryck i tonåren kan ha avgörande betydelse för synsätt och värderingar. Även andra organisationer – det kan handla om idrott, miljö, religion eller kultur – bör på sikt beredas naturligt utrymme i ett (nygammalt) vänortssamarbete med Ryssland.

Denna bredd i samarbetet skulle underlättas om man på nationell nivå gav ekonomiskt stöd på ett sådant sätt att vänortsutbyten med bred folk-till-folk syftning kan återintroduceras. Ett system för nationell intresseanmälan kan införas, där skolor (och andra aktörer) får anmäla vilket slag av samverkan eller utbyte de skulle önska (som teater, kör, bandy, matematik, schack...). Detta ekonomiska stöd skulle kunna kanaliseras genom ICLD eller annan lämplig instans

och tilldelas efter en ganska enkel ansökningsprocess.

10 Organisationer i civilsamhället

Ett problematiskt område

I den bild som många svenskar har av sitt land, liksom i den svenska diskussionen om demokrati och delaktighet, spelar det som vi (något svepande) kallar organisationer i civilsamhället (på engelska Civil Society Organizations, CSO) en avgörande roll. Dessa framställs ofta som demokratins själva kärna. I skilda sammanhang kallas de för folkrörelser, föreningar, idéburna sammanslutningar, frivilligorganisationer osv. Benämningarna växlar men innebörden är relativt klar.

Inom detta fält var under "bistandsperioden" samarbetet mellan Sverige och Ryssland omfattande och relativt väl utvecklat. I dag är denna del av samarbetet betydligt mindre.

Den avsevärda minskningen av CSO-samarbetet kan återföras på flera faktorer.

Viktigast är nog, trots allt, den neddragning av bistandsmedel som ägde rum efter riksdagsbeslutet 2006 (Eduards 2009). Det svenska civilsamhället må vara vitalt och dynamiskt, men är samtidigt i hög grad beroende av statligt ekonomiskt stöd (inte minst från Sida). Detta kan ses som ett starkt erkännande från statsmakternas sida av folkrörelsernas samhällsbyggande roll. Ur en annan vinkel kan man givetvis betrakta det som ett skadligt bidragsberoende. Men det är ett faktum att CSO-samarbetet med ryska partners minskade drastiskt när de särskilda pengarna försvann. I dagens läge tillkommer det faktum att av utländska stater finansierade verksamheter betraktas med särskild misstänksamhet av ryska myndigheter.

Under Sovjetperioden kan man knappast tala om något civilsamhälle i Ryssland, i den mening som nämnts ovan. Intresset för civil organisering var från 1990 och framåt stort, men också till stora delar yrvaket och ovant. De ekonomiska svårigheterna under 1990-talets slut, liksom under de senaste åren, har gjort det besvärligt att driva verksamhet byggd på frivillighet och idealitet.

Från myndigheterna sida har attityden gradvis blivit mindre generös, vilket särskilt markerats under president Putins andra ämbetsperiod (från 2012). En särskild betydelse har lagen om ”utländska agenter”, som infördes 2012 och på allvar implementerades 2013. Den ålägger organisationer som har någon form av utländsk finansiering att registrera sig, och innebär en del andra restriktioner. Tillämpningen är dessutom oklar: det är svårt för en viss organisation att veta hur lagen kommer att tillämpas på dem (jfr också kapitel 7 och 11). En ytterligare lag från försommaren 2016 mot ”terrorism” motiveras av att man vill komma åt våldsbejakande extremism, men kan i verkligheten begränsa religiösa organisationers möjlighet att verka. De måste antingen skaffa ”missionärsvisum” eller avstå från all påverkan, och dessutom hålla sig strikt inom lokaler avsedda enbart för religiös verksamhet.

Flera av de organisationer som utredningen har varit i kontakt med har framhållit att de inte gärna offentligt uppger vilka organisationer i Ryssland de samarbetar med, eftersom det inte kan uteslutas att detta kan föranleda svårigheter med myndigheterna. Vi har därför i det följande (med några få undantag) inte redovisat samarbetspartners inom det ryska civilsamhället.

Mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter och demokrati är prioriterat i Resultatstrategi 2014-2018, som styr det stöd till Ryssland som administreras av Sida och Svenska institutet. I deras anslagsgivning finns ett antal större och mindre projekt som genomförs av organisationer i det civila samhället. Det skulle föra för långt att redovisa dem alla. Tolkningen av resultatstrategins syfte är, som utredningen uppfattat det, ganska bred. Som exempel på denna huvudinriktning väljer vi två av de organisationer som stöds av Sida: Civil Rights Defenders (som utredningen intervjuat och vars Rysslandsarbete vi beskriver relativt utförligt nedan) samt Östgruppen.

Samtidigt måste starkt framhållas att Mänskliga rättigheter och demokrati inte kan hänföras enbart till organisationer som har dessa

som huvudfokus. Det är glädjande att praktiskt taget alla organisationer redovisar en värdegrund som överensstämmer med FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna samt demokratiska principer.

Civil Rights Defenders

Civil Rights Defenders (CRD) arbetar för att försvara de mänskliga rättigheterna, med betoning på de politiska och medborgerliga rättigheterna, och att stärka utsatta människorättsförsvarare. Internationellt arbetar organisationen genom partnerskap med lokala organisationer, vilka de erbjuder ekonomiskt stöd och kapacitetsutveckling i form av rådgivning och träningar inom olika områden av relevans för samarbetsorganisationer, såsom säkerhet, finansiell hållbarhet, och normer i mänskliga rättigheter. Civil Rights Defenders har också ett nätverk av aktivister för att ge sina partners möjlighet att lära sig av varandra och utbyta erfarenheter med andra organisationer som arbetar i repressiva kontexter.

I Ryssland är Civil Rights Defenders fokusområden mänskliga rättigheter i Norra Kaukasus, där organisation har arbetat sedan 2003, samt människorättsbrott mot minoriteter, främst HBTQ-personer. Utöver dessa fokusområden pågår även en fördjupning av arbetet för yttrandefrihet i resten av Ryssland.

Arbetet i Norra Kaukasus har framförallt kännetecknats av Stockholmsprocessen, som startade 2009. Stockholmsprocessen syftar till att stärka kapaciteten hos människorättsförsvarare i Norra Kaukasus genom träningar och andra verktyg för kapacitetsutveckling och pågår året om. Under projektets första fyra år hölls även årliga konferenser i Stockholm tillsammans med partnerorganisation från Norra Kaukasus, men numera hålls endast sådana möten i mindre grupper, då det har blivit gradvis svårare att arrangera på grund av den ständigt försämrade säkerhetssituationen för människorättsförsvarare i Norra Kaukasus. Stockholmsprocessen har också gett upphov till Defenders' Days, en årlig konferens som startades för att inkludera fler människorättsförsvarare världen över, och ger dem möjlighet till

att nätverka och utbyta erfarenheter.

Civil Rights Defenders arbete med HBTQ-rättigheter i Ryssland började 2008, då organisationen finansierade landets första konferens för HBTQ-organisationer. Redan innan dess hade det funnits tankar om att arbeta med dessa frågor, och organisationen försökte hitta aktivister att arbeta med under 2007, men utan resultat då ingen tycktes vara beredd att arbeta för HBTQ-rättigheterna. Efter konferensen utvecklades dock ett HBTQ-nätverk, och därefter har utvecklingen varit explosionsartad, och HBTQ-rörelsen är den människorättsrörelse i Ryssland som har sett störst tillflöde av unga människor. Parallellt med denna positiva utveckling sker dock en negativ utveckling ur myndighetssynpunkt, där flera lokala lagar, och även federala lagar och lagförslag, har försvårat HBTQ-personers situation och lett till ökat våld mot HBTQ-personer, främst från allt aktivare högerextremister. Även inom HBTQ-området arbetar Civil Rights Defenders främst med kapacitetsutveckling och att skapa möjligheter för olika aktivister att träffas och nätverka.

Organisationen har också en speciell avdelning som arbetar med preventiv och akut säkerhet för människorättsförsvarare. Civil Rights Defenders har lanserat Nataliprojektet, som utrustar människorättsförsvarare med ett alarm de kan aktivera för att meddela de som stöttar projektet när de blir angripna, för att dessa sedan ska kunna publicera information om detta för att öka medvetenheten om att sådant sker. Förhoppningen är att potentiella angripare ska avskräckas från att på något sätt angripa människorättsförsvararen då de vet att handlingen kommer att bli publik.

70% av Civil Rights Defenders finansiering kommer från Sida. Organisationens totala intäkter uppgår till ca 85 miljoner kr, och av dessa går 8 miljoner till arbetet i Ryssland. I allmänhet har finansieringen till stöd för det ryska civilsamhället kraftigt minskat, trots en skarp retorik från bland annat Sverige om situationen för mänskliga rättigheter i Ryssland, vilket gör det svårt att i dagsläget utveckla arbetet och exempelvis fokusera på fler rättigheter än yttrandefrihet och HBTQ-rättigheter. Det är för närvarande svårt att utöka kon-

takterna mellan det ryska civilsamhället och civilsamhället i Väst.

Vi hänvisar också till kapitel 11 Media, nyheter och opinionsbildning där bl a bedömningar gjorda av CRD redovisas.

Östgruppen

Östgruppen för demokrati och mänskliga rättigheter är en religiöst och partipolitiskt oberoende organisation som arbetar för att stödja människor som kämpar för en demokratisk utveckling och upprätthållande av mänskliga rättigheter, framför allt i Ryssland, Belarus och Norra Kaukasus. Den samarbetar med organisationer i regionen och arbetar med informationsspridning samt opinionsbildning i Sverige. Östgruppen har Sida-stöd för sitt arbete i Ryssland: stöd till ungdomsnätverk och juridisk rådgivning till utsatta grupper i Nordvästra Ryssland.

Östgruppen har inte lämnat något underlag till utredningen, men beskriver själv sin verksamhet och inriktning på följande sätt:

Engagemanget för demokrati, mänskliga rättigheter och Östeuropa är grunden för allt Östgruppen gör. Vi samarbetar med organisationer i våra fokusregioner. Vi sprider information och bildar opinion i Sverige. Östgruppen står för en principiell hållning, som vi också anser borde geomsyra vår utrikespolitik – att grundläggande mänskliga rättigheter inte skall vara förhandlingsbara! Det kan låta som en självklarhet, men när människorättsfrågor riskerar att ställa sig i vägen för andra intressen så prioriteras de lätt ned, även i Sveriges och Europas relationer med omvärlden. Vikten av att omvärlden ser, förstår och reagerar på människorättsbrott kan samtidigt knappast överskattas. Frånsett det viktiga moraliska stödet så kan ett riktat engagemang på ett högst konkret sätt både hjälpa utsatta grupper och individer, och bidra till en positiv utveckling för hela samhällen. Det är vår fasta övertygelse. Vår viktigaste

resurs är det breda kontaktnät som vi har byggt upp inom våra fokusländers civila samhällen, och det är nästan alltid i dialog med företrädare för dessa hårt prövade organisationer som vi formar våra egna uppfattningar. Man kan säga att vi i praktiken ofta fungerar som talespersoner här i Sverige, och i förlängningen även i EU, för människorättsförsvarare i Öst. Östgruppen verkar därför genom att kontinuerligt informera om, och reagera på, människorättssituationen i våra fokusländer. Det gör vi dels genom nyhetssidor, bloggar, pressmeddelanden och debattartiklar, dels genom manifestationer, aktioner, seminarier och andra arrangemang.

Organisationer för fred och nedrustning

Den övergripande fråga som vägleder denna utredning – hur ska avspänning och fred allt mer prägla våra relationer till Ryssland – diskuteras naturligtvis inom fredsorganisationer och opinionsgrupper i Sverige. Några av dem har viss verksamhet i Ryssland, men avstår från preciseringar av denna med tanke på de svårigheter som skulle kunna uppstå för ryska partners. När förutsättningarna blir bättre finns här en betydande potential för samverkan.

Två civilsamhällesorganisationer, Svenska Pugwash och Läkare mot kärnvapen, har en verksamhet som starkt präglas av forskning och forskarsamarbete, och de redovisades därför i kapitel 6.

Kyrkor och ekumeniska organisationer

Utgångspunkter

Kyrkor och samarbetsorgan mellan sådana har en särskild roll i denna utredning, eftersom en särskild studie – se Höij 2017 – bedrivs parallellt med syfte att etablera samarbete mellan ryska och svenska kyrkor. Det följande får ses som sammandrag och ”preview” av den genomgång som pågår (under ledning av Helena Höij) och som ut-

går från det samarbetsperspektiv som är grunden för Fredens väg.

Den dominerande kyrkan i Ryssland är den rysk-ortodoxa, som är spridd över hela landet och den största religiösa organisationen. Under Sovjettiden var kyrkan tillbakaträngd på olika sätt, men efter 1991 har den framträtt som en statsbärande och självmedveten kraft i samhället. Dess relationer med den nuvarande ryska regimen är starka men ganska komplicerade, och ska inte vidare utvecklas här. Den ortodoxa kyrkan har en allmän skepsis till missionsarbete och (trots sitt medlemskap i Kyrkornas Världsråd) en skeptisk inställning till ekumenik. Vid sidan av kristna kyrkor finns ett betydande inslag av islam, särskilt i landet södra och östra delar.⁴³

Svenska kyrkan: Samarbetskommittén för kristna kyrkor i Barentsregionen, SKKB⁴⁴

Det huvudsakliga utbyte vi identifierat inom Svenska kyrkan är Samarbetskommittén för kristna kyrkor i Barentsregionen, SKKB, som består av nio stift i Sverige, Norge, Finland och Ryssland. Sverige representeras av Luleå stift (sedan starten 1996) och Ryssland av tre ortodoxa stift - Murmansk & Montjegorsk (1996), Archangelsk & Cholmogory (1996) och Petrozavodsk & Karelen (1999) samt av Ingermanlands lutherska kyrka (1999).

Samarbetskommittén är unik i Europa då det är det enda etablerade samarbetet mellan lutherska kyrkor och den ryska ortodoxa kyrkan. Samarbetsrådet är ett pågående fredsarbete byggt på tillit och vänskap mellan folken vilket genom åren har resulterat i mängder av aktiviteter som barnläger, miljöseminarer, ungdomskörfestivaler och utbyten mellan länderna.

När SKKB bildades var syftet och målsättningen inte att prioritera bistånd, utan att förbättra och fördjupa de mellankyrkliga relatio-

43 En utmärkt och ganska aktuell översikt över läget ges i antologin Religion och politik i Ryssland (Namli och Svanberg, red 2012)

44 Jämför även med de allmänna resonemangen om Barents-samarbete i Kapitel 4.

nerna. Huvudordet var inte ”ekumenik” utan vänskapsförbindelser, byggda på ömsesidig respekt för de olika traditionerna. Problemet proselytism diskuterades och det fanns en misstänksamhet från den ryska ortodoxa kyrkans sida om det egentliga syftet. Då avsikten och målsättningen ”att bygga vänskap byggd på ömsesidig respekt” klargjordes öppnades vägen för bildandet.

SKKB samlas en gång per år för rådsmöte där biskoparna för de olika stiftet deltar. Viktiga principer i SKKB:s arbete är respekt, vänskap, öppenhet, samarbete, ömsesidighet, kärlek och ”att inte blanda sig i det inre kyrkolivet” i varandras kyrkor. SKKB samarbetar kring fem prioriterade områden:

- Kontakt och utbyte: körutbyte, barnläger, deltagande i varandras kyrkliga högtider.
- Miljöfrågor: seminarium om klimatförändringar i Arktis och seminarium om kärnsäkerhet, skapelseteologi, kyrkans miljöansvar.
- Diakoni: seminarium om diakoni, kyrkans samhällsansvar och analys av den sociala situationen.
- Ursprungsbefolkningar: samverkan inför bl a samiska kyrkodagar
- Undervisning och forskning: seminarium om luthersk-ortodox dialog, kurs i ryska och engelska, seminarium för barn- och ungdomsledare.

I prioriteringarna inför verksamhetsåret 2015-2016 ingick en kartläggning av de vänskapsrelationer som finns mellan kyrkorna, att utföra officiella biskopsbesök, att anordna en resa under påsk såväl som ett barnläger samt att stärka ungdomars delaktighet i Barents-samarbetet. Ungdomssamarbetet har som målsättning att skapa ett ungdomsnätverk i regionen och styrelsen har identifierat att Barents Regional Council, BRC – där SKKB har observatörsstatus – har en ungdomsorganisation, BRYC, och man avser att undersöka möjligheten till samarbete med den.

Inom miljöområdet består samarbetet främst av fortsatta kontakter och möten. Inom diakonin har man uppmärksammat den stora flyktingströmmen och föreslår att ett seminarium kring detta anordnas. Punkten om ursprungsbefolkningar går delvis in i planerade aktiviteter och samarbeten gällande miljö, men det planeras även ett tydligare utbyte mellan ryska samer och samer från församlingar inom SKKB, där särskilda budgetmedel finns. SKKB finns med som kontaktskapare och rådgivare i ett projekt där teologiska fakulteten i Joensuu ska studera mobil teknik i arktiska minoritetsspråk/grupper. Det planeras också ett internt projekt i form av en utvärdering av SKKB:s roll i Barentsregionen under de senaste 20 åren, i syfte att kunna förbättra arbetet.

De nämnda kyrkorna i norra Ryssland, Sverige, Finland och Norge firade 2016 sitt 20-åriga samarbete genom att arrangera en stor ungdomsfestival på Kolahalvön i Ryssland. I september genomfördes turnén "Ungdomar sjunger för fred för världen" med ungdomskörer från de nordiska länderna samt lokala kulturgrupper som möttes av fullsatta kulturhus i Kola, Montjegorsk, Kandalaksja, Apatity och Murmansk. Sverige representerades av Skellefteå pastorats ungdomskör.

"The Sound of Barents"

Sensus studieförbund har tillsammans med svenska, finska och ryska kyrkoförsamlingar genomfört ett två-årigt pilotprojekt med stöd av EU-programmet Kolarctic, för att stärka ungdomsnätverk och gemenskap inom Barents kyrkoförsamlingar. Från Sverige deltog Luleå stift och Haparanda församling, från Finland deltog flera församlingar och från Ryssland Ingermanlands evangelisk-lutherska kyrka i Murmansk. Ambitionen var att kyrkornas ungdomsorganisationer, ungdomsrepresentanter och unga musikgrupper skulle kunna mötas genom workshops, projektutveckling och konserter på temat miljö, i syfte att stärka banden mellan kyrkorna och dess ungdomsverksamhet, samt bidra till ett klimat av demokrati, miljömedvetenhet, fred och regional avspänning. "The Sound of Barents" som pågått

2013-2015 är nu avslutat och man har utfört alla planerade aktiviteter: för barn, unga och körledare så som körresor, och internationellt barnmusikläger. Man räknar med 350 unika deltagare, de flesta av den barn och ungdomar.

Man gör bedömningen att projektet har stärkt det kulturella samarbetet mellan kyrkorna och andra viktiga kulturella institutioner i Barentsregionen och konstaterar i sin slutrapport "In a more troubled political and military environment the churches can be a voice and platform for reconciliation, peace and our universal language, music."

Sensus har på uppdrag av de medverkande kyrkorna undersökt förutsättningarna för ett uppföljande program med tema miljö och hållbarhet eftersom detta är prioriterade områden både för SKKB och det kommande Kolarctic-programmet (se även kapitell 4).

Svenska Kyrkan, övrigt

Tidigare fanns ett engagemang hos församlingar i Luleå stift att "hänga på" kommunala vänortskontakter. Dessa har i princip upphört eftersom det engagemang som tidigare fanns för rysslandskontakter hos kommunerna i norr har minskat (jämför dock kapitel 9, där en begränsad nystart beskrivs).

Svenska kyrkan i utlandet, SKUT, har i dag ingen församling i östra Europa. Visby stift är ansvarigt för SKUT och även om det inte finns någon kyrka i Ryssland kan stiftet eller enskilda församlingar ha kontakter med församlingar där. SKUT ansvarade under 1996/97 för att en svensk präst skickades till Moskva vid ett eller ett par tillfällen om året för att hålla gudstjänst på svenska i den skandinaviska gruppen. Någon församlingsverksamhet bland de då ca 1500 skandinaver som fanns i Moskva bedrevs dock inte.

Theobalt är ett nätverk av Lutherska, Ryskortodoxa och Romerskkatolska kyrkor i vart och ett av de nio länderna runt Östersjön. Visby stift har ett särskilt samordningsansvar för Theobalt, men det har varit svårt att få med Ryssland.

2005 bröt den ryska ortodoxa kyrkan allt bilateralt samarbete med Svenska kyrkan.

Equmeniakyrkan

Ryssland är ett av de länder där Equmeniakyrkan genom bildarsamfundet Svenska Baptistsamfundet och Svenska Missionskyrkan funnits längst. Under senare tid, sedan 1990, har ett samarbete formats med den evangeliska kyrkan (Russian Church of Christians of Evangelical Faith, RCCEF) särskilt i Sverdlovskregionen i södra Uralregionen (Jekaterinburg och Asbest). I utbytet och projekten är såväl Equmeniakyrkan centralt som lokala församlingar engagerade.

Equmeniakyrkans arbete på nationell nivå upprätthålls av en särskild samordnare för Rysslandskontakter. Det centrala arbetet bygger på projekt som involverar flera församlingar i en region, t ex bibelskola eller ungdomsläger.

Samarbetet handlar om

- församlingsstöd, och olika former av utbyten
- ungdomsarbete, t. ex. fotbollsläger där det svenska konfirmandmaterialet "Den viktigaste matchen" översatt till ryska, används,
- stöd till arbete med rehabilitering av människor med missbruk.

Till det sistnämnda kopplas Business Coaching – ett projekt som går ut på att hjälpa personer som kommer från rehabiliteringen att skapa sig en försörjning genom eget företagande där svenska företagare som agerar mentorer. Syftet med programmet är att:

- Stödja drogfria entreprenörer att utvecklas som kristna affärsmän
- Säkra tillgång till sunda arbetsplatser för nya befriade drogmissbrukare
- Stödja småföretagare att i nätverksform utveckla kristen af-

färskultur som kan influera lokalsamhället.

Stödet ges i form av coachning, studiebesök och seminarier. Det handlar både om inspiration och uppmuntran och om kunskaps- och erfarenhetsöverföring – inte om lån eller affärssamarbete. Förhållandet ska vara jämlikt och de ryska deltagarna betalar själva sina resor till Sverige. Utvärderingar visar att inte minst besöket i Sverige ses som värdefullt av de ryska deltagarna. För detta finns en särskild projektledare.

Equmeniakyrkan ger också stöd till kyrkan i delrepubliken Basjkurtistan. Delrepubliken har en muslimsk majoritet och där bor förutom ryssar ett antal andra folk, bl.a. basjkirer och marier. Det finns få församlingar i området och de allra flesta är mycket små. De har mycket liten kontakt med kristna utanför landet eller ens i Ryssland. Kontakterna genom Equmeniakyrkan ger ett stöd till pastorer och församlingar och bidrar till att de känner att de är del av en större kyrka. Missionskyrkan har stött en bibelöversättning till basjkiriska som har tagits fram av Institutet för Bibelöversättning.

Inom projektet Fredens väg har undersökts vänförsamlingskontakter, och bland annat identifierat fyra församlingar som i dag är involverade i utbyten av vänförsamlingskaraktär. Utöver dessa finns ett antal kontakter av mindre formaliserat slag (till exempel inom Business Coaching, se ovan). Några av dem går tillbaka till början av 1990-talet när Sovjetunionen kollapsade och i et par av utbytena var flera församlingar i Sverige engagerade från början, men det finns också exempel på helt nystartade vänförsamlingskontakter. Kontakterna har ofta börjat genom att nationella evangelister eller andra personer med relation till en församling i Ryssland, sökt vänförsamlingar till församlingar i Ryssland. Kontakter har också

skapats genom Ljus i Öster⁴⁵.

De flesta av Eumeniakyrkans vänförsamlingar tillhör RCCEF men i något fall identifierar sig församlingen som en "Independent Baptist Church". Några församlingar är små, runt 100 medlemmar, men någon är större och har regionala uppgifter inom RCCEF.

I början av utbytet hade åtminstone en av församlingarna i Ryssland ett gott samarbete med den ortodoxa kyrkan, men klimatet har hårdnat med tiden. Församlingen hade i början ett socialt arbete på fängelser, sjukhus och barnhem men är nu, av den ryskortodoxa kyrkan, utestängda från de flesta sammanhang. Nu har man endast kvar kontakt med viss verksamhet genom personalen

Verksamheten gick tidigare i stor utsträckning ut på att stödja församlingarna i Ryssland med biblar, stöd till gudstjänstlokaler och kyrkbyggen, men också stöd till församlingarnas sociala arbete med barnhemsbarn, missbrukare, soppkök etc. Hjälp-sändningar har för många enskilda församlingsmedlemmar varit det viktigaste i utbytet.

I dag är det ekonomiska stödet nedtrappat och de flesta församlingar i Ryssland har tillgångar för sin verksamhet. Vissa församlingar stödjer fortfarande det sociala arbete som ryska församlingar bedriver. Församlingar i Sverige vittnar om ett omfattande och framgångsrikt arbete bland t ex missbrukare och utsatta barn.

I mitten av 2000-talet diskuterades i flera församlingar hur utbytet kunde utvecklas och hur man skulle gå vidare. I något fall skrevs avtal om vänskap med utbyte av idéer och erfarenheter. För många församlingar i Ryssland är det värdefullt med kontakter utanför Ryssland och att kunna luta sig mot svenska kontakter. Idag består utbytet till stor del av brev- och mejlkontakt och av besök varje eller vart annat år. Ofta står församlingen i Sverige fortfarande

45 Ljus i Öster beskriver sig själv som en allkristen mission; den grundades 1903. Genom nationella medarbetare arbetar den för att nå onådda folkgrupper i framförallt forna Sovjetunionen, Turkiet, Kina och Mongoliet. Eftersom många i området lever under förföljelse, ingår också att främja religionsfrihet, både på strukturell och individuell nivå.

för merparten av kostnaderna.

En grund för samarbetet är att man respekterar varandras kulturer och att man lär om varandra såväl som av varandra. De flesta församlingarna i Ryssland har ett, med våra mått mätt, auktoritärt ledarskap. Församlingarna vittnar om att det finns tillfällen då okunskap om kultur och historia lett till missförstånd och man behövt be om ursäkt. Majoriteten av kontakterna sker med hjälp av tolk.

Det finns en stor osäkerhet kring hur en ny lag från 2016 påverkar kyrkor, evangelisation och till exempel läger. Någon konstaterar att man kommer behöva vara mer försiktig vid extern medverkan och när man söker visum. De nya lagarna har gjort att man är försiktigare med informationsspridning och kontakter över internet. Eumeniakyrkans beslutade, med hänvisning till de nya lagarna att inte skicka volontärer från Sverige till ett fotbollsläger sommaren 2016.

Flera församlingar i Sverige ger uttryck för att det kan vara svårt att veta hur man ska förhålla sig till utvecklingen i Ryssland. Det gäller inte bara de lagar som begränsar församlingarnas verksamhet (jfr ovan) och den ökade repressionen mot "frikyrkor" utan också frågor om ekonomiska behov och fördelning av resurser. Pengar och välstånd kan vara mycket ojämnt fördelade också inom en församling.

Kommentarer

Förutom ortodoxa kyrkan och de två kyrkor vilkas relationer med Ryssland särskilt beskrivits ovan måste Pingströrelsen och fromhetsmässigt besläktade kyrkor nämnas. Dessa har stor utbredning i Ryssland: den gruppen är tredje största religiösa grupp efter ortodoxa kyrkan och islam. Många av församlingarna inom RCCEF har kontakter och gemenskap med denna rörelse. Ett antal kontakter finns också mellan pingstförsamlingar i Sverige och Ryssland.

Kartläggningen har hittills visat att de kontakter och utbyten som finns mellan församlingar och kristna organisationer i Ryssland och Sverige är få, och färre än de var före och kring det senaste sekelskiftet. Då hade kontakterna ofta inslag av bistånd i olika former.

Nya samarbeten och utbyten bör bygga på den verksamhet som

finns idag och ta vara på kontakter, men behöver inte bygga enbart på dessa. Utbyten som syftar till påverkan eller evangelisation försvårar den breda ekumeniska bas som eftersträvas, där även personer från den ryska ortodoxa kyrkan deltar. Syftet med projektet Fredens väg anges vara i det ska bli ”att skapa vänskapliga förbindelser” och att detta tydliggörs både för svenska och ryska kyrkor och organisationer.

Förutom att bygga vidare på de utbyten som finns idag bör möjligheter för församlingar, lokala föreningar och avdelningar inom studieförbund att bli del av vänortsutbyten aktivt eftersträvas (se kapitel 9).

Män för jämställdhet

Sedan år 2011 bedriver organisationen (som också är verksam i Sverige) utvecklingssamarbete i Ryssland i samarbete med ryska organisationer och med hjälp av medel från Sida. I projektet SAfE görs ett helhetsarbete för att stoppa och förebygga mäns våld mot kvinnor i nordvästra Ryssland. Partners är ryska organisationer som arbetar med förövarbehandling, stöd till våldsutsatta kvinnor och barn, pappagrupper och annat våldsförebyggande arbete i regionen.

Projektet har tre viktiga delar:

- förebyggande arbete med pappor
- stöd till våldsutsatta
- behandling av förövare.

Partners i Ryssland arbetar med:

- Kvinnojourverksamhet och samordning av ett nationellt nätverk. Här ingår också pappagrupsverksamhet.
- Läkare som jobbar med skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn.
- I Sankt Petersburg drivs en av Rysslands allra första kvinnojourer.

- Grupper bestående huvudsakligen av män, som jobbar med behandling av förövare.

Childhood

Stiftelsen World Childhood Foundation grundades 1999 av Drottning Silvia och arbetar för att förebygga våld och sexuella övergrepp mot barn. Childhood ger stöd till ungefär 100 projekt i 16 länder. Den bedriver ingen egen fältverksamhet utan arbetar genom att stödja andra organisationer samt genom att verka för ökad medvetenhet och kunskap om våld och övergrepp mot barn och hur detta kan motverkas. Stiftelsens omsättning är cirka 30 miljoner SEK årligen och intäkterna består i huvudsak (cirka 80%) av gåvor från företag. Childhood har inga statsbidrag.

Stiftelsen driver i dagsläget 7 projekt i Ryssland, alla genom lokalt verkssamma organisationer.

- Bekämpa övergrepp mot barn. Inom projektet har bland annat en enhet för psykosocial behandling av barn som utsatts för våld och övergrepp byggts upp på ett barnsjukhus, online-stöd för barn i utsatthet har utvecklats samt barnvänliga metoder för förhör av barn som utsatts för våld och övergrepp (Sankt Petersburg).
- Omsorg och utbildning för föräldralösa barn: individuellt pedagogiskt stöd till barn och ungdomar som växer upp på specialiserade institutioner för barn med kognitiva funktionshinder (Moskva).
- Klokt föräldraskap, utbildning och stöd till existerande och potentiella fosterfamiljer (Jekaterinburg)
- Små ögonblick, Stor magi. Ett mentorprogram, som sammanför vuxna volontärer med barn, med avsikten att ge barnen bättre självkänsla och framtidstro (Moskva).
- Våld mot barn: ett program för att upptäcka och förebygga våld mot barn på institutioner. (Jekaterinburg)

- Fosterbarnsvård i livets början: ett pilotprojekt som utvecklar modeller för jourfosterfamiljer under tillfälliga omhändertaganden eller direkt efter att barn övergivits. (Sankt Petersburg).
- Barns rättigheter: ett projekt som granskar och stödjer implementering av den nya lagstiftningen kring reformer av småbarnshem. (Moskva)

Adoptioner från Ryssland till Sverige

Internationella adoptioner började bli vanliga i Sverige i slutet av 1960-talet. Inledningsvis kom de flesta barnen från Sydkorea och Indien, men det vidgades snart till flera länder. På svensk sida förmedlades och underlättades adoptioner av enskilda organisationer, av vilka Adoptionscentrum (bildat 1969) var den största. Verksamheten har statlig tillsyn genom Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, MIA, Stockholm; en central förvaltningsmyndighet bildad 2005. MIA ersätter den 1971 bildade Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA). Sedan 1969 har ungefär 50 000 barn kommit till Sverige genom internationell adoption. Varje år anländer cirka 800 barn för adoption.

De första adoptionerna från Ryssland till Sverige, som förmedlades av svenska adoptionsorganisationer, ägde rum redan före Sovjetunionens fall. Verksamheten kom igång på allvar i mitten av 90-talet och totalt har det sedan 1991 kommit cirka 1000 barn från Ryssland. Adoptionscentrum förmedlade merparten av dessa, från nio regioner i Ryssland, medan några tiotals barn också kom genom den mindre adoptionsorganisationen Barnen Framför Allt (BFA). Uppskattningsvis har ytterligare några hundra barn kommit genom privata adoptioner under samma tid.

Samarbetet förmedlades genom Ryska Federationens utbildningsministerium på central nivå, och på regional nivå genom respektive utbildningsdepartement. Detta förklaras av att barnhemmen i Ryssland – och ansvaret för barnens placering i familj eller på institution – handhas av utbildningsmyndigheterna, som i varje område och på olika nivåer tillsätter barnrättsinspektörer (jämför även kapitel 8,

avsnittet Sociala sektorer).

De ryska adoptionslagarna ändrades flera gånger under 1990- och 2000-talet. Efter 2014 har det inte kunnat förmedlas fler barn, beroende på att ryska myndigheter kräver ett avtal med Sverige på bilateral nivå vilket skulle innehålla försäkringar om att ryska myndigheter skulle involveras vid en eventuell omplacering av ett adoptivbarn. Ett sådant avtal skulle strida mot svensk lagstiftning, och är därför svårt att få till stånd.

Adoptionsverksamheten ledde också till att Adoptionscentrum fram till 2004 bedrev Sida-finansierade projekt i Ryssland, bland annat för att underlätta för barn som lämnar barnhemmen att skapa sig ett bättre vuxenliv, men också projekt med utbildning av barnhempersonal och socialarbetare liksom projekt som syftade till att minska antalet övergivna barn.

Sommarbarn

Redan på 1980-talet startade sommarbarnsverksamheten på initiativ av flera svenska och ryska hockeyspelare som lärt känna varandra genom sporten. Den legendariske målvakten Vladislav Tretjak var grundare på den ryska sidan och genom artiklar om projekten i sovjetiska tidningar hittade man ett tiotal barnhem över hela Ryssland som fick vänföreningar i Sverige. På 90-talet började man förmedla sommarbarn till svenska familjer som tog emot ett eller flera barn under några sommarmånader. När verksamheten var som mest omfattande, i slutet av 90-talet, kom c:a 1000 barn per år till Sverige.

Många barn återkom år efter år till samma familj, lärde sig svenska och fortsatte att studera språket i Ryssland. Några fick möjligheten att studera i Sverige och ytterligare några fick nya familjer för alltid genom adoption i Sverige. På senare år har nya regler gjort det mycket svårt att förmedla sommarbarn, och verksamheten har mer eller mindre avvecklats. Några vänföreningar finns dock kvar och stöttar fortfarande ”sina” barnhem.

Barn- och ungdomsperspektiv

I de ovan beskrivna samarbetena (Män för jämställdhet, Childhood, adoption och sommarbarn) spelar barnets utsatthet en central roll. Om vi går tillbaka till biståndsperioden 1991-2008 finner vi där ett stort antal samarbeten med barn- och ungdomsperspektiv, såväl inom myndighetssfären och kommuner som mellan CSO. I den utförliga rapporten om denna period (Eduards 2009) finns ett hundratal referenser till "barn" och nästan lika många till "ungdom". Gränsen mellan myndigheter, offentliga organ och civilsamhället är inom det sociala området inte skarp, och kan inte heller vara det. Vi hänvisar till det arbete (tyvärr huvudsakligen avslutat) inom sociala sektorer som redovisades i kapitel 8.

I dagsläget är det relativt få samarbeten och stöd som har inriktning på barn och ungdom. Detta ska inte i första hand uppfattas som något tillkortakommande i bidragsgivningen: dessa perspektiv kan endast partiellt rymmas inom den formulerade resultatstrategin. Inte heller beror det på ointresse bland svenska organisationer. Oavsett förklaringarna så måste noteras att samverkan vad gäller socialt arbete i vid mening, inriktat mot barn och ungdom, historiskt har visat sig framgångsrikt och uppskattat (se även avsnittet Sociala sektorer i kapitel 8). Flera olika "svenska modeller" har, enligt opartiska utvärderingar, visat sig nyttiga och mönsterbildande i det ryska samhället. Området bör därför åter prioriteras.

Samtidigt har ett sådant samarbete möjlighet att mobilisera den kompetens som svenska organisationer i civilsamhället besitter. I en svensk folkrörelsetradition spelar unga människors egna initiativ och kapacitet en nyckelroll. Ett ungdomsperspektiv betyder alltså inte bara "för" ungdomar utan minst lika mycket "med" och "av" ungdomar.

Forum Syds Östnätverk

Forum Syds Östnätverk bildades 2014 för att utgöra ett forum för de organisationer i Sverige som har eller har haft samarbeten med länder i Östeuropa, inklusive Ryssland. Syftet var att stärka svenska

organisationers närvaro och arbete i det östliga partnerskapet genom att öka intresset för samarbeten med östeuropeiska och ryska organisationer. Nätverket har en rent kontaktskapande funktion, och strävar efter att skapa länkar mellan organisationerna, att stödja och fördjupa de samarbeten som finns, samt att möjliggöra fler och större samarbeten genom att de deltagande organisationerna får möjlighet att lära av varandra och utbyta idéer och inspiration. Sedan 2014 har projektstödet haft två kortare omgångar, men har under senaste halvåret legat på is i väntan på finansiering från Sida (som har försenats av flyktingsituationen). Nätverket har dock fått finansiering för de kommande fyra åren, vilket möjliggör långsiktig planering, och den tredje projektrundan har nyligen kommit i gång med ca 20 deltagande organisationer.

Östnätverket arrangerar flera olika aktiviteter för nätverksmedlemmarna för att stimulera diskussion och erfarenhetsutbyten dem emellan, och för att möjliggöra samordning av de svenska insatserna i Östeuropa och Ryssland. Gemensamma nätverksträffar för de deltagande organisationerna ordnas för att de ska kunna mötas och dela med sig av sina erfarenheter, och få nya idéer till framtida samarbeten. Man ordnar också externa seminarier, ofta tillsammans med östliga partnerorganisationer, för att belysa aktuella frågor som nätverksmedlemmarna och deras partnerorganisationer arbetar med. Det finns även planer på att arrangera studieresor till östliga länder för att där kunna träffa nya partners att initiera samarbeten med.

Östnätverkets budget, som till stor del kommer från Sida, tillåter för närvarande endast kontaktskapande aktiviteter och initiativ som de som nämndes ovan. Det finns inga pengar för att stödja projekt inom det östliga partnerskapet eller för att ge extra stöd till de deltagande organisationerna. I stället får dessa på vanlig väg söka bidrag från Forum Syd, och har inte tillgång till någon speciell projektpott för Östnätverket. Tidigare har fonder för projekt i specifika projektländer, exempelvis Belarus, funnits.

Politiska och fackliga organisationer

Olof Palmes internationella Center

Olof Palmes Internationella Center (OPIC) har Socialdemokratiska partiet och LO som huvudmän. Den allmänna bilden är att Palme-center (som det ofta kallas) från att ha varit en stor samarbetspartner under biståndsperioden nu har relativt liten verksamhet i Ryssland. Från centret självt pekar man i första hand på lagen om ”utländska agenter” som ett stort hinder.

Palmecenters arbete i Ryssland består i dagsläget av utbyte med den fria fackföreningsrörelsen kring fackliga utbildningar. På den politiska sidan finns idag inget formaliserat samarbete, då det inte längre finns något parti som kan betraktas som systerparti till S. De som funnits har antingen avregistrerats (i vissa fall mot sin vilja) eller bytt ståndpunkt så att de blivit en del av regimens politiska maskin.

Centret anger att man är fortsatt aktiv inom ett bredare samarbete med de oppositionella krafter som fortfarande finns kvar, men vilka dessa är kan av naturliga skäl inte pekas ut. Palmecentret ingår också, tillsammans med andra här nämnda organisationer i EU-Russia Civil Society Forum.

Union to Union

I maj 2015 gick LO, TCO och Saco samman och bildade en ny gemensam biståndsorganisation; Union to Union. Den nya organisationen ersatte LO-TCO Biståndsnämnd. Union to Union meddelar utredningen att man för närvarande inte har några samarbeten med Ryssland då Ryssland inte längre är ett biståndsland, och inte heller någon annan verksamhet där.

Samtidigt bör nämnas att det finns ett internationellt fackligt samarbete International Trade Union Confederation, ITUC, och inom denna ett samarbete mellan 89 fackliga centra i olika länder, PERC. Speciellt inom ramen för PERC finns ett arbete med och i Ryssland, som bland annat handlar om fackliga rättigheter.

Swedish International Liberal Centre, Silc

Silc är en liberal stiftelse som arbetar med demokratibistånd. Silc stöttar organisationer som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter i odemokratiska länder. Organisationen har Sida-stöd för verksamhet med valobservation i Ryssland. Silc har avböjt att medverka i utredningen.

Green Forum

Miljöpartiets särskilda organ för bistånd och grannsamarbete heter Green Forum. Organisationen har tidigare haft partisamarbete i Ryssland, men detta har stött på svårigheter. Man upprätthåller kontakter med gröna politiker inom och utom Ryssland. För närvarande har Green Forum inga särskilda anslag för samarbete med eller arbete i Ryssland.

Andra organisationer

Det finns även andra organisationer med anknytning till politiska partier eller fackliga organisationer som upprätthåller kontakter i Ryssland. Utredningen har dock inte funnit sådana ytterligare sådana som åtnjuter statsbidrag (men vi kan ha missat någon). Men det är så gott som säkert att flera andra sådana aktörer skulle ha intresse av att medverka i CSO-kontakter om/när förutsättningarna i Ryssland blir gynnsammare och särskilt om ytterligare medel tillkommer.

Miljö

Under biståndsperioden 1991-2007 var flera miljöorganisationer, bland dem Världsnaturfonden (WWF) och Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), starkt engagerade och drev ganska många projekt i Ryssland. Av olika skäl (inte enbart avbrytandet av biståndet) har civilsamhällessamverkan inom miljöområdet minskat kraftigt. Å andra sidan är Miljö, tillsammans med Mänskliga rättigheter och demokrati, huvudpunkter i den Resultatstrategi 2014-2018 som gäller för Sveriges stöd (genom Sida och Svenska Institutet) till Ryssland. För beskrivning av den verksamhet som pågår, bland annat ett större

projekt med WWF och Coalition Clean Baltic (CCB) som huvudmän, hänvisas till kapitel 3 ovan.

Idrott

En stor folkrörelse som omsätter stora pengar

Svensk idrott är tydligt organiserad. Det finns cirka 20 000 idrottsföreningar på det lokala planet. De samlas i 71 specialförbund, SF (som representerar var sin idrott, och en förening kan vara ansluten till mer än ett SF). Dessa samlas i sin tur i Riksidrottsförbundet, RF. Såväl RF som de flesta SF har också en distriktsnivå i sin organisation.

Sedan länge understöds idrotten ekonomiskt av staten. RF har en ”myndighetsliknande” ställning och får cirka 1 900 miljoner SEK i bidrag varje år. Användandet av medlen styrs genom ett särskilt regleringsbrev. En stor del av stödet ska gå till barn- och ungdomsidrott. Man räknar med att cirka 35 % av statsbidraget går direkt till detta ändamål.

Internationell verksamhet och riktlinjer

Allmänt sett är idrotten en internationell företeelse. De flesta idrotter bedrivs med samma eller liknande regler över hela världen. Olympiska spel och världsmästerskap markerar idrottens globala utbredning – men illustrerar samtidigt hur klyftor mellan olika länders ekonomi och utvecklingsnivå starkt påverkar idrotten på elitnivå.

Tävlingsidrott på elitnivå är den mest synliga och massmediala delen av idrottsutövandet, men representerar i verkligheten (i Sverige) bara cirka en halv procent av den faktiska verksamheten. Till ledning för SF och föreningar har RF utarbetat riktlinjer för det internationella arbetet, gällande både elit- och breddidrott. Flera av punkterna handlar om mänskliga rättigheter och andra demokratiska dygder. I andra specificerar man när idrottare av politiska skäl eller säkerhetsskäl bör avstå från att tävla i andra länder (i stort sett om UD avråder, annars inte).

Bland riktlinjerna finns också några som bekräftar att man vill se idrotten som en sammanhållande och vänskaplig kraft i mellan länder och folk. Några utdrag ur gällande riktlinjer:

3. Idrott är en internationell företeelse och RF:s utgångspunkt är att idrotten bidrar till ett stort utbyte mellan länder. Svensk idrott tror på den oberoende och självständiga idrotten som internationell mötesplats som skapar kontakter och är en brobyggare människor emellan;

5. Svensk idrott ska alltid stå för ”good governance” vilket bland annat omfattar demokratiska processer, transparens och anti-korruption. Svensk idrott ska verka för att den internationella idrotten utvecklas av idrotten på dess egna villkor och på demokratiska grunder;

6. Svensk idrott ska verka för ett aktivt svensk internationellt utbyte och en stark svensk representation i internationella organisationer.

Internationell samverkan i verkligheten – och med Ryssland

Vi börjar med det mest självklara. På elitnivå deltar svenska idrottsmän i internationella tävlingar och möter då givetvis ryssar, amerikaner, kineser, sydafrikaner och många andra slags människor. Att detta leder till bättre kunskaper om andra länder och i många fall till personlig vänskap är välkänt och positivt. (Enstaka fall då tävlingslusten urartat i rivalitet, någon gång hat, får överdriven uppmärksamhet i media.)

Samma sak gäller självklart även på bredd-nivå: i de sammanhang där idrottsutövare får möjlighet att träffas och mäta sina krafter. Många svenskar känner till och beundrar Gothia Cup, världens största fotbollsturnering för ungdom. Där deltar 1700 lag från 80 nationer under en intensiv vecka i Göteborg varje sommar. Arrangörernas påstående att den blir ”ett minne för livet” är säkert sant.

Utredningen skulle gärna velat redovisa – åtminstone i huvuddrag – hur det internationella idrottsutbytet (under elitnivå) ser ut, och särskilt då vad gäller utbyte mellan Sverige och Ryssland. Detta är dock inte möjligt utan omfattande undersökningar, som vi varken har tid eller resurser till. Liksom flera av dem vi talat med är vi övertygade om att ganska många utbyten sker, men också att de under inflytande av ekonomiska och politiska svårigheter troligen minskat under senare år. Men några säkra belägg för detta har vi inte.⁴⁶

Tidigare i rapporten (kapitel 4) har vi nämnt samarbetet i norr: Nordkalotten och Barentsregionen. I det mångdimensionella samarbete som där utvecklats mellan regioner i fyra länder finns också idrottsutbyte med, bland annat återkommande Barents-spelen. RF:s norrbottendistrikt deltar aktivt i detta samarbete, även ekonomiskt. I anslutning till detta arbete finns utöver det sportsliga även en social dimension (jfr kapitel 4).

Utredningens kommentar

Eftersom dagsläget vad gäller idrottsliga kontakter och utbyten med Ryssland inte är kartlagt måste rekommendationerna bli av ganska generell karaktär. Det är ett allmänt intresse att stimulera ett utökat utbyte, men detta kan inte ske genom diktat uppifrån. Man skulle kunna tänka sig att RF gavs särskilda medel som föreningar, distrikt eller SF fick söka. Dessa skulle användas för att bygga upp ”idrottsliga partnerskap” av en viss varaktighet, ungefär som de kommunala partnerskap som nu förbereds av ICLD (se kapitel 9, jämför också kapitel 7 om Kulturen). En annan form av stimulans skulle vara att ge idrotten en tydlig plats just i vänortsutbyten/kommunala partnerskap – och i vän-läns-utbyten (kapitel 9), vilket alltså redan sker i norr (se ovan och kapitel 4). En tredje möjlighet som kan prövas är att komplettera de ungdomsutbytesprogram som existerar inom

46 I detta avseende påminner situationen om den som gäller skolan. Även där, i ett mycket stort system av individer, lärare, skolor och orter förekommer med säkerhet många intressanta utbyten, men vi har inga möjligheter att redovisa dem.

EU med någon form av ”östtillägg” (något som sker inom EU:s forskning och miljöarbete, jämför sista avsnittet i kapitel 2) och den vägen skapa utrymme för utbyte med Ryssland inom barn- och ungdomsidrotten.

Schack

Schack är mycket stort i Ryssland, och den ryska schackkulturen vilar på en tradition av både brett deltagande och många världsmästare och skolbildare. Ryska spelare är fortfarande mycket starkt representerade på topp-100-listan av världens bästa schackspelare. Sveriges Schackförbund uppger till utredningen att det inte finns några bilaterala relationer mellan Ryssland och Sverige inom området, men kontakter finns genom Världsschackförbundet (FIDE) och den Europeiska schackunionen (ECU).

Jesper Hall, riksinstruktör i Sveriges Schackförbund, är ordförande i ECU Education, med uppdrag att utveckla schack som pedagogiskt verktyg i Europa. Sekreterare i kommissionen är den legendariske ryske schacktränaren Alexander Kostiev som tränat både Anatolij Karpov och Garry Kasparov. Kommissionen har olika projekt som man samarbetar kring, bland annat håller Russian State Social University i Moskva på att ta fram ett upplägg för en pedagogkurs som sedan ska användas i Europa, främst Östeuropa. Dessutom planeras Europeiska Internetmästerskapen för skolor, med Moskva som nav. Det finns alltså flera intressanta samarbeten, huvudsakligen dock mellan ECU och Ryssland, inte direkt med Sverige.

Jesper Hall påpekar också att det är vanligt idag att ryska spelare och schacktränare har emigrerat till Västeuropa för att försörja sig varför den ryska schackkulturen sprider sig över Europa. Många ryska tränare har också elever via nätet, men då företrädesvis i privat regi.

Ryska föreningar

Ryska riksförbundet i Sverige

Ryska riksförbundet i Sverige – ibland förkortat Rurik – bildades 2003, och är i huvudsak en paraplyorganisation för föreningar i Stockholm och olika delar av landet.

På sin egen hemsida beskriver förbundet sig själv på följande sätt:

Förbundet består av frivilliga organisationer och enskilda personer som vill verka för ett mångkulturellt samhälle, med uppgift:

a) att bevara ryska språket och popularisera rysk kultur i Sverige
b) att främja medlemsföreningarnas verksamhet och samarbete sinsemellan

c) att främja tätare kontakter mellan Sverige och Ryssland

d) att verka för integrering av boende ryssar i det svenska samhället

e) att kämpa mot främlingsfientlighet och att främja enandet av ryska landsmän i utlandet

f) att främja samarbete med alla Rysslands regioner, bl.a. Moskva, Sankt Petersburg m.m.

Ryska riksförbundet är en ideell förening, som är partipolitiskt och religiöst obunden. I riksförbundet ingår 27 ideella organisationer, 5 firmor och 15 privatpersoner. Förbundets medlemmar är sammanlagt mer än 1615.

Förbundets verksamhetsberättelser och dess hemsida visar en ganska omfattande verksamhet, i huvudsak riktad till ryssar i Sverige, samt några evenemang av mer utåtriktad karaktär. De flesta organiseras i samverkan med andra: dels förbundets egna medlemsorganisationer men också vid ett flertal tillfällen med Rysslands ambassad i Stockholm. Förbundet har en identitet som invandrarorganisation och är medlem av Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) och den finns med (tillsammans med flera av medlemsorganisationerna) i de förteckningar över "organisationer av och för

invandrare” som upprättas av Immigrantinstitutet. Man har enligt uppgift fem företag som medlemmar, men vilka dessa är framgår inte av hemsidan. Förbundet har samtidigt positionerat sig som en svensk civilsamhällesorganisation som får anslag från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och är medlemsorganisation i studieförbundet ABE.

Svensk-ryska vänskapsföreningen

I mars 2016 bildades svensk-ryska vänskapsföreningen av ett 40-tal intresserade på Kulturhuset i Skarpnäck. De då antagna stadgarna säger följande om föreningens syfte:

Svensk-ryska vänskapsföreningen har till syfte att genom folkbildande och kulturell verksamhet och övriga aktiviteter verka för goda relationer på alla nivåer mellan Sverige och Ryska federationen liksom för att stärka vänskapen mellan de svenska och ryska grannfolken.

Detta tjänar samtidigt syftet att stärka freden som rått mellan våra länder i över 200 år och värna fortsatt fredliga relationer.

Eftersom föreningen inte varit verksam särskilt länge är det svårt att avläsa något om dess profil eller genomslag. Författaren Jan Myrdal var huvudtalare vid en samling ”71 år efter Segerdagen den 9 maj 1945”. På föreningens hemsida återfinner man Myrdals långa anförande, samt en artikel om den tyska arméns operation Barbarossa: invasionsförsöket mot Sovjetunionen (22 juni 1941). Dessutom återger man en förteckning över de 25 orter i Ryssland och Sverige som har vänortsavtal (jfr kapitel 9).

Kommentar

Det är mer regel än undantag att ett lands historia och aktuella politik präglar också åsikterna hos emigranter och utlandsboende (diasporan) liksom hos människor som av olika skäl känner sig förbundna med landet. Ibland kan motsättningarna bli hårda, särskilt om det finns personer som flytt från eller tagit starkt avstånd från politiken i ursprungslandet. Inom båda de föreningar som nämnts

ovan finns personer som anklagas för att gå Putin-regimens ärenden eller att omfamna sovjetkommunismen, och ibland båda. Vi har ingen anledning att här värdera sådana påståenden. Föreningar med olika inriktning, även sådana med motsägelsefulla budskap, har rätt att verka och rekrytera medlemmar. När det däremot blir fråga om att stödja eller finansiera verksamhet som syftar till att, på svenska folkets vägnar, skapa bättre relationer till Ryssland måste givetvis alla sammanslutningars värderingar, avsikter och handlingar granskas kritiskt.

Sammanfattning och slutsatser

En dubbel bild

Två drag framgår ur detta kapitel:

- Kompetens och entusiasm från civilsamhället har potential att bidra till konstruktivt samarbete med det ryska samhället, och samtidigt tillföra svenska organisationer viktiga lärdomar. Detta framgår inte minst av erfarenheter från biståndsperioden (Eduards 2009)
- Omfattningen i dag – räknad som pengar, personer eller projekt – är tämligen blygsam. Detta har flera orsaker. En av dessa är begränsningarna i den svenska anslagsgivningen, både vad gäller de belopp som står till förfogande och de ändamål som enligt Resultatstrategin 2014-2018 berättigar till stöd. Inställningen från den ryska statens sida till CSO har blivit mer missnöjsam och negativ. Samtidigt är det viktigt att minnas att erfarenheten av föreningsarbete och självorganisering i Ryssland är kort och kompetensen fortfarande ganska svag.

En utmaning för civilsamhället

Till skillnad från andra områden som behandlas i utredningen (t ex Myndighetssamverkan, kapitel 8) kan inte staten bestämma vad som ska ske. Man kan genom offentlig finansiering och lämpligt utformade direktiv främja viss verksamhet. Men hela logiken med ett

civilsamhälle är att det är organisationerna själva som har initiativet, intresset och personerna för att göra något.

Därför riktar sig utredningen särskilt i detta kapitel 10 i minst lika hög grad till organisationerna själva som till statsmakterna och anslagsgivande myndigheter. Organisationernas och medlemmarnas vilja att verka för bättre och förtroendefulla kontakter med ryssar och ryska organisationer blir avgörande för om något nytt ska hända.

Vad bör staten göra?

Utredningens bedömning är att, även i det nuvarande ganska motiga läget, betydligt större satsningar på CSO och folkrörelsearbete i Ryssland borde komma till stånd. (Utredningen har förstått att Sverige genom diplomatiska kanaler försökt påverka Ryssland att lindra eller ta bort de hinder för folkrörelsesamverkan som tillkommit under senare år: ännu så länge utan framgång.) Liksom tidigare bör tyngdpunkten ligga på att underlätta framväxten av ett vitalt civilsamhälle. Samtidigt bör det spektrum av sakområden och verksamheter som berättigar till stöd vidgas betydligt. Statsmakterna måste klart erkänna att folkrörelse- och föreningsverksamhet – nästan oberoende av innehållet! – har ett egenvärde och tillför demokratiska kvaliteter.

Detta hindrar inte att vissa prioriteringar läggs fast. En sådan bör vara en tydlig satsning på barn och ungdom. För denna kan många organisationer mobiliseras: dels utpräglade barn-organisationer, dels skolvärlden, kyrkorna, idrotten, schackintresserade, miljöorganisationer och många fler. Många organisationer, kyrkor och partier har särskilda ungdomsförbund, som har goda förutsättningar att bära upp en sådan prioritering.

Argument för att politiska, eventuellt även fackliga, organisationer bör ha en prioriterad medelstilldelning för kontakter med Ryssland har förts fram (en parallell till hur det varit inom biståndspolitik). Huruvida detta är rimligt har utredningen svårt att bedöma.

Om staten även i fortsättningen ska använda en *Resultatstrategi* som styrande för stödet (se fortsatt resonemang i kapitel 12) bör denna tydligt slå fast att:

- föreningsarbete har ett (demokratiskt) egenvärde
- verksamheter som riktar sig till barn och ungdom ska vara prioriterade för stöd.

11 Medier, nyheter och opinionsbildning

Problem och dilemman

I kapitel 2 noterades bland annat

- att den ryska allmänheten har en relativt positiv bild av Sverige
- att information och allmänbildning kring Ryssland och ryska förhållanden är svag i Sverige⁴⁷
- att Rysslands nuvarande regering styr landets medier allt hårdare och söker rikta befolkningens uppmärksamhet mot utrikes frågor snarare än inrikes problem
- att det på många håll – även i Sverige – finns en tendens att måla upp fiendebilder snarare än söka samförstånd och förståelse.

I det här kapitlet ska vi problematisera och utveckla frågor som rör information, media och kommunikation. Här tecknas som en bakgrundsbild mediasituationen i Ryssland, och sedan belyses det problematiska läget vad gäller yttrande- och pressfrihet. Därefter redovisas insatser som görs, delvis inom ramen för Sveriges rysslandsstrategi, för att utbilda ryska journalister, och hur dessa insatser skulle kunna utvecklas. Frågor kring propaganda, systematisk desinformation och cyberattacker har fått ökad uppmärksamhet i det försämrade säkerhetspolitiska klimatet. Det har förts fram många förslag till hur dessa frågor bör hanteras: några bra och många dåliga.

I det här kapitlet berörs flera frågor som är mer ideologiskt laddade och kontroversiella än de som vi diskuterat i tidigare kapitel. Därför kommer olika tolkningar och ståndpunkter till tals, delvis genom direkta citat.

⁴⁷ Detta kan delvis hänföras till fack-journalistikens allmänt försvagade ställning i Sverige (Svegfors 2012)

Media i Ryssland

Medielandskapet

När man söker information om det ryska medielandskapet möter man ett dominerande antal artiklar om regimen ökande kontroll över media, propaganda riktad till utlandet, systematisk desinformation och cyberattacker.

Vi ska återkomma till dessa aspekter, men försöker först ge en bild av medielandskapet i stort. Strukturellt och organisatoriskt skiljer det sig inte drastiskt från det vi finner i västeuropeiska länder. Det finns ett antal stora mediehus, som sysslar både med traditionella tryckta medier, radio, TV och med sociala medier. Inslaget av annonsering och sponsring är likaså stort.

Enligt den nationella branschorganisationen finns 799 TV-stationer, 888 radiobolag och 161 företag som sysslar med både radio och TV. TV är den viktigaste nyhetskällan för de flesta ryssar. Rysk TV domineras av kanaler som antingen drivs direkt av staten eller ägs av företag med nära band till regimen. Radio har också en stark ställning, och människor tycks lita mer på radion än på tidningarna. Radio Rossiya är den mest spridda kanalen, och har med sina 1100 sändare ett beräknat antal lyssnare av 120 miljoner dagligen.

Det finns över 35 000 registrerade tidningar i Ryssland, och spridningen är ungefär 1 dagstidning per 10 invånare. Dock domineras bilden av några stora tidningar (som i många fall funnits kvar från Sovjettiden): Komsomolskaja Pravda, Izvestia, Trud, och Moskovskij Komsomolets. Komsomolskaja Pravda är en mycket stor tidning och dominerande vad gäller upplaga: den beräknas spridd i 27 miljoner exemplar dagligen. Rossijskaja Gazeta är regeringens direkta organ och sprids i 432 000 exemplar. Den mest kända nationellt spridda tidning som är öppet kritisk mot regeringen är Novaja Gazeta, med en upplaga på cirka 535 000.

Internetanvändningen är relativt hög, åtminstone i storstäderna. Av personer över 18 år i Moskva och Sankt Petersburg har 77 % använt internet någon gång under en tremånadersperiod. Cirka 46

% av den ryska befolkningen har aktiva sociala-medier-konton. Den största webbplatsen är VKontakte, följt av Odniklassnik (klasskamerater). Även Facebook är en mycket stor webbplats i Ryssland.⁴⁸

Yttrandefriheten inskränks

En fri press är en grundläggande garanti för yttrandefriheten. Pressen fungerar som allmänhetens vakthund. Den har uppgiften att förmedla information och ideer som gäller frågor av gemensamt intresse, och allmänheten har rätt att ta emot dem.

I Ryssland kontrollerar staten det mesta av marknaden för TV, radio och tryckta medier – antingen direkt eller genom företag som är helt eller till största delen offentligt ägda. Med hjälp av olika slags taktik har myndigheterna effektivt marginaliserat två av Rysslands sista kvarvarande oberoende TV-stationer (januari 2015). Tomsk's TV2 vägrades nytt sändningstillstånd. Alla större kabel- och satelitleverantörer vägrade sända den Moskva-baserade TV Dozjd ("TV regn").

Den ledande radiostationen som är kritisk mot myndigheterna, Echo Moskv, är majoritetsägd av ett dotterbolag till den statliga energijätten Gazprom. Som ett resultat av detta är dess redaktionsledning med nödvändighet försiktig med vad och hur den sänder. Dags- och veckotidningar följer Kremls linje med undantag av dagstidningen Kommersant, affärstidningen Vedomosti samt Novaja Gazeta, som kommer två gånger i veckan. Alla dessa har haft problem med lagstiftningen, och fem journalister vid Novaja Gazeta har dödats sedan Putin blev president år 2000.

I viss kontrast till de traditionella medierna, finns inom nätmedier en större variation och de kan räkna med en aktiv och växande läsekrets i Ryssland. På senare år har dock myndigheterna trappat upp sina ansträngningar att också kontrollera Internet.

48 Källa för detta delavsnitt är en artikel (2015) av forskaren Natalya Krasnoboka för European Journalism Center. Se http://ejc.net/media_landscapes/russia samt kompletterande upplysningar och referenser på VisitSwedens Marknadsprofil 2015, Ryssland samt uppgifter från Svenska Institutet.

Robert Hårdh, generalsekreterare för Civil Rights Defenders (se även kapitel 10), sammanfattar sin bedömning av läget så här:

Sedan Vladimir Putin återvände till makten 2012 har situationen för mänskliga rättigheter kraftigt förvärrats i Ryssland. Redan under Putins tidigare period som president 2000-2008 var yttrandefriheten i Ryssland mycket begränsad. Från 2012 har greppet i landet hårdnat. Människorättsförsvarare, regimkritiker och de få oberoende medier som finns kvar utsätts löpande för trakasserier, förtal och förtryck genom en alltmer repressiv lagstiftning.

Ryska myndigheter har introducerat lagstiftning som ger statsapparaten ökade möjligheter till juridiska trakasserier av regimkritiker. Samtidigt pågår en förtalskampanj i statskontrollerade medier där de som vågar kritisera ryska myndigheters roll både inom och utanför landets gränser (Ukraina, Syrien) kallas för förrädare.⁴⁹

Utbildning av ryska journalister: Fojo

Fojos verksamhet med ryska journalister

När utrikesminister Margot Wallström i början av juli 2016 intervjuades av SVT från Almedalen om Sveriges relationer med Ryssland nämnde hon som en positiv faktor att vi sedan flera år utbildar ryska journalister. Fojo har sedan länge statsbidrag för denna verksamhet, numera från Sidas rysslandsstöd.

Medieinstitutet Fojo är ett självständigt institut inom Linnéuniversitetet i Kalmar/Växjö. Institutet har ett särskilt uppdrag att erbjuda fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma journalister

49 Dokumentation och referenser finns i en rapport från Civil Rights Defenders: Putting the Lid on Freedom of Expression in Russia 12 sid. (2016). Se även en artikel av Robert Hårdh i SvD 2016-05-05: "Nu tystas de sista fria rösterna i Ryssland".

och fria, oberoende medier. Fojo har arbetat internationellt i 25 år, och har under den tiden utbildat ca 50 000 journalister från 100 olika länder. I 20 år – sedan 1996 – har man haft verksamhet riktad mot ryska journalister, och man har nått ca 6 000. Fram till 2010 rörde det sig främst om utbildning av ryska journalister i Sverige, men efter 2010 har fokus ändrats till att samarbeta med ryska organisationer som samlar icke-statliga medier, oftast lokala och regionala, för att stödja oberoende mediehus. Fokus har därmed flyttats från att utbilda enskilda journalister till att stärka hela mediehus genom managementutbildning, stöd till att utveckla onlineplattformar, och annan relevant kompetens.

Det mesta av arbetet sker numera i Ryssland. Fojo försöker främst använda sig av ryska journalister, bl.a. de som redan tidigare har tagit del av institutets utbildningar, för att fortutbilda andra ryska journalister, men det finns även program där ryska journalister får komma till Sverige och träffa svenska redaktioner. Dessa besök brukar uppskattas från båda parter; svenskarna har fått en annan bild av rysk journalistik än de fördomar om ryska propagandister man har haft, och ryssar har fått en förståelse för hur media fungerar i Sverige. Målet är att skapa ett kollegialt samarbete mellan ryska och svenska redaktioner, där kunskaps- och erfarenhetsutbytet går åt båda hållen. Fojo har också bidragit till ryska journalisters resor till icke-svenska mediehus, i exempelvis London och New York.

Förändrat medieklimat och skiftande fokus

Den ändrade inriktningen – från att utbilda enskilda journalister till att stödja hela mediehus – har flera orsaker. En av dessa är att det var individuella utbildningar som de ryska journalisterna själva efterfrågade i slutet på 90-talet och början på 00-talet. Sedan dess har efterfrågan förändrats, och man har valt att arbeta mer strategiskt och stärka enstaka medieorganisationer som en del i ett större sammanhang. En annan orsak är att det nuvarande sättet att arbeta på fungerar bättre i dagens Ryssland med det nuvarande politiska klimatet; då fokus ligger på att ryssar ska utbilda andra ryssar inom

mediehusen blir risken mindre för dessa personer och mediehus, vilka skulle löpa risk att stämplas som utländska agenter om Fojos inblandning var mer direkt.

Medieutvecklingsbiståndet höll på att lämna Ryssland när de skärpta lagarna kom och medieklimatet härsknade, och Fojo är nu nästan den enda aktör som är kvar. Fojo är den svenska organisation som under längst tid bedrivit internationellt mediestöd, åtminstone i stor skala (det finns vissa andra, se nedan). Riskerna med att arbeta i det nuvarande ryska medieklimat faller framförallt på de ryska aktörerna, och därför är institutet noggrant med att lyssna på sina ryska partners, som är både de som tar riskerna och de som har bäst koll på situationen. Mycket av skrämeeffekten som lagen om utländska agenter hade håller dock på att försvinna nu, även om det fortfarande finns risker, och mycket kan hända över en natt. Fojo har tvingats benämna projekt och samarbeten på andra sätt än tidigare, och ändra taktik i sin verksamhet. Grundsytet med Rysslandsverksamheten står dock intakt – att främja fri, oberoende journalistik.

Företrädare för Fojo framhåller för utredningen att de med fri och oberoende inte menar enbart oppositionella eller regimkritiska medier. Givetvis är en nyckelroll för oberoende journalistik att granska makten, men ett huvudsyfte kan inte vara att underminera eller störta den nuvarande regimen. Tanken är att media ska rapportera opartiskt och agera sanningssökande och objektivt. Därför samarbetar Fojo med oberoende professionella mediehus, för att ge stöd till den som försöker ge en sanningsenlig bild och bedriva professionell journalistik.

Problem och utvecklingsmöjligheter

I framtiden skulle Fojo bl.a. vilja utveckla kontakten med ryska journaliststudenter. Då man sökt volontärer för att undervisa och föreläsa på Fojo utbildning i Rwanda har många mycket tunga journalistiska namn – både svenska och engelska - visat intresse för att bidra. Det verkar alltså finnas ett stort intresse för att utbilda framtida journalister, och något liknande skulle kunna göras för Ryssland.

Fojo skulle också vilja bistå svenska journalister att åka till Ryssland och arbeta hos en av Fojo samarbetspartners under en kort tid för att skapa fler kontakter och få en bättre bild av den ryska mediekontexten.

Det har tidigare funnits planer på att starta en skola tillsammans med Moskvas universitet, men dessa gick i stöpet, delvis på grund av finansieringsproblem (intresset från Sida var inte speciellt stort), och delvis på grund av en byråkratisk universitetsvärld där det är svårt att få igång något nytt. Istället vill Fojo stödja redan existerande journalistutbildningar och hjälpa dem växa till sig och utveckla sin kompetens. Exempelvis vore det intressant om svenska journalister skulle kunna komma och föreläsa på Moskvas Universitets journalistutbildning, som Fojo samarbetat med under flera år.

Ett hinder för samarbetet är språkskillnaderna. Detta börjar dock förbättras då fler och fler ryssar lär sig engelska, men är fortfarande ganska problematiskt. Ett annat problem är finansieringen. Fojo har en total omsättning på ca 60 miljoner, och den internationella verksamheten är till 100% projektfinansierad, huvudsakligen från Sida, men även från bl.a. UNESCO, Svenska Institutet, och EU. Med dessa finansiärer kan det vara svårt att finansiera peer-to-peer nätverksprojekt. Exempelvis finns en problematik redan på Sida, där verksamhet riktad mot Ryssland ingår i Uo5, men andra östeuropeiska länder i Uo7, vilket gör att det blir krångligt att finansiera projekt som riktar sig mot hela regionen. Dessutom vill Sida ofta ha snabba resultat, medan Fojo har långsiktiga mål. Slutligen är det också svårare att få till stånd möten och samarbeten eftersom svenska redaktioner krymps och blir alltmer upptagna, vilket tenderar att leda till en nedprioritering av möten med ryska journalister.

En specifik effekt av Fojo-kurserna (vilken sannolikt gäller även de utbildningar som beskrivs nedan) är att viktiga nätverk uppstod mellan ryska journalister. De kunde fortsatt ha kontakt med och stötta varandra på olika sätt, även vad gäller personlig säkerhet.

International Media Support (IMS) och SCOOP

IMS har sitt säte i Danmark men har ett flernationellt huvudmannaskap. IMS är bas för programmet SCOOP som är ett nätverk och en stödstruktur för journalister för undersökande journalistik. Det erbjuder professionell utveckling för att de ska kunna fungera som vakthundar till vad regeringar, företag och andra intressegrupper i samhället har för sig.

SCOOP:s program i Ryssland (som ekonomiskt understöds av Sida) har sin särprägel av att det i huvudsak fokuserar utbildning och mentorskap för journalister. I SCOOP Russia samverkar lokala partners i Ryssland med bl a Fojo (se ovan) och den svenska Föreningen Grävande Journalister.

SSE Riga Centre for Media Studies

Handelshögskolan i Stockholm (HHS) har, som nämnts i kapitel 5, grundat en självständig enhet, en "filial" i Sankt Petersburg och Moskva: SSE Russia. En liknande ekonomihögskola har etablerats i Riga, Lettland: Stockholm School of Economics in Riga, förkortat SSE Riga. Den inrättades 1994 i det läge då de baltiska staterna just blivit självständiga och sökte en ny identitet som moderna demokratiska marknadsekonomier. Som initiativtagare nämns HHS dåvarande rektor Staffan Burenstam-Linder (tidigare även handelsminister och moderat politiker). Som ekonomihögskola grundades den alltså för 22 år sedan. Till de ekonomiska programmen kommer studenter från i huvudsak Lettland och de övriga baltiska staterna. Högskolan ger också företagsledarutbildning (Executive MBA) och bedriver forskning.

Av särskilt intresse för denna utredning är det Centrum för mediastudier som inrättades vid SSE Riga år 2009. En förutsättning för inrättandet var en donation från Anne-Marie och Gustaf Anders stiftelse. Gustaf Ander (1912-2000) ägde bl a Nya Wermlands-Tidningen. Centret erbjuder vidareutbildning för journalister inom områden som undersökande journalistik, affärsjournalistik och journalistisk etik. I huvudsak riktar sig Centret till journalister i Baltikum,

men som framgår nedan breddar man utbudet mot andra länder i östra Europa, inklusive Ryssland.

Centret har sommarens 2016 genomfört den femte SSE Riga Summer School for Investigative Reporting, och som medlem av GIJN (Global Investigative Journalism Network) håller Centret utbildningen öppen för deltagare från hela världen.

År 2014 fick Centret stöd av Svenska institutet att genomföra vidareutbildning av journalister från "EU Partnership countries - Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ukraine and Belarus". Inriktningen var då organiserad brottslighet och korruption. Svenska Institutet har beviljat stöd även för 2016-2017, för 20 studenter från länder inom det Östliga partnerskapet.

Fram till i år har Centret inte haft någon utbildning riktad specifikt till deltagare från Ryssland men har haft en del elever därifrån, liksom enstaka föreläsare. Det finns också att par ryska journalister anställda vid Centrets fakultet, parallellt med deras anställning vid Novaja Gazeta i Moskva. Vidare ordnas med viss oregelbundenhet "Open lectures" och likande med ryska journalister. Michail Zygar har varit i Riga ett par gånger och hösten 2016 kommer journalisten och författaren Andrej Soldatov och talar om sin bok *The Red Web*.

Höstterminen 2016 lanseras ett nytt program vid SSE Riga och dess Media Center: "Future Media Management: A new programme for managers who direct independent news outlets in Russia and Eastern Partnership countries." Det handlar om ett utbildningsprogram (fyra veckolånga moduler) för ägare, chefredaktörer och publishers inom oberoende media. De 20 deltagarna kommer att studera hur man utvecklar "hållbara affärsmodeller" för oberoende nyhetsmedia. Här riktar man sig alltså uttryckligen även till ryska deltagare.

Bestämningen "oberoende" kan förtydligas med den värdegrund som Centret redovisar. Transparens, respekt, integritet och anti-korruption är de värden som uttryckligen nämns. Man betonar också vikten av att journalister från Baltikum och andra östländer skapar nätverk internationellt, och då inte minst med svenska och nordiska

journalister. Gästprofessor vid SSE Riga och föreståndare för Centret är Hans Månsson, f d chefredaktör för Sydsvenska Dagbladet.

Kommunikation över gränserna

Stora behov – lågt prioriterade

Som de senaste Levada-undersökningarna visat (se kapitel 2) finns fortfarande en positiv bild av Sverige i Ryssland. Fojo har iakttagit att de ryssar som omfattas av deras verksamhet har en starkt positiv bild av Sverige, och ett intresse av kollegialt samarbete och ömsesidigt utbyte med svenska kollegor. Även från svensk sida finns en vilja att samarbeta, men bilden av Ryssland är onyanserad och ofta mycket fördomsfull – en vanlig reaktion är förvåning över att det faktiskt finns aktiva oberoende medier i Ryssland även i dag. Många ryssars stolthet har nog fått sig en törn av denna negativa Rysslandsbild utomlands.

Det kan tilläggas att ryskspråkiga i Estland, Lettland och Litauen i första hand ser på rysk statlig TV och alltså får en regimkontrollerad bild av händelseutvecklingen t ex i Ukraina. Man kan förmoda att samma gäller för ryssar i Sverige. Det bedöms i de baltiska staterna som ett problem. Nyligen har Estland upprättat en egen ryskspråkig TV kanal som motmedel.

Det finns inga egentliga ryska medier som riktar sig mot Sverige, och inte heller några svenska medier som riktar sig mot ryssar. Samma månad som SR:s ryska radioredaktion la ner (se nedan) la även Sputnik ner sin svenska redaktion (antagligen av ekonomiska skäl). Det kan finnas mindre initiativ, men ingenting med större genomslag. Dock finns det oberoende ryska medier som har nyhetssidor på engelska (t ex Meduza). I London har Daily Telegraph en rysk plattform – ”Russia Beyond the Headlines” – som vänder sig till ryssar. Att få något liknande till stånd i Sverige kan vara svårt, då den ryska diasporan här inte är lika stor. Svenska Institutet har börjat med informationssidor om Sverige på ryska (<https://sweden.ru>).

Svenska medier och de rysktalande: exemplet Sveriges Radios sändningar på ryska

”I det försämrade säkerhetspolitiska läget försöker Sverige försiktigt stötta krafter som arbetar för att stärka demokratisering och yttrandefrihet i Ryssland.”

Så uttrycker sig Sveriges Radios tidigare styrelseordförande Olle Wästberg (SvD 9 februari 2016). Han fortsätter med att det också är centralt att bilden av Sverige i Ryssland är både korrekt och positiv. När lögnerna frodas är allt som gör att en alternativ verklighetsbild kan tränga igenom viktigt. Just i denna situation väljer Sveriges Radio att lägga ner produktionen på ryska (podprogram på nätet), riktad till Ryssland, men också till Ukraina, Belarus och de ryskspråkiga minoriteterna i Baltikum.

I stället ska SR nu rikta sig till nyanlända till Sverige med produktion på bland annat arabiska, persiska och somaliska. Det är utmärkt och behövs. Men det är något annat än produktionen för en publik i utlandet.

Sveriges Radios ryska produktion har naturligtvis inte haft någon miljonpublik. Men den har betytt mycket för kontakten med viktiga opinionsbildare och för Sverigebilden i öst. Sverige är löpande utsatt för desinformationskampanjer, om än av mindre omfattning. Men när ett större informationsangrepp kommer är det av mycket stor vikt att det finns en kanal för objektiv information om det svenska samhället. Inte minst har människor i den ryskspråkiga befolkningen i Estland och Lettland i decennier lyssnat på Sveriges Radios ryska program.

Nu kommer man i hög grad att vara hänvisade till ryska propagandasändningar.⁵⁰

Slutsatsen borde vara enkel. Från svenskt territorium bör vi upp-

50 Sådana distribueras faktiskt av det svenska statliga bolaget Teracom via Kaknästornet. Teracom leasar ut kapacitet till bolaget Astra, som bland annat vidarebefordrar sändningar från den ryska statsägda kanalen Rossija RTR. Lettlands regering protesterade förra våren hos den svenska myndigheten för radio och TV, men till ingen nytta.

höra att förmedla ryska propagandasändningar, men fortsätta med Sveriges Radios upplysande program på ryska. Så långt har vi refererat Olle Wästbergs resonemang.

Företrädare för SR replikerar (Björn Löfdahl, SvD 15 febr 2016) till Wästberg att det inte är företags uppgift att demokratisera Ryssland. Utifrån egna prioriteringar, och det faktum att program på ryska hade mycket liten publik, fattade SR detta beslut.

Desinformation och cyberhot

Ett nygammalt fenomen

En bakgrund till den argumentering som redovisades i förra delavsnittet är det faktum att Ryssland bedriver en omfattande propaganda för sina intressen och sin världsbild, riktad mot dess grannländer, Nato-länder och i viss utsträckning även mot Sverige. Detta sker dels öppet i konventionella media (som vi har påmint om ovan), dels halvt om halvt dolt i sociala medier (bland annat genom ryk-
tesspridning och s k ”nättroll”) och dessutom genom sådant som hackning av mailkonton, stöld av nätidentiteter, sabotage mot styrsystem för t ex kommunikation eller energi: alltså olika handlingar i cyberrymden med avsikt att störa och skada.⁵¹

Det finns dock skäl att påpeka att handlingar som använder information och informationsteknik för att vinna politiska eller militära fördelar inte är något som plötsligt uppstått med modern IT, inte heller är knutet till någon unik avsikt från president Putin. I samband med de (i juli 2016) mycket omskrivna läckorna kring det demokratiska partiets i USA mail-trafik, skriver den ansedda tidningen New York Times (27 juli 2016)

Underrättelsespecialister har påmint om att det är osäkert

51 Det har blivit vanligt att använda uttryck som ”cyberkrig” och ”informationskrigföring”. Hur allvarliga sådana attacker än är, finns det starka skäl att reservera begreppet krig för ”användande av organiserat militärt våld för att nå politiska mål” (NE 2016).

om det elektroniska inbrott som gjorts i det demokratiska partiets datorsystem var avsett som en ganska rutinmässig del av ett cyberspionage – av samma sort som USA också håller på med runt hela världen – eller var del av en strävan att manipulera presidentvalet 2016 (vår översättning).

Om det är ”normalt” eller inte att cyberspionage och liknande informationsrelaterade handlingar riktas mot kommunikation och verksamhet i ett annat land är naturligtvis inte huvudsaken. Viktigare är att de förekommer och riskerar att skada förtroendet mellan stater och folk, förvränga verkligheten och skapa fiendebilder.

En maning till alla medborgare

I en radiointervju 27 juli 2016 framhåller inrikesminister Anders Ygeman att ”Allmänheten måste ta ett större ansvar för att motarbeta hotet med så kallad desinformation från andra länder”. Så här fortsätter han:

Den psykologiska krigföringen blir ett allt större hot mot Sverige. Främmande makter försöker dagligen sprida falsk information. Även om myndigheterna nu stärker sitt motarbete, måste också allmänheten göra sitt, framför allt genom att ha ett källkritiskt förhållande till information. Det gäller egentligen all information på nätet, och all information från media. Och med det källkritiska tänkandet så får man ju också en bättre motståndskraft att stå emot annan falsk ryktesspridning och desinformation som det flödar över av på nätet.

Det är främst Ryssland som lyfts fram som avsändare av avsiktligt förvrängda uppgifter som syftar till att förvilla eller påverka allmänhet och beslutsfattare. Men som framgår av många kända exempel handlar det även om IS (Daesh) och andra aktörer.

Genom stärkta resurser och skarpare instruktioner till myndighe-

terna ska arbetet med att motverka den här typen av desinformation nu utökas. Det största ansvaret ligger hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som nyanställer för detta ändamål. Även FOI (Totalförsvarets forskningsinstitut) och flera forskargrupper engagerar sig i denna fråga.

Men inrikesministerns huvudbudskap är alltså att ett stort ansvar ligger på den enskilde medborgaren att vara vaksam.

Är StratCom en del av lösningen?

Under hösten 2015 aktualiserades frågan om Sverige, som ju inte är medlem av Nato, borde ansluta sig till Natos center för strategisk kommunikation, StratCom, beläget i Riga, Lettland. Försvarsminister Peter Hultqvist pläderar för en anslutning (11 jan 2016):

Så kallad "maskirovka", det vill säga vilseledning, är inget nytt. Olika typer av vilseledning har återkommande förekommit i historien. Men i det nu hårdnande säkerhetspolitiska klimatet gör dessa metoder sig åter gällande, men delvis i ny tappning anpassade till dagens tekniska möjligheter. Sverige måste i detta läge stärka och utveckla förmågan att identifiera och möta dessa utmaningar och hot. ... Vår ambition måste nu bli högre. På informationsarenan pågår idag en aktivitet som vi på ett bättre sätt måste behärska, stå emot och följa upp. Här finns en tydlig förbättringspotential som vi måste ta på det djupaste allvar.

Mot detta närmande till Nato har riktats mycket skarp kritik.⁵² Sådan har bland annat framförts av den oberoende Nato-utredningen (Blix m fl 2016). En huvudpunkt i kritiken är att Nato generellt inte har någon särskilt hedrande historik – track record – vad gäller

52 Betydligt mindre problematiskt är att Sverige i juni 2015 ansökte om status som bidragande deltagare vid Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence i Tallinn. Här finns tekniskt kunnande som Sverige kan ha nytta av. Försvarshögskolan har samarbetat med detta center sedan 2009.

vederhäftig information. En annan är att man nu förväntas trappa upp den aggressiva propaganda och motpropaganda som redan förs aktivt från såväl Ryssland som Nato/USA. Denna motargumentation går ut på att vi mycket väl kan lita till våra egna resurser för att möta desinformation. MSB, Försvarsmakten, Säpo, men framför allt en fri och kritisk press, arbetar på uppdrag från svenska folket. Det är dessa vi bör lita till.

Skarpast av alla uttrycker sig Rysslandskännaren och kulturdebattören Torsten Kälvemark⁵³, som får sista ordet i just denna fråga:

Enligt min bestämda mening är StratCom en organisation som saknar det som namnet påstår: excellens. Den har till syfte att bland annat studera rysk propaganda men den har inget att ge utöver vad vi själva kan prestera i Sverige.

Kälvemark fortsätter med att detaljgranska några av centrets publikationer och journalistseminarier, och finner dem grunda och delvis meningslösa. Han avslutar sin kommentar så här:

...den analys som centret står för har ju egentligen till syfte att granska det man kallar för ett ryskt hybridkrig via etablerade nyhetskanaler eller sociala medier. Men redan StratComs grundläggande utgångspunkt är tvivelaktig. På sin hemsida publicerar man i alla fall en rapport som kan vara läsvärd men den är inte författad i Riga utan vid universitetet i Helsingfors. Och där lyder en av slutsatserna: *Idén att Ryssland driver en kampanj av "hybridkrig" mot väst är i bästa fall en oerhörd överförenkling, och i värsta fall ett missbruk av ordet "krig" som skulle kunna leda till farliga oavsedda konsekvenser.*

53 <https://tidenstecken.wordpress.com/2016/05/11/strategisk-skandal/>. Se även artikel av Kälvemark i Aftonbladet, samma dag den 11 maj 2016.

Diskussion och slutsatser

I detta kapitel berörs viktiga och känsliga frågor om människors och organisationers informationstillgång, kunnande, kritiska distans och förtroende. De ligger alltså centralt i förhållande till temat för denna rapport.

För att komma till rätta med de svårigheter och dilemman som blir tydliga genom mediernas läge, desinformation m. m. är det uppenbart att det inte räcker med strategier enbart inom mediaområdet. Det är viktigt att peka på det grundläggande förhållandet att ökat förtroende och förtrogenhet med verkligheten – inom många av samhällets områden – är avgörande. Den som varit turist i Sverige kommer inte utan vidare att bejaka bilden av vårt folk som depraverat. Den som besökt Ryssland eller samarbetat med ryska kolleger kommer inte att acceptera de fiendebilder som annars lätt uppstår i ett läge med ökade spänningar och minskande kontakter (se bl a Volkan 1988, Hochschild 2011, Göransson 2016).

Det är värt att nämna läromedlens roll – både i skola och universitet – i information om världen. Studenter vid den högre utbildningen i Ryssland har givetvis fått ett av den officiella politiken styrt urval av böcker men blir samtidigt allt bättre på att hitta egen information på nätet. Att ställa sådan till förfogande på ett sakligt och korrekt sätt bör ha hög prioritet.

Men givetvis ingår även åtgärder som direkt syftar till förbättringar av medieklimatet och till en mer sannfärdig rapportering om både regering och folk i en strategi för samarbete och förtroende.

Utbildning av ryska journalister och andra informationsarbetare bör även fortsättningsvis vara högt prioriterat. Fojo har lång erfarenhet och har funnit fungerande arbetsformer. Sådant arbete, som betonar oberoende, professionalitet och kritisk hållning, bör ges en pålitlig finansiering och om möjligt utvidgas.

Vidgad kunskap om Ryssland i Sverige och om Sverige i Ryssland skulle medföra att källkritiken blir bättre och att informationsutbytet baseras på en stadigare saklig grund. Det finns dock ingen ”quick fix” för att åstadkomma detta. Den ryska sidan (ambassaden,

medier osv) har inte varit till stor hjälp. En bättre förståelse bör ligga i båda ländernas intresse, och djupverkan genom skolor, universitet, språkundervisning, kulturutbyten, turism m m ger den på sikt mest verkningsfulla förändringen.

Vi kan samtidigt ”försiktigt stötta” – Olle Wästbergs uttryck – de krafter i Ryssland som verkar för ökad kunskap, bland annat genom utbildningsinsatser. Svensk press och andra medier har dock ingen anledning att sätta sig på några höga hästar. Rapporteringen om Ryssland är starkt inriktad på politiska missförhållanden och militära hot (med några intressanta undantag). En genuin och nyanserad förståelse av ett folk och dess historia, som vi för egen del gärna begär av omvärlden och tillämpar på EU-länderna och USA, borde också gälla gentemot Ryssland. Detta är inte något som staten kan eller bör korrigera, men en kunnig och källkritisk opinion kan åstadkomma förändring.

I dagens läge behövs en beredskap mot kampanjer, bedrägerier, desinformation och cyberattacker. Min bedömning är att Sverige inte bör ansluta sig till en Nato-ledd opinionsbevakning riktad mot Ryssland. Det är våra egna myndigheter och en fri press som måste ta detta ansvar. Det är angeläget att analys och åtgärder baseras på professionell kompetens och realistiska föreställningar om ”fiendens” avsikter. Särintressen av olika slag ska påverka dessa så lite som möjligt.

12 Summering och rekommendationer

En ny Rysslandspolitik

I tidigare kapitel har, delvis ganska detaljerat, beskrivits existerande och potentiella samarbeten mellan svenska och ryska aktörer. Tonvikten har lagts på kontakter samhälle-till-samhälle och folk-till-folk. Diplomati och internationella överenskommelser, liksom ekonomiskt samarbete har fått en mer översiktlig behandling (kapitel 2). De militära relationerna mellan länderna har lämnats helt utanför. Däremot har jag – med en viss envishet – hävdat att den militära förmågan tillmätts en överdriven betydelse i förhållande till andra instrument som kan bidra till ökad säkerhet, och samtidigt får oproportionerligt stora anslag.

Att tyngdpunkten mellan militära och andra inslag i säkerhetspolitiken bör förskjutas får starkt stöd i de nyligen antagna utvecklingsmålen, Agenda 2030. I dessa som är förpliktande för samtliga FN-stater finns nu ett entydigt ställningstagande att det internationella samfundet måste prioritera fred och rättvisa och ”avsevärt minska alla former av våld och dödligt våld överallt” (delmål 16.1).

På en viktig punkt gör jag samma bedömning som de militärt orienterade säkerhetsanalytikerna, nämligen att Ryssland har en nyckelroll för både säkerhet och osäkerhet i det europeiska närområdet. Det är därför klokt att betrakta ”problemet Ryssland” som en – åtminstone under en tid – särpräglad utmaning för svensk politik och samhällsdebatt. I politik måste då innefattas en rad departement och sakområden: utrikes (som bör stå först!), försvar, miljö, kultur, forskning, utbildning, justitie, ekonomi, näringsliv och handel.

Det behövs en samlad och genomtänkt Rysslandspolitik. Som vi har sett finns fragment till en sådan. Försvarssektorn och försvarsdepartementet har sedan ett par år tolkningsföreträdet. UD har givetvis en roll och har bland annat formulerat en Resultatstrategi för delar av statens ekonomiska satsning. Övriga departement och deras myndigheter har i växlande grad uppmärksammat Ryssland som ett

”specialfall” men i stort sett sker samverkan ad hoc. I förbindelse med samarbetet inom EU har, inom ganska många områden, förbindelser med Ryssland ”hängts på” olika projekt och samarbeten. Agendan är alltså inte tom, men riktningen och viljan borde göras tydligare och mer konsekvent, samt kommuniceras till de många som är berörda.

För att detta ska betyda något behövs också förstärkt finansiering och en lämplig organisation. Dessa frågor återkommer senare i kapitlet. Först ska jag dock återvända till syftet och diskutera motiven för en tydlig, och annorlunda, rysslandspolitik.

Syftet igen

Ett tema med variationer

FN-stadgans maning – att ”mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser” – är förpliktande nog, och långt ifrån tandlös. Men den kan tolkas olika. Under arbetet med den här studien har vi haft kontakt med ett stort antal personer (se Personer mm nedan). Alla har understött tanken på vidgade kontakter med ryssar och Ryssland, många av dem med stor entusiasm. Samtidigt har det framgått att det inom ramen för den allmänt positiva inställningen finns flera olika motiv och betoningar, som grundar sig i skilda erfarenheter, organisatoriska hemvister och politiska värderingar.

I det här avsnittet redovisas några av de syftesbetoningar som jag kunnat urskilja. Analysen bakom olika ställningstaganden är av växlande kvalitet, och det är inte alla som jag sympatiserar med. Men en aktiv Rysslandspolitik kan – liksom andra ”politiker” – byggas samman av skilda motiv och strävanden, så länge dessa inte direkt strider mot varandra.

Underminera regimen!

”Det enda försvarliga skälet att verka i Ryssland är att så snart som möjligt kan få bort den nuvarande presidenten.” Detta uttalas ibland direkt, och ligger inte sällan under ytan i ställningstaganden.

Det kan finnas en parallell till Sydafrika, som bojkottades under många år med den uttalade avsikten att bli kvitt apartheid-systemet. Att Ryssland också är utsatt för multinationella sanktioner bidrar säkert till denna föreställning. Det måste dock sägas att de nu gällande sanktionerna har andra syften än regimen kollaps.

Om man skulle vilja fullfölja den tanken är det naturligt att söka enbart sådana samarbetspartners som motarbetar regimen, och välja bort sådana som är lojala med eller positiva till den. Men det finns flera exempel på organisationer som prövat den tanken och förkastat den. Man föredrar sådana kriterier som konstnärlig excellens eller journalistisk professionalism. Om dessa i sin tur betyder att regimen känner sig angripen, så får det vara så.

Demokratisera Ryssland!

Under tiden omedelbart efter Sovjetunionens sammanbrott rådde en betydande entusiasm i Ryssland för demokratisering, mänskliga rättigheter och ekonomiska reformer. Sverige svarade upp mot denna genom ett omfattande program (se kapitel 2) som pågick i över 15 år och kom att sammanfattas som ”stöd till reformprocessen i Ryssland” (Eduards 2009). I detta fanns också en säkerhetspolitisk dimension (se nästa stycke). Jämställdhet fanns också som en mycket tydlig strävan under denna tidigare period. Givet det ryska samhällets historia och egenskaper (yrkeslivet är relativt jämställt medan det är sämre ställt i hushåll och familj) bör denna strävan givetvis finnas med i fortsatt samarbete.

I dag är läget förändrat. Regimen har hårdnat och varken demokrati eller mänskliga rättigheter har gjort några större framsteg, snarare tvärt om. Demokrati och mänskliga rättigheter är (tillsammans med miljö) basen för regeringens nu gällande Resultatstrategi för stödet till Ryssland genom Sida och SI. Som syfte är detta oklanderligt, men i dag måste man se dessa som långsiktiga mål. Troligen blir de bättre tillgodosedda om man också arbetar med åtgärder och samarbeten som indirekt kan verka i demokratiserande riktning. Jag menar att flertalet av de åtgärder och projekt som beskrivs i kapitlen

3-11 kan få sådan indirekt betydelse.

Säkerhet och säkerhetspolitik

I förordet (och utförligare i kapitel 2) påpekades att säkerhetspolitik i svensk kontext fått en ensidigt militär uttolkning i praktiken. Försvarsmakten har fått ett betydande ekonomiskt tillskott, med den ryska statsledningens agerande som uttrycklig motivering.

Den allmänna utvecklingen och den politiska kulturen i Ryssland har betydelse för Sveriges säkerhet. Detta är uppenbart och erkänt. Försvarsminister (1997–2002) Björn von Sydow uttryckte det så att vi bör hjälpa till att dra in Ryssland i en europeisk säkerhetsordning, och stärka demokratiseringsprocesserna i landet. Å andra sidan är sambandet mellan demokratisering och säkerhet ganska indirekt, och det kan ta lång tid för förändringar att slå igenom som militär avspänning.

Det vore helt fel om denna utredning skulle uppfattas så att om vi visar oss allmänt bussiga mot Ryssland så kommer regimen att dra ner den militära hotnivån. Så är det naturligtvis inte. Diplomatiska ansträngningar spelar på kort sikt den avgörande rollen (se kapitel 2) medan andra civila samarbeten kan bekräfta och förstärka vårt lands vänskapliga avsikter. Det är visserligen (oftast) sant att man ”inte kastar bomber på dem man känner”, men det slags vänskap som kan motverka militär maktutövning tar tid att bygga upp. Men faktiskt – med risk att upprepa det självklara – är det precis detta som hänt mellan länderna i Norden (inget krig efter 1814) och mellan de ursprungliga EU-länderna (inget krig efter 1945). Mellan dessa länder är samarbetet så utbyggt, och i så många dimensioner, att en militär konfrontation framstår som otänkbar.

Berikande ömsesidighet

Om ”det ryska” nästan helt skärmas av från svenska folkets erfarenhetsvärld så blir vi fattigare på intryck och mindre vidsynta. Särskilt tydligt blir detta inom det kulturella området, men det gäller inte bara där. Att ensidigt hämta impulser från den anglosaxiska världen,

eller resten av Västeuropa, är oklokt på många sätt. Detta gäller som sagt allra tydligast inom kulturen, men flera impulser inom områden som religion, vetenskap, språk, schack, idrott och historia skulle vara berikande för Sverige och svenskarna.

Någon direkt reciprocitet i andra riktningen kan man dock inte räkna med. Ryssland är viktigare för Sverige än Sverige för Ryssland. Å andra sidan är vi, som ett populärt och (fortfarande) alliansfritt land, i en särskilt bra position att möta den önskan som finns hos ryssar att få impulser från världen utanför sitt eget land. Den kommersialiserade nordamerikanska kulturen utövar en stark lockelse, men Sverige skulle (i all anspråkslöshet) kunna visa på alternativ.

En sundare Rysslandsbild

Trots att det har gått relativt lång tid sedan Sovjetunionen föll samman har kunskaperna om Ryssland hos svensken i allmänhet inte blivit nämnvärt mycket djupare. De senaste årens avståndstagande, som har haft militära och säkerhetspolitiska motiv, har i stället förstärkt schablonföreställningar om ryssar och Ryssland. Fiendebilder har presenterats och fått fotfäste. Detta är en osund utveckling. Om vi hade flera civila samarbeten, av den typ som beskrivits i bokens olika kapitel, skulle många fler människor skaffat sig en egen erfarenhet av ryssar och Ryssland. Dessa skulle motverka förenklade föreställningar och myter.

Det är däremot inte givet att bättre kunskaper och flera kontakter kommer att leda till en större fördragsamhet med till exempel den ryska statsledningen. Inte heller kommer de att leda till enighet om hur man bör förhålla sig; det är väl känt att diplomater med lång erfarenhet av Ryssland kommer till vitt skilda slutsatser t ex i frågan om svenskt Nato-medlemskap. Men kunskap och personlig förtroendenhet har ett egenvärde, och kan motverka att ytliga och till och med russofoba stämningar får fotfäste.

Långsiktig avspänning

Ryssland ligger där det ligger och Sverige ligger där det ligger. Det

finns behov av en europeisk säkerhetsordning. Detta är erkänt sedan länge, och redan under kalla kriget nåddes vissa framgångar med en sådan, särskilt genom Helsingforskonferensen 1973-75. Denna ordning har rubbats och skadats, men alla (även Rysslands ledare) förklarar sig övertygade om att något slag av europeisk säkerhetsordning behövs. När sådana strävanden blir verklighet måste de innefatta dels mellanstatliga regelverk och internationella organisationer (som OSSE), dels samverkan i många andra dimensioner: ekonomiska, professionella och folk-till-folk. Men sådan samverkan behöver inte invänta framsteg i förhandlingar stat-till-stat: det är klokt att börja nu.

Mot bättre tider

Ingen kan säkert veta hur länge den problematiska situationen i Ryssland kommer att bestå. Den ekonomiska utvecklingen har gått upp och ner i häftiga vågor (se kapitel 2). Professionella iakttagare av den politiska utvecklingen är sällan optimistiska, men betonar ständigt hur svårt det är att förutsäga framtiden för detta land. Sovjetunionens sammanbrott blev för många en total överraskning. Men även vid den tidpunkten var det viktigt med de (personliga) kontakter som faktiskt fanns, både på högsta politiska nivå (Gorbatjev!) och på andra plan (diplomater, forskare, författare...). Sådana kontakter bidrog till att denna stora förändring kunde vila på en bottenplatta av uppbyggt förtroende och genomföras i någorlunda ordnade former. Slutsatsen är att när tiden kommer för Ryssland att öppna sig för vidgade kontakter, så är det utmärkt om det redan finns samarbeten. Sådana kan visa att öppningarna inte kommer att "utnyttjas" utan att man kan bygga vidare på existerande respekt och tillit. En rad kontakter som redan etablerats kan då befästas och utvecklas.

Den nordamerikanske historikern James J Sheehan har i en mycket intressant bok (*Where have all the soldiers gone?* Sheehan 2008) visat att i de västeuropeiska länderna (men inte USA och inte heller Ryssland) har den militära dimensionen i statens identitet (statehood) förlorat i betydelse under tiden efter andra världskriget. "Sta-

terna har behållit förmågan att föra krig, men tappat allt intresse för att göra det.” I stället har de blivit civila stater och koncentrerat sig på handel, tillväxt, välfärdsuppbyggnad, kultur och fri rörlighet. Det är värt att arbeta för att detta även ska prägla Ryssland inom en inte alltför avlägsen framtid.

Förslag och rekommendationer

Här återges, kapitel för kapitel, de viktigaste förslagen i starkt sammandragen form.

Kapitel 2: Diplomati, mellanstatliga organisationer, ekonomisk samverkan

Sveriges diplomatiska relationer med Ryssland ska vårdas och byggas ut. Samarbetet inom mellanstatliga organisationer bör tillmätas stor betydelse. De särskilda anslag inom UD:s budget (Uo5) som finansierar mellanstatliga organ i Östersjöregionen och Barentsregionen bör förstärkas, så att dessa har möjlighet att finansiera egna projekt.

Sverige bör ta upp den skadliga och kontraproduktiva lagstiftningen om ”utländska agenter” i bilaterala förhandlingar. Dessutom bör Sverige sträva efter att visumreglerna på båda sidor förenklas så långt som möjligt, och på sikt skapa visumfrihet för resor mellan våra länder.

Genom handel skapas ömsesidiga beroenden mellan stater och folk vilka stärker intresset av att, så långt som möjligt, undvika destruktiva metoder för att lösa konflikter. Sverige bör (tills vidare inom de ramar som EU:s sanktioner ställer upp) främja handelsrelationer, företagssamarbeten och investeringar i Ryssland.

Kapitel 3: Östersjön och dess miljö

Östersjön är inte bara allt viktigare ur säkerhetspolitisk synvinkel. Det är också ett av världens mest förorenade hav, med övergödning som ett dominerande problem. Resultatet blir ett hav som måste behandlas med största försiktighet. Problemen angår alla länder i Östersjöregionen.

Det organisatoriska ramverket för samarbete kring Östersjön och dess miljö är väl utvecklat, men det finns mycket stora kvarstående behov av åtgärder, övervakning och forskning. Ansvarstagandet genom HELCOM och andra organ är rationellt och kan vidgas. Miljödepartementet bör vara ansvarigt och drivande från svensk sida, och dess budget bör därför förstärkas med betydande belopp. Lämpligt är att inrätta ett särskilt anslag för samverkan med Ryssland om Östersjön – och Barents hav.

Kapitel 4: Nordkalotten och Barentsregionen

Samarbetet omfattar kommuner, län, näringsliv, idrott, kyrkor... och har vuxit fram genom grannkontakter och lokala initiativ. Det har visat sig livskraftigt. Regeringarna har samtidigt etablerat vissa formella samarbetsorgan – Arktiska rådet, BEAC m fl (se även kapitel 2).

Ökade resurser bör tillföras, på ett sätt som förstärker snarare än ersätter det lokala engagemanget. Miljösituationen är extremt känslig och miljöarbetet bör ges mycket hög prioritet; särskilda medel bör anvisas (se kapitel 3 ovan).

Kapitel 5 och 6: Utbildning och forskning

Det är högst önskvärt att utbytet av studenter och forskare ökar, i båda riktningarna. Medlen för att åstadkomma detta måste dock i huvudsak bli indirekta.

Studenter från länder utanför EU/ESS måste betala studieavgifter. Sverige bör överväga att slopa dessa för studenter från Ryssland.

Svenska Institutets Visbyprogram bör byggas ut avsevärt. Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, STINT, skulle kunna prioritera verksamhet riktad till Ryssland. Betydligt flera stipendier för forskarstuderande bör ställas till förfogande, särskilt inom områden där dessa lätt kan integreras i pågående forsknings-samarbete (som Östersjöns miljö, kärnsäkerhet, Polarforskning m fl).

Den sociala miljön för utbytesstudenter – i båda länderna och på

alla nivåer – bör uppmärksammas. Sådana initiativ som stöder utlandsstuderande både akademiskt och socialt bör uppmärksammas och stödjas. Ett svenskt studenthem i Moskva (liknande det som finns i Paris) är en möjlighet att pröva.

Akademierna KVA och IVA uppmanas att söka skapa formella samarbetsavtal med sina ryska motsvarigheter. Andra initiativ för forskarsamverkan, även relativt informella sådana, bör kunna stödjas med offentliga medel. Baltic Science Network (BSN) är ett nyskapat (2016) mellanstatligt nätverk för forskningssamarbete, i vilket även Ryssland ingår. BSN har potential för att bli en viktig nod för samverkan, men detta förutsätter att regeringarna engagerar sig aktivt.

Det är angeläget att sådana samarbeten som visat sig fungera i många år ges fortsatt stöd och möjlighet att expandera. Till dessa hör Polarforskningen liksom verksamheten inom det omfattande nätverket Baltic University Programme (BUP).

Den ”tredjelandssamverkan” som kan användas för att komplettera EU-finansierade forskningsprojekt med ryskt deltagande (initierades och förvaltas av Svenska Institutet, TLSÖST) bör bibehållas och om möjligt byggas ut.

Den vetenskapliga forskningen om Ryssland och ryska förhållanden är eftersatt i Sverige. Det fåtal centra vid universiteten som finns bör, som ett steg i en förbättring, tilldelas ökade resurser dels för forskning, dels för resultatspridning. Nya sådana uppmuntras. En uppräknig av statliga forskningsmedel bör ske med cirka 100 MSEK, lämpligen enligt den utprovade modellen strategiska forskningssatsningar; dessa föreslås av regeringen och administreras av Vetenskapsrådet.

Kapitel 7: Kulturutbyte

Kulturutbytet med Ryssland har funnits länge, bygger på sunda principer och har i relativt liten grad hämmats av de försämrade relationerna på säkerhetspolitisk nivå mellan våra länder.

Kulturrådet i Moskva bör ges utvidgade befogenheter och resurser i form av medarbetare och pengar. Ansträngningar bör göras att

identifiera ryska partners och hjälpa ryska och svenska kulturarbetare att finna varandra och identifiera intressanta teman. Operativa skäl, liksom jämförelser med likartade verksamheter, talar för en relativt snabb uppräknings av disponibla medel för kulturfrämjande, från den mycket blygsamma nivån av knappt 1 miljon till minst cirka 10 miljoner SEK.

I samband med en sådan expansion bör övervägas om man kan skapa ett svenskt kulturhus i Moskva (eller Sankt Petersburg, eller båda). En förebild kan vara Svenska institutet i Paris, som hittills är Sveriges enda kulturhus i utlandet.

Kapitel 8: Myndighetssamarbete

Flera samarbeten, till exempel kring budgetprocesser och mellan domstolar, går på sparlåga men är inte avbrutna. Generellt torde behoven av att i Ryssland bygga upp moderna statsinstitutioner fortfarande vara stort. Regeringen och berörda myndigheter bör ha en positiv beredskap för att återuppta sådana samarbeten när deras ryska motsvarigheter bedömer att detta är möjligt. Samarbete inom sociala sektorer, som hälso- och sjukvård, socialtjänst och socialvård har tidigare varit intensivt, och skulle kunna bli det igen. Särskilt bör insatser för barn, med olika typer av funktionsnedsättning eller sociala svårigheter, övervägas för framtida samarbeten.

Mellan gränsmyndigheterna Tull, Polis, Kustbevakning i de båda länderna pågår ett odramatiskt och friktionsfritt samarbete (mestadels multilateralt). Sverige bör givetvis delta i detta samarbete, och så mycket som möjligt stärka banden med de ryska partnermyndigheterna.

Kärnsäkerhetsarbetet har en särskild karaktär. Vid Sovjetunionens sammanbrott fanns stora mängder bomber och annat radioaktivt material, en rad kärnkraftverk av växlande ålder, "atomubåtar" och lager av mer eller mindre aktivt avfall. Sverige har genom sina expertmyndigheter (numera samlade i SSM) gjort mycket viktiga insatser för att hjälpa till att städa upp: förebygga spridning, smuggling och radioaktiv kontamination samt förbättra säkerheten i olika delar

av processen. Det är fortfarande ett fundamentalt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige att detta samarbete fortsätter och har möjlighet att utvecklas. Formerna för samarbetet, liksom fördelningen av kostnader mellan olika parter, måste givetvis vara öppna för diskussion. De svenska ekonomiska bidragen, som för något år sedan skars ner till hälften, bör skyndsamt återställas till minst sin tidigare nivå om cirka 35 MSEK per år.

Kapitel 9: Turism och vänortsutbyten

Ryssars turism i Sverige är väl etablerad, men dess volym har minskat under senare år, vilket kan hänföras till ekonomiska faktorer. Branschen (som får visst stöd genom Näringsdepartementet) är starkt medveten om att den ryska marknaden har stor potential. En del underlättande åtgärder skulle kunna stödjas av allmänna medel: mer turistinformation på ryska språket, arrangemang som särskilt kan intressera ryska turister osv.

Svenskars turistanvändning i Ryssland är i dagsläget av ganska blygsam omfattning. Att stödja "allmänturism" är inte meningsfullt, men utrymme för vidgat utbyte och "tema-turism" skulle kunna skapas inom ramen för ökade satsningar på utbyte och förtroendeskapande kontakter (se nedan om vänorter, samt kapitel 4, 5, 6, 7 och 10).

Kommunala partnerskap och vänortsutbyten mellan svenska och ryska kommuner är intressanta. Dock finns i dag endast ett fåtal sådana som fungerar. En nystart med ett antal intresserade ryska och svenska kommuner pågår just nu (2016-2017), i regi av Internationellt Centrum för Lokal Demokrati (ICLD) med stöd av Sida och SKL. Dessa partnerskap bör ges bästa möjliga förutsättningar för att fungera, bland annat genom en generös och oortodox medelstilldelning.

Om de former som nu skapas visar sig fungera, bör en expansion av vänortsutbyten med Ryssland ges hög prioritet. De "klassiska" vänortsutbytena, t ex inom Norden, innehöll nästan alltid utbyte mellan skolor, dessutom ofta mellan körer, idrott, teater mm. Dessutom deltog ofta lokala politiker. I samband med en nystart och

expansion bör en sådan bred folk-till-folk-inriktning med starkt deltagande från det lokala civilsamhället eftersträvas.

Kapitel 10: Organisationer i civilsamhället

Under biståndsperioden (1991-2008) var folkrörelser, föreningar och andra fria organisationer mycket aktiva, i samarbete med ryska partners. Efter 2009 har detta kraftigt minskat. Under de senaste åren har rysk lagstiftning om ”utländska agenter” (2012) och om terrorism (2016) skapat nya svårigheter.

Även i det nuvarande ganska motiga läget bör betydligt större summor satsas på CSO och folkrörelsearbete i Ryssland. Liksom tidigare bör tyngdpunkten ligga på att underlätta framväxten av ett vitalt civilsamhälle. En utgångspunkt måste vara att folkrörelse- och föreningsverksamhet – nästan oberoende av innehållet! – har ett egenvärde och tillför demokratiska kvaliteter.

Bidragsgivningen bör dock även i fortsättningen styras av vissa prioriteringar (som kan uttryckas i en Resultatstrategi eller på annat sätt). Det spektrum av sakområden och verksamheter som berättigar till stöd bör vidgas betydligt. De nu gällande bestämmelserna demokrati, mänskliga rättigheter (inklusive jämställdhet) och miljö kan utgöra en prioriterad kärna; till denna bör läggas barn- och ungdomsperspektiv. Svenska ungdomsorganisationer bör betraktas som en betydande resurs.

Kapitel 11: Medier, nyheter och opinionsbildning

Information och allmänbildning som gäller Ryssland och ryska förhållanden är svag i Sverige, och det finns en tendens att måla upp fiendebilder snarare än söka samförstånd och förståelse. Rysslands nuvarande regering styr landets medier allt hårdare och söker rikta befolkningens uppmärksamhet mot utrikes frågor snarare än inrikes problem. För att överbrygga dessa klyftor finns ingen ”quick fix”. Djupverkan genom skolor, universitet, språkundervisning, kulturutbyten, turism m m skapar den på sikt mest verkningsfulla förändringen.

Men satsningar direkt in i mediavärlden bör också göras. Medieinstitutet Fojo (vid Linnéuniversitetet) har under många år utbildat ryska journalister. Sida står för kostnaden, och ger anslag till två ytterligare organisationer inom området. Sådant arbete, som betonar oberoende, professionalitet och kritisk hållning, bör ges en pålitlig finansiering och om möjligt utvidgas.

I dagens läge behövs en beredskap mot kampanjer, bedrägerier, desinformation och cyberattacker. Sverige bör inte ansluta sig till en Nato-ledd opinionsverksamhet, fokuserad mot Ryssland (Strat-Com). Det är våra egna myndigheter (MSB m fl) och en fri press som ska ta detta ansvar. Resurser måste ställas till förfogande och ny kompetens byggas upp.

Finansiering

Genomgången visar att ekonomiska satsningar över statsbudgeten är väl motiverade och nödvändiga om syftet ska nås. Jag har inte sett det som möjligt att med någon precision föreslå belopp i alla de anslagstyper som finns, eller behöver skapas. I några fall, där klyftan mellan dagsläget och behoven är särskilt uppseendeväckande har jag nämnt önskvärda belopp som exempel.

Frågan om vilken ekonomisk nivå på satsningen som är rimlig kan angripas från två håll.

Den första är att fokusera på säkerhet och säkerhetspolitik i stort. Den enda tydliga budgeteffekten hittills av ”det försämrade säkerhetspolitiska läget” är (som nämnts flera gånger tidigare) en höjning av anslaget till Försvarsmakten med 26 miljarder SEK under en 5-årsperiod, upp till nivån 50 miljarder SEK år 2020. Detta har skett med direkt hänvisning till Rysslands aggressiva avsikter. En civil säkerhetssatsning av samma storleksordning skulle, rent principiellt, kunna motiveras men kommer naturligtvis (av en rad olika skäl) inte att realiseras. Däremot bör man dra slutsatsen att anslag i miljardklassen inte ska uteslutas. Sådana anslag faller ju inom samma breda säkerhetspolitiska koncept som försvarsanslaget: Sverige kan satsa några miljarder för att minska risken för den oerhörda katastrof

som ett krig skulle innebära. Den samhällsekonomiska kostnaden om ett sådant skulle bryta ut stannar givetvis inte vid 50 miljarder, utan blir mångdubbelt större. Slutsatsen av detta är att anslag för civila, förebyggande och förtroendeskapande verksamhet på nivån ”några miljarder” framstår som fullt rimligt.

Det andra sättet att angripa frågan är att uppskatta vilka ekonomiska satsningar som i dag görs på fredlig konfliktlösning, förebyggande åtgärder och internationellt samarbete i allmänhet. Ett försök till en sådan uppskattning gjordes för några år sedan (Prislappar för fred och säkerhet, Ingelstam och Mellbourn 2014). Vi fann att dessa verksamheter kan uppskattas till ungefär 2 miljarder SEK (endast en liten del av biståndet är då inräknat). Detta omfattar all ”civil” säkerhetspolitik, och endast en mindre del kunde urskiljas som destinerad för relationerna till Ryssland. Vi gjorde (i samma lilla skrift) ett försök att beräkna en rimlig förstärkning av denna kapacitet och bedömde då att nya 2 miljarder skulle göra skillnad, och kunna användas på ett meningsfullt sätt (det rör sig om en halv promille, 0,5 ‰, av Sveriges BNP). Vi pekade också på ett ”Östersjöpaket” inom denna ram, värt 400 miljoner SEK.

De nu nämnda beräkningarna gjordes före den omläggning av säkerhetspolitiken (2014-2015) som fokuserar en hotbild i närområdet. En bedömning i dag bör därför placera ambitionen högre, även på den civila och förebyggande sidan. Begränsningarna sätts i dag knappast av statsbudgeten (jämför beloppen 26 och 50 miljarder SEK ovan), utan snarare av vilka organisationer och kanaler som finns för att bedriva meningsfull verksamhet. Denna utredning ger en ganska optimistisk bild av dessa möjligheter: på område efter område finner vi organisation, insikt och kunskaper – men ganska lite pengar. Den allmänna bilden är alltså att en rejäl anslagshöjning, distribuerad på de många olika aktörer som nämnts i kapitlen 2-11 (och säkert fler, som utredningen inte hittat) relativt snabbt skulle kunna användas effektivt till samverkan och förtroendeskapande verksamhet gentemot Ryssland.

Som utgångspunkt för diskussionen om medel ser jag 1 miljard

SEK i anslagshöjningar, genomförda inom ett eller två budgetår, som ett minimum. Nivån 2 miljarder framstår som mer rimlig och bör eftersträvas på sikt. Å andra sidan finns det inget skäl att för evigt ha anslag specialdestinerade för Ryssland. Därför bör den särskilda satsning som föreslås läggas fast för 5 år framåt, med en utvärdering efter 4 år. Förhoppningsvis finns det då förutsättningar att dra ner eller på annat sätt förändra den. Även från denna vinkel framstår storleksordningen som blygsam: 5-8 miljarder i extraanslag under en femårsperiod, samtidigt som Försvarsmakten tilldelas 26 miljarder extra.

Genomförande och organisation

Den utförliga genomgången av vilka existerande och potentiella verksamheter som kan ingå i ett ”grannlaga” program för samverkan med Ryssland skulle kunna utlösa en slags byråkratisk/administrativ uppgivenhet. Hur ska alla dessa verksamheter kunna samordnas och tilldelas anslag, hur ska verksamheterna revideras och effektivitetsprövas och vem ska ta det politiska ansvaret?

För att börja med det sista, så är det inte första gången som problem och åtaganden behöver hanteras departementsövergripande. Den parallell som ligger närmast är Politik för Global Utveckling, PGU som beslöts i full politisk enighet 2003. Jag går inte in på förhistorien, men när beslut togs 2014 att väcka nytt liv i PGU så förordnades bistandsminister Isabella Lövin som ansvarig och samordnare för arbetet. Hon sammankallade övriga berörda statsråd till överläggning, begärde in underlag från deras departement och såg till att det som behövde göras blev gjort.

Den nu aktualiserade grannlaga uppgiften är ungefär lika svår. En politisk samordnare (statsråd eller statssekreterare) bör utses och ges långtgående befogenheter att föreslå åtgärder och samordna olika departements satsningar. Inom den tillgängliga budgetramen fördelas anslag enligt regeringskansliets normala procedurer (dessa är inte perfekta men de finns och de fungerar).

För den operativa verksamheten behövs också både samordning

och stimulans, förenad med förmåga till nytänkande och kreativitet. Därför föreslås en funktion som nationell underlättare⁵⁴: en ansedd och handlingskraftig person med ett eget kansli. Förtrogenhet med Ryssland liksom med svenskt samhällsliv i hela dess bredd bör var ett anställningskriterium. Hen ska hålla löpande kontakt med de olika verksamheter som ingår i satsningen, lösa upp knutar och föreslå samarbeten.

Denne underlättare bör också disponera vissa resurser för aktiv samhällsinformation och presskontakter kring projekten och deras syfte. Detta måste dock skötas med stor försiktighet och låg profil: annars kan motiven misstänkliggöras och hela grundtanken äventyras.

54 Underlättare: en försvenskning av det förträffliga ordet facilitator på engelska. Det finns förstås också en syftning på de nationella samordnare som då och då tillsätts för att styra upp olika samhällsproblem som inte ryms inom de vanliga ramarna.

Akronymer och förkortningar

ASFR	Svensk-franska forskningsföreningen
BEAC	Barents Euro-Arktiska Råd
BEEGS	Baltic and East European Graduate School, Södertörns högskola
BONUS	Internationellt forskningsprojekt om Östersjöregionen
BSN	Baltic Science Network
BSRUN	The Baltic Sea Region University Network
BSTF	Baltic Sea Task Force on Organized Crime
BUP	Baltic University Programme
CBEES	Centrum för Östersjö- och Östeuropaforskning, Södertörns högskola
CBSS	Östersjöstaternas råd
CCB	Coalition Clean Baltic
CRD	Civil Rights Defenders
CSO	Civilsamhällets organisationer (synonymt med NGO)
DAC	Direktoratet för utvecklingssamarbete, inom OECD
DN	Dagens Nyheter
Ds	Departementsserien (utredningar)
ECU	Europeiska schackunionen
EES	Omfattar länderna inom EU samt Norge och Schweiz
EII	Early Intervention Institute (Sankt Petersburg)
ESH	Ersta Sköndal högskola
EU	Europeiska unionen
FKSN	Rysslands federala myndighet för narkotikakontroll
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut

Fojo	Svenskt mediainstitut, numera en del av Linnéuniversitet
FöD	Försvarsdepartementet
GK	Generalkonsulat: Sankt Petersburg (och Kaliningrad: nedlagt)
HaV	Havs- och vattenmyndigheten
HBtQ	Samlingsbegrepp: homosexuella, bisexuella, transsexuella och queer personer
HELCOM	Helsingforskommissionen [för skydd av den marina miljön i Östersjön]
HHS	Handelshögskolan i Stockholm
ICES	Internationella havsforskningsrådet
ICLD	Internationell Centrum för Lokal Demokrati
IMS	International Media Support, flernationellt centrum för journalistik
IPPNW	International Physicians for the Prevention of Nuclear War (jfr SLMK)
IVA	Ingenjörsvetenskapsakademin
KVA	Kungliga Vetenskapsakademin
Mfj	Män för jämställdhet
MIA	Myndigheten för internationella adoptionsfrågor
MSB	Myndigheten för säkerhet och beredskap
MSEK	Miljoner svenska kronor
MSPS	Moscow School of Political Studies (2016 namnändrad M. S. of Civic Education)
Nato/NATO	Nordatlantiska fördragsorganisationen
NEFCO	Nordiska miljöfinansieringsbolaget
NGO	Från regeringar fristående organisationer, numera oftare kallade CSO
NSF	National Science Foundation (USA)
NV	Naturvårdsverket
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

OPC	Operative Committee inom BSTF Baltic Sea Task Force on Organized Crime
OSSE/OSCE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RCCEF	Russian Church of Christians of Evangelical Faith
RF	Riksidrottsförbundet
RGGU	Ryska statliga humanistiska universitetet (Moskva)
Rurik	Ryska riksförbundet i Sverige
SCB	Statistiska Centralbyrån
SEK	Svenska kronor
SI	Svenska institutet
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SITE	Östekonomiska institutet vid HHS
SKKB	Samarbetskommittén för kristna kyrkor i Barentsregionen
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SKUT	Svenska kyrkan i utlandet
SLMK	Svenska Läkare mot kärnvapen (del av IPPNW)
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet
SMHI	Statens meteorologiska och hydrologiska institut
SNF	Svenska naturskyddsföreningen
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio
SRHK	Svensk-Ryska Handelskammaren
SRSP	Svensk-ryska samarbetprogrammet (Finansdepartementet)
SSE Riga	HHS verksamhet i Riga, Lettland
SSE Russia	Handelshögskolan i Ryssland, startad och driven av HHS

SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
Stratcom	Natos center för strategisk kommunikation, Riga, Lettland
SU	Stockholms universitet
SvD	Svenska Dagbladet
SvK	Svenska kyrkan
SVT	Sveriges Television
SWERUS-C3	Gemensam polarforskningsexpedition år 2014
UCRS	Uppsala Centrum för Rysslandsstudier
UD	Utrikesdepartementet
UI	Utrikespolitiska institutet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
UN	United Nations (FN)
Uo	Utgiftsområde (inom statsbudgeten)
VR	Vetenskapsrådet
WCO	Världstullorganisationen, World Customs Organization
WTO	Världshandelsorganisationen, World Trade Organization
WWF	Världsnaturfonden
ÖEK	Hälsö- och sjukvårdens Östeuropakommitté

Referenser

Denna utredning bygger i huvudsak på intervjuer och på offentligt tillgängliga upplysningar. Många av de senare finns på nätet (några URL nämns i texten, men endast de som vi tror är svåra att hitta). Det finns därför inte behov av särskilt många konventionella referenser till böcker och artiklar. Många av dem som listas nedan är dessutom tillgängliga på nätet (bara en knapptryckning bort!)

- Bjereld, Ulf. "Utrikespolitiken och den svenska valrörelsen" i Sören Holmberg och Lennart Weibull (red) *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet 2010.
- Blix, Hans, Ekeus, Rolf, Hirdman, Sven, Oscarson, Stina, Schori, Pierre, Åkerström, Linda och Ingelstam, Lars (huvudsekreterare). *Sverige, NATO och säkerheten*. Lund: Celanders förlag 2016
- Bodin, Per-Arne. *Från Bysans till Putin: historier om Ryssland Skellefteå: Artos & Norma*, 2016
- Chrispinsson, John. "Rysen kommer!" *Tiden magasin*, Nummer 3 2016, sid 19-23
- Ds 1999:24. *Att förebygga väpnade konflikter: ett svenskt handlingsprogram*.
- Ds 2007:47. *Säkerhet i samverkan*. Rapport från försvarsberedningen
- Ds 2013:33. *Vägval i en globaliserad värld*. Rapport från försvarsberedningen
- Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*. Rapport från försvarsberedningen
- Eduards, Krister (med Krivonos, Michail och Rylander, Lars). *Det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland 1991-2008*. Stockholm: Sida 2009.
- Eidem, Rolf. "Svensk-ryska samarbetsprogrammet vid Finansdepartementet." *Ekonomisk Debatt 2007*, sid 62-72
- Eidem, Rolf. *Utvärdering av Strålskyddsmyndighetens verksamhet i Ryssland, Ukraina, Georgien och Moldavien*. Rolf Eidem Research.

2013-08-10.

- Ekéus, Rolf. *Fred och säkerhet – säkerhetspolitiska utredningen*. SOU 2002:108. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Ekumeniakyrkan. *Ekumeniakyrkans samarbete i Ryssland*. Stockholm 2015
- Europeiska unionens råd. *En europeisk säkerhetsstrategi. Ett säkert Europa i en bättre värld*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå 2009.
- Gerner, Kristian. *Ryssland: en europeisk civilisationshistoria*. Lund: Historiska media, 2015
- Göransson, Mattias. "Den svenska trollfabriken". *Filter Augusti/September 2016*, sid 55-78 (även tillgänglig elektroniskt <http://magasinetfilter.se/feature/trollfabriken/>)
- Hedenskog, Jakob och Vendil Pallin, Carolina (red). *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2013*. FOI-R-3733-SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut 2013.
- Hirdman, Sven. *Ryssland och svensk säkerhetspolitik. 50 år i utrikespolitisk tjänst*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg 2015
- Hochschild, Adam. *To End All Wars: a Story of Loyalty and Rebellion 1914-1918*. Houghton Mifflin Harcourt 2011.
- Holmberg, Arita. "A demilitarization process under challenge? The example of Sweden" i *Defence Studies*, Vol 15, Nr 3, 2015.
- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red). *Nordiskt ljus. Trettio-sju kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2009*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet 2010.
- Höglund, Lena. "Mörker över Ryssland" i *UI-bloggen*, 25 november 2014. <http://www.ui.se/blog/2014/11/25/morker-over-ryssland.aspx>
- Höij, Helena. *Vänskapliga förbindelser. En ekumenisk studie om kontakter mellan kyrkor i Ryssland och kyrkor i Sverige*. Fredens väg, Stockholm 2017
- Ingelstam, Lars och Mellbourn, Anders. *Fred, säkerhet, försvar. Tyngdpunktsförskjutning i svensk politik*. Stockholm: Sveriges kristna råd 2014.

- Ingelstam, Lars och Mellbourn, Anders. *Prislappar för fred och säkerhet*. Stockholm: Sveriges kristna råd 2014.
- Ingelstam, Lars. *Vapen i Sverige och världen*. Arbetsnotat 347, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet 2012
- Ingelstam, Lars. *System. Att tänka över samhälle och teknik*. Eskilstuna: Energimyndigheten. 2 upplagan, 2012.
- Jangfeldt, Bengt. *En rysk historia*. Wahlström & Widstrand, Stockholm 2015
- Kniivilä, Kalle. *Putins folk. Rysslands tysta majoritet*. Stockholm, Atlas 2014
- Kälvemark, Torsten och Mähler, Helena. *Över Östersjön – om högskola och högskolearbete i Sveriges östra närområde*. Högskoleverkets rapportserie 2003:8 R
- Levada-institutet. "Sverige-bilden i rysk allmän opinion" i *Jämförelse mellan två undersökningar 2014-2015*. Moskva: Jurij Levadas analytiska centrum 2015. <http://www.levada.ru/eng/>
- Ljungvall, Tobias. *Utländska agenter, Ryssland och föreningsfriheten*. Östgruppen, Stockholm 2015
- Lövin, Isabella. "Att verka för hållbar fred" i nätmagasinet *Mänsklig Säkerhet*, 24 juni 2015. Hämtad från: <http://manskligsakerhet.se/2015/06/24/att-verka-for-hallbar-fred/>
- Mattsson, Britt-Marie. *Neutralitetens tid. Svensk utrikespolitik från världssamvete till medgörlig lagspelare*. Stockholm: Forum 2010.
- Mustel, Kerstin. *Kartläggning och analys av folkbildningens internationella kontaktnät*. Folkbildningsrådet, Stockholm 2006
- Namli, Elena och Svanberg, Ingvar. *Religion och politik i Ryssland* Uppsala: Swedish Science Press, 2012
- Nationalencyklopedin nätupplagan 2016: "Säkerhetspolitik." Författare Bo Hult.
- Odrbratt, Göran (text) och Klich, Kent (bild). *Världens mitt finns inte på kartan. Om barns rättigheter, utsatta familjer och arbetet med att avveckla barninstitutioner – en reserapport från Ryssland, Litauen och Kirgizistan*. Bokförlaget Mormor, Stockholm 2009.
- Oldberg, Ingmar. "Soft Security in the Baltic Sea Region: Russian

- Interests in the Council of Baltic Sea States” i *UI Occasional Papers*, Nr 12. Stockholm: Utrikespolitiska institutet 2012.
- Oscarsson, Henrik och Holmberg, Sören. *Allt mer lätttrörliga väljare: vad är nytt och vad är gammalt?* Stockholm: Statistiska Centralbyrån 2013.
- Palme, Olof (ordförande) m fl. *Common security : a blueprint for survival. The Independent Commission on Disarmament and Security Issues*. New York: Simon and Schuster 1982.
- Pinker, Steven. *The Better Angels of Our Nature: A History of Violence and Humanity*. Viking Books 2011.
- Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*.
- Regeringens skrivelse 2000/01:2. *Att förebygga väpnade konflikter*.
- Riksrevisionen 2011:14. *Svenska bidrag till internationella insatser*.
- Schori, Pierre. *Minnet och elden. En politisk memoar med samtida synpunkter*. Stockholm: Leopard förlag 2014.
- Sheehan, James J. *Where Have All the Soldiers Gone? The Transformation of Modern Europe*. Houghton Mifflin Harcourt 2008.
- Sida 2009, se Eduards 2009
- Skott, Staffan ”Bok om tolkskolan” <https://staffanskott.wordpress.com/2013/10/>
- Stålvant, Carl-Einar, ”Twin city relationships - a Code for Neighbourhood Cooperation in the BSR”, i Christian Wellman (red). *From Town to Town: Local Authorities as Transnational Actors*. Hamburg: Lit verlag 1998
- Sundh, Kenneth, Kozhevnikova, Elena, Alwall, Jonas, editors: *Against Separation. Experiences in Early Intervention for Young Children with Disabilities in Russia and Byelorussia*. ESH Sköndal and EII St. Petersburg 2014
- Svegfors, Mats. ”Kunskapssamhällets fogar vittrar sönder”. Stockholm: Expressen, 7 december 2012.
- Svenska Institutet *Bilden av Sverige: Ryssland*. Stockholm 2016
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). *Medlemmarnas vänortsarbete*. Stockholm: SKL 2011.

- Thelin, Bengt. *Människors möten. Motiv och modeller för folklig samverkan mellan Öst och Väst* Fredsårsdelegationens skriftserie, nr 3, 1986
- Transatlantic Trends. *Key findings from 2014*. The German Marshall Fund of the United States
- U.S. Energy Information Administration. "Russia" under sektionen *International energy data and analysis*, 28 juli 2015. Hämtad från: <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=RUS>
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press 1994.
- Utrikesdepartementet. *Resultatstrategi för Sveriges stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och miljö i Ryssland 2014-2018*. Bilaga till Regeringsbeslut 2014- 08-28 (UF2014/53846/UD/EC)
- Utrikespolitiska institutet. Seminarium: "Russian Economic Decline – is there a Remedy?", 2014. Finns tillgängligt på UI Play.
- Utrikesutskottets betänkande 2000/01:UU4. *En säkerhetsordning för 2000-talet*.
- VisitSweden *Marknadsprofil 2015, Ryssland* <http://corporate.visitsweden.com/wp-content/uploads/2016/02/Marknadsprofil-Ryssland-2015.pdf>
- Volkan, Vamik D. *The Need to Have Enemies and Allies: From Clinical Perspective to International Relations*. Jason Aronson, Inc. 1988.
- Åkerström, Linda. *Säkerhetspolitik för en ny tid*. Stockholm: PAX förlag Sverige AB 2008.

Personer mm

Lars Ingelstam, utredare och huvudförfattare

Tekn dr och professor i matematik vid KTH, forskare vid FOA (1968-1972), chef för Sekretariatet för framtidsstudier (1973-1980), professor i Teknik och social förändring, Linköpings universitet (1980-2002). Forskare och författare.

Viktor Sundman, forskningsassistent/praktikant

Fil kand, Uppsala universitet (freds- och konfliktkunskap, utvecklingsstudier, nationalekonomi). Sedan september 2016 anställd vid Svenska FN-förbundets kansli som handläggare för fred, säkerhet och nedrustning (vik).

Fredens väg: I Fredens väg samverkar Equmeniakyrkan, Studieförbundet Bilda, Svenska kyrkan Stockholms stift, Sveriges Ekumeniska Kvinnoråd och Sveriges kristna råd, Helena Höij, projektledare, Margareta Ingelstam, sekreterare, Caroline Blomberg, praktikant.

En lång rad personer har hjälpt till med underlag, tips, synpunkter och kritik: några väldigt mycket och med stort engagemang, andra genom att helt enkelt skicka underlag. Här förtecknas alla de som vi vill tacka för medverkan. Ingen av dem kan givetvis göras ansvarig för sakuppgifter eller bedömningar i boken: för dem svarar författaren ensam.

Andrae, Cecilia, Svenska Institutet

Berg, Helene, VisitSweden

Berglund, Marta, Miljödepartementet

Bergström, Anders, Föreningen Norden/EU Strategy for the Baltic Sea Region

Björk, Magnus, Forum Syd

Bobjer, Charlotta, Sida

Boman, Jan, docent i matematik SU

Breitholtz, Carl-Johan, Domstolsverket

Brindis, Fausto, Parlamentarikerforum för lätta vapen-frågor
Bäckstrand, Göran, tidigare Röda Korset, Sekretariatet för framtidsstudier, UD
Carlsson, Gunilla, f.d. biståndsminister
Dahlbäck, Björn, Polarforskningssekretariatet
Davidsson, Gunilla, Sida och Generalkonsulatet i Sankt Petersburg
Dassen, Lars van, Strålskyddsmyndigheten
Durkin, Michael, Coalition Clean Baltic
Edman, Stefan, biolog och författare
Eduards, Krister, konsult, tidigare bland annat ambassadråd i Moskva
Efron, Vera, författare och förläggare
Ehrenberg, Tanja, WWF
Eidem, Rolf, konsult, tidigare ledare för finansdepartementets samarbete med Ryssland
Ekeus, Rolf, f.d. ambassadör, nedrustningsförhandlare m m
Ekinge, Mats, Nordiska ministerrådets sekretariat (Köpenhamn)
Enerud, Per, pressråd svenska ambassaden Moskva
Engström, Maria, Högskolan Dalarna
Eriksson, Leif, Vetenskapsrådet
Fyrby, Maria, Sjöfartsverket
Graninger, Göran, professor
Gustafsson, Bo, Östersjöcentrum Stockholms universitet
Göthberg, Birgitta, Handikappinstitutet och Vänföreningen för EII
Hall, Jesper, Sveriges Schackförbund
Hallhagen, Kajsa, Berwaldhallen/SR
Hammar skjöld, Erik, Generalkonsul Sankt Petersburg
Henschen, Kristina, Union to Union
Hirdman, Sven, bl a Sveriges ambassadör i Moskva 1994-2004
Holmberg, Britta, World Childhood Foundation
Håstad, Disa, Sverker Åströms stiftelse, tidigare utlandskorrespondent
Håstad, Elsa, Sida
Ingvarsson, Stefan, kulturråd i Moskva

Jobring, Nils, Göteborgs Universitet
Jonsell, Ulf, Polarforskningssekretariatet
Jonson, Lena, docent Utrikespolitiska institutet, tidigare kulturråd i Moskva
Jonter, Thomas, professor i internationella relationer, ordförande Svenska Pugwash
Kjelkerud, Barbro, svensk-ryska föreningen
Kleberg, Lars, professor i ryska, Södertörns högskola, tidigare kulturråd i Moskva
Kleberg, Olof, f d chefredaktör Västerbottenskuriren, vice ordförande OSSE-nätverket
Kochanowski, Szilvia, European Cultural Foundation
Kröjs, Peter, Tullverket
Kurosz, Joanna, Civil Rights Defenders
Kälvemark, Torsten, skribent, tidigare tjänsteman vid UKÄ och kulturråd i London
Kärrman, Anders, Malmö Högskola
Lantz, Susanna, Länsstyrelsen Västerbotten
Lassinanti, Gunnar, ABF Stockholm, tidigare Palmecenter
Levinsson, Claes, UCRS
Liljenberg, Anders, rektor SSE Russia
Lundin, Jan, ambassadör, f d chef för Östersjöstaternas Råd
Löf, Lars, ICLD
Marceta, Stella, Forum Syd
Marklund, Roger, Luleå stift av Svenska kyrkan
Mellbourn, Anders, statsvetare, tidigare chefredaktör DN och chef UI
Menjoun, Veronika, FOJO
Morsing, Louise, Generalkonsulatet i Sankt Petersburg
Murray, Richard, ekonom
Månsson, Hans, Media Center, SSE Riga (och Sydsvenska Dagbladet, Malmö)
Nilsson, Björn O, professor, VD för Ingenjörsvetenskapsakademin
Näslund, Inga, Palmecenter

Ormalm, Chris, Green Forum/Miljöpartiet
Oscarsson, Patrik, Riksidrottsförbundet
Persson, Lasse, SITE, Handelshögskolan i Stockholm
Peterson, Mirja, Sida
Piriz, Laura, Havs- och vattenmyndigheten, HaV
Pohl, Hans, STINT
Riis, Ulla, professor i pedagogik, Uppsala
Rydén, Lars, professor Uppsala, Baltic University Program
Rönngren, Monika, Svenska Institutet
Saarela, Sari, Länsstyrelsen Norrbotten
Sahlberg, Bengt, professor i turismvetenskap
Schori, Pierre, tidigare biståndsminister och FN-ambassadör
Shadura, Olga, ICLD
Sime, Zane, Östersjöstaternas Råd (CBSSS)
Sjögren, Heinz, ordförande i Svensk-Ryska Handelskammaren
Sjöholm, Cecilia, Polismyndigheten
Smidek, Franz, fotograf
Sohlman, Michael, ordförande Utrikespolitiska institutet
Staaf, Håkan, Naturvårdsverket
Sundh, Kenneth, Ersta Sköndal högskola
Tallert, Lars, FOJO
Thorell, Dan, konteramiral, Kustbevakningen
Vetterfalk, Vidar, Män för jämställdhet
Vänman, Kent, Sveriges Schackförbund
Walther, Yvonne, ICES
Westberg, Gunnar, professor, Läkare mot kärnvapen
Wiksten-Almströmer, Marianne, Stockholms skolors ungdomsmot-
tagning
Wristel, Camilla, Svenska Institutet
Wästberg, Olle, tidigare chef Svenska Institutet, ordförande STINT
Zimmermann, Åke, Stockholms Universitet
Ågren, Hans, professor i teoretisk kemi, KTH
Åkerman Sarkisian, Karine, Uppsala Universitet
Östlund, Tomas, Folkbildningsrådet