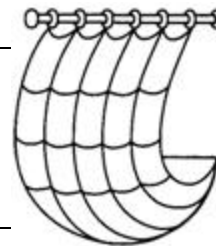




*Leerstoel InBev-Baillet Latour
Europese Unie - Rusland
KUL - UCL*



DE RUSSISCHE VERKIEZINGEN 2007-2008

GEWIKT EN GEWOGEN

Katlijn Malfliet en Ria Laenen

Instituut voor Internationaal en Europees Beleid
K.U.Leuven

De Russische verkiezingen 2007-2008 gewikt en gewogen

Katlijn Malfliet en Ria Laenen

Rusland kijkt straks weer tegen een nieuwe verkiezingsgolf aan. Op 2 december 2007 houdt de Staatsdoema, het Russische Lagerhuis, haar vierjaarlijkse verkiezingsronde. Dat zal gebeuren volgens nieuwe spelregels, die in de nasleep van het gijzelingsdrama in Beslan zonder problemen door de Russische president zijn doorgedrukt. In maart 2008 volgen dan de presidentsverkiezingen. De huidige president Vladimir Vladimirovitsj Poetin kan niet meer opnieuw meedingen. De Russische grondwet die dateert van 1993 geeft aan de president maximaal twee opeenvolgende termijnen. In verschillende ex-Sovjetrepublieken hebben presidenten zichzelf intussen wel een derde termijn gegund, vaak via een referendum onder de bevolking. In Kazachstan is het aantal termijnen van 7 jaar dat de president kan uitdoen onbepaald. De recent overleden president Njazov van Turkmenistan liet zich zelfs voor het leven benoemen. De oudgedienden van het communistische tijdperk die zich in deze G.O.S.-landen hebben geherprofileerd als nationale leiders van de nieuwe onafhankelijke staten hebben op deze manier hun machtspositie verzekerd.

De vraag, die tot een aantal maanden regelmatig werd gesteld was of president Poetin het voorbeeld van zijn collega's in de autoritaire nieuwe onafhankelijke staten van het G.O.S. zou volgen, dan wel of hij zou aftreden en een andere belangrijke functie zal opnemen. Aan keuze zou het de ex-president niet ontbreken: ceo van Gazprom of president van de Unie Rusland - Wit-Rusland, of voorzitter van het Russisch Constitutioneel Hof, dat naar zijn lievelingsstad Sint-Petersburg verhuist. Poetin heeft zelf herhaaldelijk benadrukt dat hij niet voor een derde termijn gaat. Sinds kort is er nog een andere optie. Nu Poetin heeft verklaard dat hij bij de komende parlementsverkiezingen de partijlijst van "Verenigd Rusland" zal trekken, is de kans reëel dat Poetin na de presidentsverkiezingen in maart, en na een eventuele wijziging van de grondwet, de functie van eerste minister opneemt. Maar is deze vraag over wat president Poetin zal doen wel zo belangrijk? Tenslotte is Poetin slechts een figuur die op een bepaald ogenblik door het "systeem" naar voor is geschoven, om een bepaalde rol te spelen op het politieke toneel. Belangrijker dan de persoon van Poetin zijn de kenmerken van het Russisch politiek regime. Precies daarover bestaat aanzienlijke discussie: Hoe moeten wij politiek Rusland verstaan? Wie zijn de Russen? Houdt Rusland van democratie en doet Rusland aan democratisering?

In wat volgt komen slechts een aantal kenmerken van het Russisch politiek systeem aan bod, die tegelijkertijd de meest prangende vragen betreffen: hoe kunnen we de Russische natie en het Russische nationalisme verstaan? Over welke politieke instellingen beschikt het huidige Rusland? Hoe kunnen we het partijenlandschap begrijpen en hoe evolueert het kiessysteem? Is Rusland een echte federatie? Ongetwijfeld komen bij deze verkiezingen ook elementen van buitenlandse politiek aan bod: Rusland eist almaar luider opnieuw de rol van wereldmacht op.

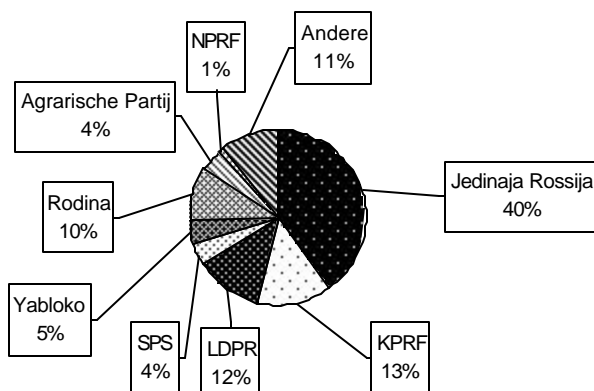
I. De Russische democratie versie 2.0.

Op dit ogenblik beleeft het nieuwe Rusland in de visie van de Russische elite een tweede fase Russische democratie (versie 2.0.). Het "oude" partijstelsel, dat zich tijdens de jaren '90 ontwikkelde, werd terzijde geschoven door een rigide partij- en kieswetgeving en door het

intensieve gebruik van de zogenaamde “administratieve bronnen”¹. In het huidige pre-electorale partijenveld overheersen een zeer beperkt aantal reusachtige partijen dankzij een duidelijke steun vanuit de overheid en de staatsgeleide media. “*Jedinaja Rossija*” (Verenigd Rusland) is met voorsprong de grootste partij in de Doema.² Deze partij werd door het Kremlin gecreëerd in de aanloop naar de parlementsverkiezingen in 2003, alhoewel de President zich boven de partijpolitiek plaatst en ook geen lid is van een politieke partij. Voordat Poetin in oktober 2007 aankondigde dat hij de lijst van “Verenigd Rusland” zou trekken, had deze partij reeds de beste perspectieven om als grootste uit de bus te komen bij de Doemaverkiezingen. De expliciete steun van de president zal *Jedinaja Rossija* nog versterken. Voor andere partijen zal het nog moeilijker worden om zetels te winnen in de Doema en om de tot 7 percent verhoogde kiesdrempel te overschrijden. Op die wijze heeft de beslissing van Poetin om de partijlijst van Verenigd Rusland te trekken als het ware de hele dynamiek van de verkiezingscampagne afgeremd voordat die op gang was gekomen.

Naast de (van 5 naar 7 percent) verhoogde kiesdrempel, zijn er nog andere elementen van de vernieuwde kieswetgeving die van belang zullen zijn voor de samenstelling van een nieuwe Doema. Zo verdwijnt het gemengde kiessysteem. Bij de parlementsverkiezingen van december 2007 is het immers het voor het eerst niet meer mogelijk om afgevaardigden te verkiezen op basis van een individuele kandidatenlijst. Alle 450 zetels worden nu via partijlijsten gekozen, terwijl bij de vorige electorale cycli de helft van de Doemavertegenwoordigers werden verkozen via individuele kandidatenlijsten op basis van een proportioneel systeem, waardoor kandidaten van politieke partijen die de kiesdrempel niet haalden toch een zetel konden krijgen door een hoog aantal stemmen op de individuele lijsten en er ook heel wat niet-partijgebonden Doemavertegenwoordigers waren. Bovendien zijn de registratievoorwaarden voor partijen aanzienlijk verstrengd en is het voor kleine partijen verboden om in kartel naar de verkiezingen te gaan.

Resultaat verkiezingen 2003



¹ Administratieve bronnen: “Het gebruik van bronnen van de staat en van de publieke macht (met inbegrip van dwangmiddelen, personeel, financiën, materiaal en andere bronnen), door aan de macht zijnde politici of politieke partijen om de perspectieven op verkiezing te verbeteren, in strijd met juridische of andere normen en verantwoordelijkheden die het uitvoeren van het publiek ambt beheersen (een definitie voorgesteld door Open Society Initiative: “The Use and Misuse of Administrative Resources in Russia”, <<http://www.justiceinitiative.org/activities.ac/cfm/russia>>

² In addendum bij deze tekst wordt een overzicht gegeven van de politieke partijen die deelnemen aan de parlementsverkiezingen.

“Rusland is nog niet rijp voor een echt partijenpluralisme”, zegt Poetin. Eerst moet de Russische staat zich verder consolideren, haar “nationaal belang” duidelijk bepalen, haar internationale positie duidelijk maken aan de internationale gemeenschap. Intern moet Rusland zorgen voor een beter evenwicht in termen van sociale rechtvaardigheid (cfr. De vier nationale projecten)³. Als deze tweede fase is gerealiseerd, kan Rusland in een derde fase (democratie 3.0.) tot een eigen, specifiek Russische, interpretatie en implementatie van democratie overgaan.

1.1 De Russische natie en het Russische nationalisme. De Russische nationale kwestie

Toen Rusland uit de Sovjet-Unie tevoorschijn kwam als een nieuwe onafhankelijke staat, klonk onmiddellijk twijfel over de eigen aard van deze herboren natie. Zou Rusland er deze keer in slagen zich een eigen nationale identiteit toe te meten? En zo ja, hoe kan die dan wel worden begrepen? Rusland heeft na de implosie van de Sovjet-Unie zo’n ingrijpende “inkrimping” ondergaan, dat Ruslandkenners zoals H  l  ne Carr  re-d’Encausse zich onmiddellijk de vraag stelden of Rusland zich wel tevreden zou stellen met dit terugtrekken binnen de grenzen van de eigen staat⁴. Zou Rusland niet opnieuw hegemoniale ambities gaan koesteren? Nochtans was Rusland op dat ogenblik een zwakke staat, die zowel economisch als politiek met ineenstorting werd bedreigd. Een “balkanisering” van Rusland moest in elk geval worden vermeden: vele volkeren binnen de grenzen van de Russische Federatie hadden een sterk natiebewustzijn ontwikkeld, dat zelfs ambities van staatsuitbouw inhield. Tot het sterke nationale bewustzijn van de verschillende volkeren had de verdeelen-heers Sovjetnationaliteitspolitiek in sterke mate bijgedragen. De hiërarchisch territoriaal-administratieve indeling van de Sovjet-Unie vormde de institutionele basis voor aanspraken op (staats)soevereiniteit in de post-Sovjet context. Er moest dus een nieuwe relatie worden gezocht tussen de vele volkeren van Rusland en de herboren Russische staat.

Tabel: Etnische groepen groter dan 1 miljoen in de Russische Federatie⁵

<i>Etnische groepen >1 miljoen mensen</i>	<i>Totale bevolking: 145 166731</i>	<i>Percentage van de totale bevolking</i>
Russen	115 889107	79,83%
Tataren	5 554601	3,83%
Oekraïners	2 942961	2,03%
Basjkiren	1 673389	1,15%
Tsjoevasjen	1 637094	1,13%
Tsjetsjenen	1 360253	0,94%
Armeniërs	1 130491	0,78%

³De vier nationale projecten werden gelanceerd begin 2006. Zij betreffen de ontwikkeling van de landbouw, de verbetering van de woongelegenheid, de verhoging van de kwaliteit van de gezondheidszorg en de versterking van het onderwijs. Ondanks het stabilisatiefonds en de grote reserves aan goud en valutavoorraden, werd aanvankelijk weinig geld vrijgemaakt voor de nationale projecten. Uit opiniepeilingen blijkt ook dat de bevolking geen sterk vertrouwen heeft in de uitvoering van deze projecten <FOM <http://bd.English.fom.ru>>

⁴H. Carr  re-d’Encausse, *Victorieuse Russie* (Fayard, Paris, 2000).

⁵Tabel opgemaakt op basis van de resultaten van de all-Russische census van 2002. *Itogi vserossijskoi perepisi naselenija 2002 goda. Tom 4: Natsionalnij sostav i vladenie jazykami grazhdanstvo (kniga 1)* (Statistika Rossii, Moskva, 2004)

Als aan staatsopbouw moest worden gedaan op de ruïnes van één van Europa's oudste staten, dan diende deze staat zich te bezinnen over haar eigen interpretatie van de Russische staatsidentiteit. Eén ding is zeker: Rusland definieert zich niet graag als het land van alle (etnische) Russen (*Roesskie*), maar verkiest een multiculturele profilering, verwijzend naar alle volkeren die in Rusland wonen, niet alleen naar de etnische Russen

De idee van een post-imperiale civiele identiteit werd door president Jeltsin sterk naar voor gebracht. Hij richtte zich dan ook consequent tot de *Rossijanie*, de Russische burgers (niet alleen de etnische Russen). Een liberaal-democratische staatsgedachte werd de dominante ideologie na de augustuscoup van 1991. De idee van burgerlijke verantwoordelijkheid werd naar voor geschoven. De hergeboorte van een Russische staat zou worden beheerst door het recht. Het nieuwe Rusland predikte een democratische en inclusieve vorm van nationalisme, goede relaties met andere (dan Russische) nationaliteiten, binnen en buiten Rusland. Trots moest komen, niet van het feit dat men zich Rus, Tataar, Boerjat of Jood noemde, maar van het feit dat men burger was van een vrij en democratisch Rusland, dat steunt op democratische morele waarden. Terwijl in heel wat andere vroegere unierepublieken van de Sovjet-Unie een nationalistische revolutie tegen het communisme de democratische revolutie voorafging (een soort de-coloniserende nationale bevrijdingsstrijd), was het in Rusland de democratische oppositie tegen de communisten, die leidde tot de hergeboorte van de natie. De publieke opinie in Rusland was democratisch voor zij nationalistisch werd én het nationalisme van de dominante nationaliteit (in de zin van etnische groep) was tijdens de Sovjetperiode veel meer amorf, gewrongen tussen patriottisme, nationalisme en sovjetisme.⁶ Historisch gezien had Rusland nooit een uitgesproken nationalistische identiteit ontwikkeld, maar was haar identiteit eerder verbonden met imperialistisch en messianistisch denken. De grote vraag was dus: zou Rusland zich bevrijden van zijn imperiale ambities en van zijn messianisme? Volgens de thans geldende grondwet van 1993 is Rusland (of : de Russische Federatie, beide benamingen zijn evenwaardig) een multinationale staat, die zijn natiebegriff definieert in moderne termen van burgerschap en democratische politieke vertegenwoordiging. Al wie gerechtigd op het Russische territorium leeft, is een Russische burger of *Rossijanin*. Hoewel Rusland in de loop van de geschiedenis een bijzonder dubbelzinnige verhouding heeft uitgebouwd tussen staat, natie, rijk, maatschappij en politieke gemeenschap, leek vanaf 1991 Rusland toch resoluut te kiezen voor het West-Europese model van inclusief burgerschap (in schril contrast met de exclusieve benadering van burgerschap aanvankelijk in postcommunistisch Estland en Letland).

Het zou niet lang duren vooraleer in het herboren Rusland de “nationale kwestie” herrees. De idee van de Russische democratische staat kon de patriottische thema's niet incorporeren. Dat was de zwakte van de georganiseerde liberale partijen, die ruimte liet voor nationalist en patriotten. Ondertussen ging Rusland ook economisch zienderogen achteruit. De idee van de restauratie van het rijk, zijn territorium, maar ook zijn prestige en orde werden belangrijker. De zogenaamde “rood-bruine” oppositie speelde handig in op de gevoelens van teleurstelling over de teloorgang van Ruslands prestige en de tegenvallende resultaten van de liberaal-democratische economische hervormingen in de vorm van “shock therapy”. De ultranationalistische LDPR (de Liberaal-Democratische Partij) van Zjirinovski scoorde verrassend goed in 1993 en opnieuw in 1995, deze keer bijgetreden door de rejectionistische

⁶ De etnische Russen maken ongeveer 80 percent uit van de totale bevolking van Rusland. Maar er dient ook te worden opgemerkt dat hun aanded in de totale bevolking daalt, o.a. omdat het geboortecijfer bij de niet-Russische bevolkingsgroepen hoger ligt.

KPRF⁷ (de Communistische Partij), die zowel bij de Doemaverkiezingen van 1995 als die van 1999 het grootste aantal zetels in de Doema behaalde.

De plaats van de etnische Russen in de (sovjet)Russische politieke gemeenschap heeft altijd ter discussie gestaan. Hoewel deze bevolkingsgroep niet erg tevreden is met de huidige oplossing, toch kijken de etnische Russen met veel argwaan naar exclusieve vormen van nationalisme. De etnische rellen in september 2006 in Kondopoga (Karelië), die een massale uittocht van niet-Russen uit de stad veroorzaakte, wijzen erop dat etnisch nationalisme in zijn extreme vormen wel degelijk aanwezig is in Rusland en wordt ondersteund door nationalistische groepen zoals de Slavische Unie, een vereniging van neo-nazi's, die aanslagen tegen niet-Russen opeisen. Toch verwekt dit fenomeen alleen maar angst bij de doorsnee-Rus. Het woord "nationalisme" veroorzaakt niet eens een polemische reactie maar stuit op een rechtstreekse verwerping, die rust op de overweging dat nationalisme geen "geciviliseerde" houding is.

Het onderscheid tussen nationalist en nationaal-patriotten is erg relevant in de Russische politiek. De nationalist willen een politieke eenheid, die de Russen privilegieert als de kern van het Russische Rijk, terwijl de patriotten, voortgaand op de traditie van de Slavofilie, hopen op het vrijwillige herstel van een soort supranationale eenheid. Patriotten benadrukken het bestaan van een historisch geconstitueerde supranationale gemeenschap op de Euraziatische landmassa waar alle volkeren aan hun trekken komen. De patriottistische benadering gaat gepaard met een heropleving van de Orthodoxie en benadrukt de rechten van individuen en groepen, die in harmonie met elkaar leven, eerder dan van naties.

Nationalisten willen staatsstructuren, waarin de Russische natie zich profileert in een soort kolonialistische relatie met andere volkeren en burens (land verzamelen, afscheiding van het westen en een missie om de Euraziatische landmassa te domineren). Agressief nationalisme, dat eerder aansluiting zoekt bij communisten en andere antipolitieke strekkingen vindt men bijvoorbeeld in Zjirinovskij's proto-fascistische LDPR. De successen van de LDPR in 1993 en het verder standhouden van deze partij tijdens de volgende verkiezingen wijst erop dat er een standvastig electoraat bestaat dat de opkomst van de democratie gelijkstelt met het ongeluk van de desintegratie van de Sovjet-Unie en het verlies van het nationale prestige. Naast de LDPR zijn er verschillende andere -weliswaar kleine- partijen die de ultranationalistische kaart trekken. Edward Limonov van de Nationaal-Bolsjevistische Partij profileerde zich als de leidersfiguur van dit gedachtengoed. Deze partij neemt echter niet deel aan de Doemaverkiezingen.

In tegenstelling tot deze vormen van extreem nationalisme, valt nationaal-patriottisme wel in de smaak bij de doorsnee-Rus. De patriotten schuiven een aantal conservatieve waarden naar voor, die meer de Russische tradities volgen: nationaliteit (*narodnost'*), rechtvaardigheid (*spravedlivost'*), patriottisme en statelijkheid (*gosudarstvennost'*), en dit aangevuld met spirituele waarden (*dukhovnost'*) en moraliteit (*pravstvennost'*), als een soort herinterpretatie van de Russische idee, die zich kant tegen verwestering, en die individualisme en materialisme als typisch voor de liberale democratie de rug toekeert. De Russische nationaal-patriottische bewegingen en partijen hebben van bij de aanvang een tegenwicht gevormd tegen de liberalen en democraten, die als te pro-Westers en/of Transatlantisch werden gezien. De "Rodina"-coalitie o.l.v. Dmitry Rogozin was bij de parlementsverkiezingen in december 2003 een belangrijke vertegenwoordiger van dit nationaal-patriottisme. De coalitie is echter

⁷ In deze tekst worden de afkortingen van de Russische partijnamen gebruikt: dus KPRF, SPS, LDPR, etc. Zie addendum voor een overzicht van de Russische politieke partijen die deelnemen aan de Doemaverkiezingen van 2007.

uit elkaar gevallen na de verkiezingen. De ideeën van het nationaal-patriottisme maken ook deel uit van de ideologie van Jeddinnaja Rossija.

Hoewel de vraag naar de Russische nationale identiteit nog steeds erg divers wordt beantwoord, toch zijn er een aantal patronen die steeds sterker terugkomen: de band met de Russische taal: *Roesskojazychnye of Russofony*, om te verwijzen naar de band tussen alle Russisch-sprekenden; de nationale identiteit als de identiteit van een culturele gemeenschap waarin de nadruk wordt gelegd op de religieus-culturele kenmerken; en de band met religie waarbij de kerk wordt gezien als veruit de belangrijkste Russische nationale instelling. De idee van de Russische cultuur werd sterk benadrukt door Dmitri Lichatsjov, vooraanstaand filoloog en ex-politieke gevangene. Lichatsjov was er weliswaar van overtuigd dat de Russische cultuur deel uitmaakt van de Europese cultuur, maar hij benadrukte datgene wat Rusland "Rusland" maakt: de orthodoxe kerk en haar religie, en het traditionele collectivisme van de Russische samenleving. Russisch cultureel ethnocentrisme speelt dus nog steeds een ambigue rol in het nieuwe Rusland.

Een ander terugkerend patroon is het Russische messianisme dat diep ingeworteld in de Russische maatschappij. De Bolsjeviken hebben indertijd een aangepaste vorm van messianisme gebruikt om de idee van de proletarische revolutie in Rusland te laten "inwortelen". Maar ook Poetin heeft een eigen interpretatie van Russisch messianisme: alleen een sterk en goed omringd Rusland kan het Westen beschermen tegen het islam fundamentalisme. In zijn "State of the Nation" van 2005 heeft Poetin de desintegratie van de Sovjet-Unie een onnodige ramp genoemd, die alle latere ontwikkelingen hypothekeerde. Op deze "vaststelling" steunt dan weer de ambitie om Rusland als grootmacht te herstellen.

Toch heeft Russische nationale identiteit ook te maken met de Russische natie, gedefinieerd als etnische gemeenschap. Die etnische gemeenschap valt niet noodzakelijk samen met de staat. In Rusland (zowel in het tsaristische Rusland als in de Sovjet-Unie) is de relatie natie-staat altijd al complex en ambivalent geweest. De Russische natie is groter dan de huidige Russische staat (zoals in Hongarije en in Servië). De naar schatting 25 miljoen Russen die zich plotseling in het buitenland bevonden na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is een telkens weerkerend thema in het debat rond de Russische identiteit. Hoewel dus een getniseerd nationalisme wordt verworpen, bevat de aanspraak om de Russen in het buitenland te beschermen dan wel weer het element van etnisch nationalisme. Toch valt deze idee zeker niet samen met neo-sovjetimperialisme, zelfs niet bij de neocommunisten, zoals de KPRF. Het Russische rijk is historisch gegroeid door het "verzamelen van Russische aarde", nl. expansie over het land. Net als in de Verenigde Staten werden relatief lege territoria over een enorme continentale massa uitgespreid (en niet overzee, zoals de Britten in Indië). Dit soort "continentale" kolonisering is veel moeilijker omkeerbaar dan de "maritieme" vorm. Het ontstaan van deze twee gigantische continentale rijken, de V.S. en Rusland, heeft de traditionele natiestaat overschaduwd. Alle twee lijken zij geroepen om de helft van de wereld te beheersen. De vraag blijft welke vorm deze heerschappij na de Koude Oorlog zal aannemen, en in welke termen ideologieën zullen worden verwoord. Vermoedelijk zal de strijd tegen de islamitisch-fundamentalisme en terrorisme daarin een belangrijke rol spelen, maar ook de interpretatie van wat democratie moet zijn.

Vaak wordt benadrukt hoe verschillend Oost en West het natiebegrip verstaan. Ons West-Europees concept van territoriaal soevereine staten, waarvan de relaties sinds het verdrag van Westfalen worden beheerst door het internationaal recht is geëvolueerd tot een natiebegrip dat sterk met de staat werd verbonden. Deze soevereine staten werden al snel naties, waarvan de

politieke wil is gebaseerd op de wil van heel het volk. In Oost-Europa zou het concept “natie” zijn primordiale etnische inhoud bewaard hebben, waar een individu lid is van een etnische gemeenschap, ongeacht de wilsuïting. De natie was een gemeenschap, onafhankelijk van de politiek, zodat cultureel gebaseerde naties samen konden leven in een multinationalaal rijk. In deze zwart-wit tekening, die ongetwijfeld moet genuanceerd worden, biedt Rusland een derde benadering van de idee van de natie: etniciteit en participatie zijn ondergeschikt aan de ethiek van het overleven van de staat zelf.

1.2. De ideologie van de soevereine democratie

President Poetin bracht stabilisering. Toen kon opnieuw worden gedacht aan een mogelijke staatsideologie. Typisch is dat de idee voor een nieuwe Russische staatsideologie werd gelanceerd van bovenuit, met name vanuit de presidentiële administratie. Vladislav Soerkov, leidende figuur en ideoloog in de presidentiële administratie, lanceerde het begrip “soevereine democratie” in februari 2006. Vanuit de presidentiële staf zouden Dmitri Medvedev en Vladislav Soerkov hebben samengewerkt om dit meesterplan voor Poetins quasi-opvolging op te zetten. Het gaat om een nationalistische, staatgerichte en collectivistische ideologie, die door Jedinaja Rossija als partij-ideologie werd overgenomen. Wat Jedinaja Rossija betreft heeft de doctrine van de soevereine democratie tot doel om van Rusland opnieuw een grootmacht te maken. De ideologie is gekenmerkt door een sterke nadruk op de “statelijkheid”, de suprematie van ideeën op materieel voordeel, de consolidatie rond de nationale leider en de eis van een brede sociale consensus, een streven naar rechtvaardigheid en vrijheid. De bevolking verstaat dat “soevereine democratie” in haar gemengde oorsprong stilzwijgend de officiële ideologie van het Russische leiderschap werd. “Soevereine democratie” zal ook na Poetin de officiële ideologie van de politieke scène blijven. Op alle mogelijke manieren wordt duidelijk gemaakt dat er maar één correcte officiële ideologie kan zijn. Als gevolg daarvan wordt de oppositie gedelegeitmeerd.

Deze situatie is merkwaardig omdat zo'n exclusieve staatsideologie wordt verboden door art. 13 van de Russische grondwet van 1993: *“Ideologische pluraliteit wordt erkend door de Russische Federatie. Geen ideologie kan worden ingevoerd als staats- of verplichte ideologie”*. De ideologie van de machtpartij *Jedinaja Rossija* zou een gelijkaardige (maar niet gelijke) rol zou kunnen spelen als het Marxisme-Leninisme in het communistisch systeem. Het post-Sovjet Russisch politiek systeem is immers een merkwaardige hybride van autoritarisme gecombineerd met instellingen van representatieve democratie.

Toch wordt het politieke systeem van Rusland sinds Poetin geformuleerd in termen van versterking van de democratie. Democratie raakte onder Jeltsin gedeformeerd (o.a. door de opkomst van de oligarchen en de groeiende macht van de regionale leiders in het federaal systeem). Vladimir Poetin heeft gewerkt aan wat men zou kunnen noemen: “politieke normalisatie”. Zijn doel was stabiliteit te brengen en de voorwaarden te scheppen om een normale democratie uiteindelijk ingang te laten vinden. Het neerhalen van de oligarchen, het vertikaliseren van de macht in de federatie en het organiseren van staatscontrole op de media: al deze “tussentijdse maatregelen” worden gezien als perfect verzoenbaar met het streven naar democratie.

Soevereiniteit en staatsintegriteit vinden in het begrip “soevereine democratie” een perfect huwelijk. Soerkovs stuk draagt trouwens als titel “Soevereiniteit is het politiek synoniem van competitiviteit”. Om competitief te zijn in een geglobaliseerde wereld moet Rusland de volle soevereiniteit hebben: dit betekent de volle controle door de Russische staat over zijn grenzen en territorium. In tegenstelling tot andere nationaliteiten van de vroegere Sovjet-Unie is

Rusland volgens Soerkov een staat-vormend volk. Dit contrasteert volgens Sørkov met de andere republieken die de Sovjetoverheersing afwierpen en de “voogdij” van de Europese Unie opzochten (met name de Baltische republieken). Rusland kan niet gaan voor zo’n toekomst aangezien het een onafhankelijke speler moet zijn op het wereldtoneel.

De idee van het “samenzijn” (*sobornost*) is ook een belangrijke component van het begrip “soevereine democratie”. Verkiezingen zijn volgens dit principe minder belangrijk dan sociale consensus. Sociale consensus kan worden gevonden in nieuw opgerichte instellingen als de Publiekskamer (een surrogaat voor de burgergemeenschap) en in de Bilaterale Commissie voor Arbeidskwesties, die voor Rusland veel geschikter worden geacht dan een veelpartijendemocratie. Daarnaast omvat de soevereine democratie ook de idee van rechtvaardigheid (*spravedlivost*), die zelfs belangrijker is dan vrijheid en die niet noodzakelijk gelijkheid betekent. Rechtvaardigheid komt overeen met het moreel gevoel van herverdeling. De herhaaldelijke dreiging om de privatiseringen van de jaren ’90 te herzien, speelt in op dit rechtvaardigheidsgevoel, dat bij een grote meerderheid van de bevolking aanwezig is.

1.3. “Russia Inc.”

President Poetin heeft Rusland herhaaldelijk voorgesteld als een reusachtige onderneming (vandaar de term: “Russia Incorporated”), die kundig moet worden bestuurd. Er is nood aan een nieuwe nationale idee, die prioriteiten en doelen naar voor schuift, en die Rusland tot een verenigd volk maakt. De oude slogans hebben hun tijd gehad: in 1917 “Alle macht aan de arbeiders”; in 1941: “Het moederland roept”; en in 1986 “glasnost en perestrojka”. Toen Poetin aantrad zei hij: “Ik ben de gehuurde manager van de grote onderneming Rusland, en ik ben door het volk aangesteld”. Een dergelijke uitspraak verwijst naar een patrimoniale invulling van het presidentschap, een ontwikkeling die zich manifesteert in het huidige energiebeleid van Rusland en in uitingen van een extreem rechtsnihilisme, zoals dat in de Joekos-zaak aan het licht is gekomen.

Rusland heeft de ambitie om zich als model voor te stellen aan de hele wereld: een specifiek sociaal systeem dat tegengestelde tendensen harmoniseert (economisch, sociaal, religieus, cultureel). Rusland schuift zich naar voor als een voorbeeld van hoe voorwaarden van conflict en oorlog oorzaken van vooruitgang en vrede kunnen worden.

Dit gedachtegoed vindt men ook in het geopolitieke denken van sommige Eurasianisten. Rusland komt in het denken van de Eurasianisten voor als een unieke synthese van Europese en Aziatische beschavingen en met de roeping om tegenhanger te zijn van een Angelsaksisch-Atlantistische beschaving. Wat ook de uitkomst is van de verkiezingen, deze brede “outlook” wordt belangrijk voor de volgende decennia.

II. De re-make van de de politieke instellingen en het politieke proces

II.1. Een nieuw design voor de Russische staat

Het was een hele uitdaging om het Rusland dat overbleef na de implosie van de Sovjet-Unie staatkundig uit te bouwen. Rusland had zich als unierepubliek altijd vereenzelvd met de Sovjet-Unie, zelfs in die mate dat deze unierepubliek, in tegenstelling tot de andere unierepublieken, niet beschikte over eigen staats- en partij-organen. Op de valreep voor het

uiteenvallen van de Sovjet-Unie heeft de Russische Unierepubliek eigen instellingen gekregen (een Russische Communistische Partij, Russische geheime diensten, Russische ministeries). Rusland kwam als staat tot stand in een crisismoment, er was op dat ogenblik geen strategisch plan voor een lange-termijn staatsopbouw. Het was absoluut niet duidelijk hoe de pijlers van de staat: het presidentschap, het parlement, de rechterlijke macht zich onderling zouden gaan verhouden.

Duidelijk was echter wel dat gewerkt werd aan een nieuw design voor de Russische staat. De nieuwe institutionele arrangementen kwamen wat de Sovjet-Unie betreft reeds tot stand in 1989. De perestrojka en glasnost' politiek van Michail Gorbatsjov spaarde ook de politieke organisatie van het land niet. Het machtsmonopolie van de Communistische Partij moest verdwijnen. Gorbatsjov wilde het machtscentrum verschuiven van de partij-organen naar de staatsorganen. Om het communistische partij-apparaat te hervormen zocht Gorbatsjov alternatieve institutionele arrangementen, om de regime-legitimiteit te verhogen en om de leider een basis te geven buiten de Partij. In een eerste stap wilde hij het vertegenwoordigingssysteem op basis van sovjets (de zogenaamde radendemocratie) en het parlementarisme in ere herstellen. "Alle macht aan de Sovjets", de Leninistische slogan, werd opnieuw tot leven gewekt tijdens de semi-competitieve verkiezingen van 1989. Een korte periode van "speakers-parlementarisme" begon.

Op 1 december 1988 werd een nieuw orgaan opgericht: het Congres van Volksafgevaardigden van de USSR. Dit reusachtige platform met 2250 deelnemers was duidelijk een overgangsinstelling, een forum voor het ventileren van alternatieve meningen (de voormalige dissident Andrej Sacharov speelde hierin bijvoorbeeld een belangrijke rol). In de schoot van het Congres werd een Opperste Sovjet verkozen, die als permanent orgaan zou gaan fungeren. Deze nieuwe instellingen (het Congres en een geherwaardeerde Opperste Sovjet) zouden in de Russische Unierepubliek gerepliceerd worden in 1990. Toen de USSR eind 1991 uiteenviel had Rusland dus een Congres van Volksafgevaardigden en een kleinere, meer permanent werkende Opperste Sovjet. Maar deze organen bestonden naast het presidentschap, gecreëerd in 1990. Boris Jeltsin werd in 1990 de eerste voorzitter van de Russische Opperste Sovjet (nieuwe stijl) en in juni 1991 koos de bevolking hem tot eerste Russische president met een absolute meerderheid (57% van de stemmen). Een tweede stemronde was niet nodig.

Het presidentschap is dus in de laatste jaren van het Sovjetregime ontstaan om te compenseren voor de neergang van de CPSU en de zwakheid van het parlement. Gorbatsjov werd in maart 1989 voorzitter van het Congres van Volksafgevaardigden, en op 15 maart 1990 werd hij als enige kandidaat door het Congres -dus niet door de bevolking- tot president verkozen. De democratische legitimiteit van Jeltsin was veel groter. Jeltsin werd ook eerst voorzitter van de Russische Opperste Sovjet. In het referendum "O ver de vernieuwing van de Unie" op 17 maart 1991 werd een vraag toegevoegd: "Vindt U het noodzakelijk om de functie van president van de RSFSR verkozen bij algemeen stemrecht in te voeren?". De eerste verkiezingen voor het Russische presidentschap werden gehouden op 12 juni 1991. Ook Zjirinovski trad aan als kandidaat (naast Ryzjkov, Bakatin, en Makasjov). Jeltsin won in de eerste ronde met 57% van de stemmen. Hierdoor kreeg hij een legitimiteit, die Gorbatsjov nooit heeft gehad.

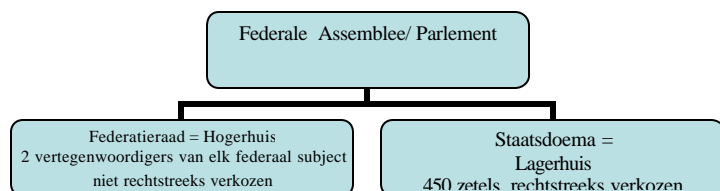
In die periode werd druk gediscussieerd over het politieke systeem dat Rusland zou kiezen. Sommigen opteerden voor het Amerikaans presidentieel systeem. Anderen verwierpen presidentialisme, dat noodzakelijk scheiding van machten en "checks and balances" inhoudt, als vreemd aan de Sovjet en Russische traditie. Uiteindelijk werd gekozen voor een semi-

presidentieel regime, gemodelleerd naar de vijfde Franse republiek, met een combinatie van presidentieel en parlementair bewind. Zo'n regime kent een duale executieve met een staatshoofd (de president) en een regeringshoofd (de premier). Op die wijze wordt de president gespaard van beslommeringen van dagelijkse politiek en van confrontatie met de bureaucratie. Terwijl de premier instaat voor de sociale en economische politiek is de president in de eerste plaats verantwoordelijk voor de nationale veiligheid (zoals in Frankrijk). Daarnaast kent zo'n semi-presidentieel regime ook een duale democratische legitimiteit. Zowel de president als de parlementaire assemblee zijn direct verkozen door de bevolking en kunnen de soevereine autoriteit opeisen.

Hoewel de eerste stappen in de hervorming dus parlementair van aard waren, toch bleek snel hoe weinig vertrouwen deze institutionele keuze kon wekken. Speaker Ruslan Chasboelotov kon het niet halen tegen president Jeltsin, die symbool stond voor de overwinning op het communisme in 1991. Het Congres van Volksafgevaardigden kon ook de zo gehate economische maatregelen die vanaf januari 1992 werden ingevoerd niet tegengaan, wat het vertrouwen bij de bevolking zeker niet verhoogde.

Het Congres en de Opperste Sovjet werden eind 1993 afgeschaft en vervangen door een bicameraal parlement: de Federale Vergadering. Jeltsin, die een *impeachment*-procedure op zich zag afkomen, ontbond het parlement (de Opperste Sovjet) eerst bij presidentieel decreet, en dan met geweld. Sindsdien spreekt men van de eerste Russische republiek (1992-93) en de tweede Russische republiek, die een aanvang nam na de bestorming van het Witte Huis in oktober 1993. De eerste twee jaren waren een tijd van strijd tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, gepersonifieerd in de rivaliteit tussen president Jeltsin en de voorzitter van de Opperste Sovjet Ruslan Chasboelotov. Op 10 november 1993 werd uiteindelijk de presidentiële versie van de grondwet aan de burger voorgelegd, waarin constitutioneel werd gekozen voor een semi-presidentieel systeem, zij het dat de president in zijn relatie tot het parlement uiteindelijk als sterkste naar voren komt.

In de periode van 1991 tot 1993 stonden twee instellingen met democratische legitimiteit (president en parlement, beiden door het volk gekozen) tegenover elkaar. Toen reeds was duidelijk dat scheiding van machten niet werd aanvaard door de Russische politieke elite. Democratie zou worden gebruikt in de strijd om het machtsmonopolie, via een ongewone variant van het semi-presidentieel regime. M.a.w. de logica van het semi-presidentieel regime heeft zich aangepast aan de Russische politieke cultuur, die streeft naar éénhoofdigheid van de leiding (*jedinonatsjalie*). Het presidentschap is wel compleet nieuw in Ruslands politieke traditie, in termen van opbouw van de Opperste Staatsmacht en van legitimiteit. De vererfbare monarchie en de Marxistisch-Leninistische ideologie hadden beiden hun historisch potentieel uitgeput. De functie van president kwam echter niet voort uit een strijd tussen Jeltsin en Gorbatsjov, maar uit een splitsing in de nieuwe Russische politieke klasse. Gorbatsjov werd tot president verkozen door het Congres. Jeltsin daarentegen wilde zijn macht veilig stellen door het creëren van de post van president, die rechtstreeks door het volk gekozen was. Maar hierdoor werd deze nieuwe instelling van het presidentschap een vehikel voor het uitbouwen van de autocratie. In een Russische context leidde dit immers tot een sterk gepersonifieerde macht, die in één persoon werd belichaamd.



Het Lagerhuis, de Staatsdoema zou worden verkozen op basis van een gemengd kiessysteem (zie verder). Het Hogerhuis (de Federatieraad) wordt volgens de grondwet van 1993 samengesteld uit twee vertegenwoordigers afkomstig uit de (toen) 89 componenten of subjecten van de Federatie.⁸ Alleen de nominatie van de eerste minister door de president moet door het parlement worden goedgekeurd, alle andere benoemingen van ministers gebeuren “in consultatie met het Hogerhuis”. De president heeft de mogelijkheid om het parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De post van vice-president verdween en het werd bijzonder moeilijk gemaakt om de president af te zetten of om de grondwet te wijzigen.

Ongetwijfeld bevat de eerste grondwet van het nieuwe Rusland (1993) een aantal elementen van democratische staatsopbouw: scheiding van machten en het principe van rechten en vrijheden worden erkend. De grondwet voorziet in een ombudsman voor mensenrechten. De grondwet verbiedt censuur en garandeert de vrijheid van pers. De grondwet geeft de Rus vrijheid van beweging, ook in eigen land, zodat bijvoorbeeld het systeem van de *propiska* ongrondwettelijk werd (hoewel Moskou-stad het systeem onder een andere naam bleef toepassen). Ook privé-eigendom wordt erkend als sluitstuk van een liberale revolutie en het recht om grond te kopen en te verkopen werd grondwettelijk bevestigd.

Een democratische staat is per definitie een rechtsstaat. Dat principe lijkt ook de Russische grondwet te bevestigen. *Pravovoe gosudarstvo* krijgt er het statuut van constitutioneel basisprincipe. Maar *pravovoe gosudarstvo* (een staat beheerst door het recht) is daarom nog geen rechtsstaat: het recht wordt ondergeschikt gemaakt aan politieke strijd.

Interessant is echter ook dat art. 7 Rusland een sociale staat noemt. De nadruk op sociale, naast politieke rechten vindt zijn oorsprong in het sociaal-democratisch element van het Bolsjevistische denken en in de sociaal-liberale tendens in pre-revolutionair Rusland. In de grondwet worden moeilijk na te komen beloften van sociale rechtvaardigheid gedaan, zoals het recht op gratis gezondheidszorg (art. 41,1) en op een zuiver milieu (art. 42): zo’n beloften ondermijnen het vertrouwen waarop de grondwet zou moeten rusten. Art. 29 verbiedt het aanwakkeren van sociale, religieuze, raciale haat. Zo’n bepaling loopt in de Russische context het gevaar om een ongeproportioneerde beperking te betekenen van politieke rechten en vrijheid van meningsuiting. De maatregelen die president Poetin na het gijzeldrama in Beslan heeft aangekondigd in het kader van de strijd tegen het terrorisme wijzen onmiskenbaar in deze richting.

⁸ Sinds 1 januari 2007 zijn er 85 subjecten van de Federatie. Kleinere federale eenheden werden samengevoegd. Dit proces van “federatieve vereenvoudiging” zal nog worden verdergezet.

II.2. De president

De grote vraag, die zowel de parlements- als de presidentsverkiezingen van 2007-2008 beheerst is wie Poetins opvolger wordt. Zowel volgens het onafhankelijke LEVADA-center als volgens het door de staat georganiseerde VTsIOM zijn er meer dan 50% kiezers die vinden dat Poetin moet gaan voor een derde ambtstermijn.⁹ Poetin blijft de enige persoon, die het vertrouwen van het publiek behoudt om het land te besturen. Alle andere kandidaten halen uitzonderlijk lage cijfers. De vrijwel onbekende Viktor Zoebkov, die door president Poetin als premier werd naar voor geschoven, krijgt als mogelijke presidentskandidaat iets meer krediet omwille van het vertrouwen, dat Poetin hem heeft geschonken. Na de aankondiging van zijn beslissing om de partijlijst van Verenigd Rusland te trekken bij de parlementsverkiezingen, klom Poetins populariteit nog hoger en uit de polls blijkt bovendien dat hij niet alleen het vertrouwen van kiezers van die partij geniet, maar ook van andere partijen. Het signaal dat Poetin de Russische politiek niet verlaat na 2008 werd door de grote meerderheid van de Russische bevolking met opluchting onthaald, want in hun ogen zal hij dus de nodige controle blijven uitoefenen en –vanuit welke hoedanigheid ook – voorkomen dat het land wegzinkt in politieke chaos. Poetin heeft het presidentschap niet nodig om de effectieve leider van het land te blijven. Als meerderheidsleider van de grootste fractie in de Doema zou Poetin ook op een andere wijze zijn bewind kunnen voortzetten: als speaker van het parlement, eerste minister, fractieleider van Verenigd Rusland. Eén scenario is bijvoorbeeld dat hij fractieleider zou worden en na twee jaar het premierschap zou overnemen en zo de president vervangen als belangrijkste leider van het land. Wat op het spel staat is de legitimiteit van de opvolging van Poetin. Uit alle opiniepeilingen blijkt dat de president tot nu toe de enige politieke instelling is die door de Russische bevolking als volledig legitiem wordt aanzien.

De grondwet van 1993 is opgebouwd rond het principe van een sterke president die eveneens staatshoofd is. De Russische president wordt rechtstreeks verkozen door de bevolking. De president moet geen meerderheidspartij of coalitie in het parlement vertegenwoordigen. “Impeachment” (afzetting) van de president is quasi-onmogelijk gemaakt. De regering is ondergeschikt aan de president: zij wordt door hem aangesteld en is verantwoording aan hem verschuldigd. Dat werd ook duidelijk geïllustreerd in de ontbinding van de regering en de aanstelling van een nieuwe premier en enkele nieuwe ministers in september 2007 in de aanloop naar de verkiezingen. De president benoemt de eerste minister. Als het parlement de kandidaat-premier tot driemaal toe weigert, kan de president het parlement ontbinden. De president benoemt ook de hoogste rechters en de Procureur-generaal. De president is hoofd van de Veiligheidsraad en heeft het leiderschap over de buitenlandse en veiligheidspolitiek van de Russische federatie, zoals indertijd de Tsaar in de grondwet van 1906 de verantwoordelijkheid kreeg voor buitenlandse politiek, strijdkrachten en regering. Veiligheid, defensie, binnen- en buitenlandse zaken, domeinen beheerd door de zgn. “machtsministeries” zijn door de grondwet van 1993 voorbehouden voor de president. De premier heeft geen controle op de machtsministeries. De president kan de noodtoestand uitroepen. Hij kan decreten uitvaardigen met kracht van wet, die niet door het parlement moeten worden goedgekeurd. Decreten hebben kracht van wet, zolang er geen (parlementaire) wetgeving is uitgevaardigd over dit onderwerp. Zoals partijrichtlijnen in het oude systeem werden tijdens de Jeltsin-periode decreten (*oekazy*) gebruikt als richtlijnen voor latere parlementaire wetgeving. Poetin heeft dergelijke decreten minder nodig omdat hij rechtstreeks greep heeft op het parlementaire werk. De president kan een veto uitspreken tegen Doema-wetgeving

⁹< <http://www.levada.ru/srok.html>>

Bij onmogelijkheid van de president om te regeren, gaat de macht naar de premier. Vandaar het belang van deze functie: Poetin werd in augustus 1999 tot (zoveelste) premier van Jeltsin aangeduid en kon vanuit die positie zijn machtsbasis verder uitbouwen tot hij plaatsvervangend staatshoofd werd en daarna verkozen president.¹⁰ Het feit dat Dmitri Medvedev en Sergej Ivanov (voormalig minister van defensie) de post van vice-premier kregen leidde tot speculatie over hun kansen als opvolgers van Poetin. Als vice-premiers werden zij lange tijd als de meest voor de hand liggende opvolgers van Poetin genoemd. Sinds de premierwissel van Michail Fradkov naar Viktor Zoebkov op 12 september, wordt ook deze laatste als een potentiële nieuwe Russische president gezien. Het belang van de eerste minister werd nog maar eens onderstreept toen president Poetin begin oktober 2007 aankondigde dat hij niet uitsluit om in de toekomst het premierschap op zich te nemen. Volgens de huidige Russische grondwet komt de keuze van de premier aan de president toe, onder voorwaarde van parlementaire goedkeuring. Maar deze formeel-constitutionele regeling zal geen hinderpaal vormen voor de werkelijke machtsverhoudingen.

Het Russisch presidentieel apparaat begint steeds meer te ageren als een duplicaat-regering: de functies van de ministeries worden a.h.w. “geschaduwde” door instellingen onder de president. De rol van de kabinetten wordt eveneens geusurpeerd door het presidentschap.

De presidentiële administratie werd officieel opgericht op 5 augustus 1991 om de regionale en republieksadministratie te overzien. Aanvankelijk bestond de staf uit zo'n 300 personen, maar het presidentschap nam snel het apparaat van het Centraal Comité van de Communistische Partij over. De presidentiële administratie, waarin alle functies rechtstreeks door de president worden benoemd en die geen verantwoording heeft af te leggen t.o.v. enige andere staatsinstelling, werd eerst geleid door Joeri Petrov, vroeger hoofd van de KP in Sverdlovsk. In januari 1993 werd hij vervangen door Sergej Filatov. Die werd op zijn beurt vervangen door Nikolai Jegorov, die presidentieel afgevaardigde was geweest in Tsjetsjenië. De aanduiding van deze hardliner betekende de versterking van de positie van Aleksandr Korzjakov, het hoofd van de presidentiële veiligheidsdiensten, waartegen de liberale Filatov zich lang had verzet. Korzjakov werd wel eens de nieuwe Raspoetin genoemd. Hij was het typische symptoom van het opdoemen van een schaduwwereld. De presidentiële entourage of de “Familie” werd machtiger naarmate Jeltsin wegzonk.

Poetin heeft het presidentieel apparaat aanzienlijk uitgebouwd en versterkt. In maart 2004 liet hij een grondige herorganisatie van de presidentiële administratie doorvoeren.¹¹ Dimitry Medvedev, die vaak werd genoemd als potentiële opvolger van Poetin, bekleedde een tijdlang de functie van hoofd van de presidentiële administratie.

De president kan rekenen op een aantal adviesraden. Op 19 juli 1991 werd een *Staatsraad* (Gossovjet) opgericht, genoemd naar het hoogste consultatief orgaan van het Russische Rijk tussen 1810 en 1917. De Staatsraad had als taak presidentiële decreten te onderzoeken, regeringsprioriteiten te formuleren en – weliswaar als consultatief orgaan – een zekere controle op de president uit te oefenen. Reeds op 30 november 1991 werd de Staatsraad ontbonden en vervangen door een presidentiële adviesraad. In februari 1993 werd dit de Presidentiële

¹⁰ Onder het presidentschap van Jeltsin waren er meerdere premierwissels. Bekleedden de functie van premier in die periode: Jegor Gajdar, Viktor Tsjernomyrdin (2 keer), Sergej Kirienko, Jevgeny Primakov, Sergej Stepasjin en Vladimir Poetin.

¹¹ Decreet van de president van de Russische Federatie d.d. 25 maart 2004, nr. 400: “Over de Administratie van de President van de Russische Federatie”

Raad. De Presidentiële Raad werd voorgezeten door Jeltsin en bevatte de crème van de Russische intelligentsia (schrijvers, academici, enkele politici). Deze Raad verzette zich tegen een interventie in Tsjetsjenië, maar werd “overruled” door de *Veiligheidsraad*. In januari 1996 namen een aantal belangrijke figuren ontslag uit de Raad zoals voormalig premier Gajdar, academicus Sergei Alekseev, journalist Otto Latsis en Sergei Kovalev, die tegelijkertijd ontslag nam als voorzitter van de Presidentiële commissie voor Mensenrechten.

De Veiligheidsraad werd snel na de verkiezing van Jeltsin als president opgericht in juni 1991 als adviserend orgaan, dat deel uitmaakt van het presidentieel apparaat, en in parallel met de regering werkt. De Veiligheidsraad wordt wel eens vergeleken met het vroegere Politburo. De raad beslist bij consensus. De Veiligheidsraad heeft als taak de presidentiële beslissingen op het gebied van veiligheid voor te bereiden. Zo besliste de Veiligheidsraad op 29 november 1994 om geweld in Tsjetsjenië te gebruiken. Een decreet van 10 juli 1996 gaf de Veiligheidsraad de opdracht “Ruslands vitale belangen te verdedigen in de sociale, economische, defensie-, milieu en informatiesfeer”.

Hoewel de autocratie steviger dan ooit in het zadel zit, toch moet zij zich wapenen tegen het onderlinge gevecht binnen de Russische elite. Zoals de Russische tsaar als de sterkere moest verschijnen tegenover de *bojaren*, zo moet ook de huidige president zich wapenen tegen het “krijgsherengevecht”, zowel regionaal als departementaal of sectoraal. Informeel steunde Jeltsin op twee belangrijke groepen: de zgn. Sverdlovsk Mafia (de vroegere leden van de Sverdlovsk partij-organisatie) en een groep jonge economen rond Gajdar, die allen aan Jeltsin hun job te danken hadden en dus afhankelijk waren van hem. Aan het eind van de jaren '90 begon Jeltsin belangrijke uitvoerende posten in te vullen met de zgn. “*siloviki*”, ambtenaren met ervaring in de machtsministeries, het leger, de politie en de geheime diensten. Dit “law and order” profiel van de executieve (of de militarisering van de kaders) werd sterk in de hand gewerkt door de financiële crisis van 1998. Drie eerste ministers van Jeltsin kwamen uit de hoek van de *siloviki* Jevgeny Primakov, Sergei Stepashin en in augustus 1999: Vladimir Poetin. Onder het presidentschap van Poetin is de macht van de *siloviki* exponentieel gestegen. Tijdens de tweede ambtstermijn van Poetin werd een tweede elite-groep uitzonderlijk belangrijk: de zgn. oligarchen. Deze tyconen in de ondernemingswereld hebben president Jeltsin zodanig gesteund bij de presidentsverkiezingen in 1996, dat zij tijdens de daaropvolgende periode de Russische politiek gingen overheersen. Bij het begin van zijn ambtstermijn heeft president Poetin onmiddellijk duidelijk gemaakt dat hij boven het spel der oligarchen staat, en dat oligarchen, die de spelregels overtreden door hem zullen worden gestraft. Tenslotte is er een derde niet onbelangrijke groep binnen de Russische elite, nl. de zgn. liberalen, waarvan velen *Pitertsy* (afkomstig uit St. Petersburg), die als catalysator werken om Rusland economisch een liberale koers te laten varen. German Gref, voormalig minister van economische ontwikkeling en handel, en Aleksej Koedrin, toen minister van financiën, zijn belangrijke figuren uit deze groep.

Soms laat de president wel in zijn kaarten kijken in zijn “State of the Nation”, die hij jaarlijks voor de Federatieraad brengt. In zijn State of the Nation van juli 2000 benadrukte Poetin dat het land voor een economische en demografische catastrofe stond. “Het overleven van de natie staat op spel”. Poetin creëerde een atmosfeer van noodtoestand, die radicale institutionele hervormingen rechtvaardigt. Het is dus vooral Poetin, die verder afstevent op een “remake” van de instellingen. Het gijzeldrama in Beslan in september 2004 kan men in dat opzicht beschouwen als het 9/11 van Rusland. Deze gebeurtenis werd door Poetin aangegrepen om zijn hervormingen verder door te drukken. De ultieme inzet is om de groepen die de presidentiële macht beperken opnieuw onder controle te krijgen: de gouverneurs, de oligarchen, de volksvertegenwoordigers.

In zijn “State of the Nation” van 10 mei 2006 begon Poetin aan een politiek offensief dat de weg leek te effenen voor zijn opvolger. Hij liet blijken dat hij daarbij moet optornen tegen heel wat weerstand vanuit zijn onmiddellijke omgeving. Enerzijds gebeurde deze aankondiging van een opvolger met de bedoeling om de ingeslagen koers voort te zetten. Anderzijds is typisch dat de strategie van Poetin niet éénduidig wordt ondersteund door de Russische elite, zelfs niet door de mensen van zijn “inner circle”. Er is dus ook een oorlog van clans in verband met Poetins opvolging.

Gedoodverfde opvolgers waren sinds begin februari 2007 vice-premier Dmitri Medvedev en Sergei Ivanov. Sergei Ivanov ruilde toen zijn ambt van minister van defensie in voor de rol van vice-premier, en kwam zo op gelijke voet te staan met Dmitri Medvedev. Poetin heeft duidelijk formele steun gegeven aan de vier nationale projecten die door Medvedev zijn naar voor geschoven. Rond Medvedev is zich stilaan een liberaal kamp gaan scharen. Daartoe behoort Anatoly Tsjoebais, hoofd van het nationaal energie-monopolie “Russian Unified Energy systems”, die het plan opvatte om massaal aandelen te verkopen aan binnen- en buitenlandse privé-investeerders. Een ander lid van de groep is German Gref, voormalig minister voor economische ontwikkeling en handel, en Aleksej Koedrin, minister van financiën.

Poetin heeft een sterke anticorruptiecampagne opgezet tegen regionale leiders, zoals de burgemeesters van Volgograd en Tomsk, en de gouverneur van het Nenets autonome district. Het ontslag van Procureur-Generaal Oestinov verbaasde de Russische politieke elite. Toch steunt meer dan 80 % deze anti-corruptiecampagne. Het ontslag van Oestinov wordt vooral beschouwd als een waarschuwing voor de machtige *siloviki*groep, met de boodschap dat het niet de bedoeling is om een eigen kandidaat naar voor te schuiven. De groep van de *siloviki* is geleid door Poetin-adviseur en voorzitter van Rosneft Igor Sechin. Het thema van de anticorruptiecampagne werd dus door de president “uitgekocht” en onttrokken aan de handen van de oppositie en van het buitenland in zijn steun aan de oppositie. Ook de benoeming van de nieuwe eerste minister Viktor Zoebkov, voormalig hoofd van de Federale Financiële Toezichtscommissie, is een indicatie van het belang van het anticorruptiethema.

Rusland is geen representatieve democratie maar een delegatieve democratie, naar het voorbeeld van Latijns-Amerika. Een delegatieve democratie verschilt van een representatieve doordat de winnaar van de verkiezingen het recht heeft om te besturen zoals hij (zij) het wil, rekening houdend met de bestaande machtsverhoudingen en de constitutioneel bepaalde termijn. Een belangrijk verschil tussen de delegatieve en de representatieve democratie ligt op het gebied van de verantwoording die de president verschuldigd is. In een representatieve democratie is de president verantwoording verschuldigd, zowel vertikaal aan de kiezer als horizontaal naar andere relatief autonome instellingen. In een delegatieve democratie is de president slechts verantwoording verschuldigd aan de natie, en zijn instellingen als parlementen, constitutionele hoven en rechtbanken aan hem ondergeschikt. De aaneenrijging van verrassende beslissingen en benoemingen door Poetin (ontslag premier Fradkov en regering, benoeming Zoebkov tot premier, de aankondiging de partijlijst van Verenigd Rusland te trekken, ...) in de aanloop naar de verkiezingen en het feit dat de Russische bevolking aan deze manier van bestuur haar goedkeuring geeft, zoals kan worden afgeleid uit verschillende opiniepolls, betekent dat het delegatieve karakter van de democratie in Rusland een voldongen feit is. Ook de politieke elite lijkt hiertegenover machteloos te staan.

Ook op internationaal vlak maakte Poetin de weg vrij voor zijn opvolger. Zijn boodschap werd stilaan duidelijk: Poetin balanceert tussen internationaal recht en Ruslands nationale

belangen en zoekt samenwerking met de Europese Unie en de Verenigde Staten wanneer noodzakelijk en haalbaar. De boodschap in de fameuze München-speech van februari 2007 van Poetin was duidelijk. Rusland zal volgens de internationale regels spelen op voorwaarde dat die regels universeel worden afgedwongen en niet worden gemanipuleerd door sterke naties met het oog op korte termijnwinst. Een typisch voorbeeld is de benadering van het nucleaire programma in Iran. Rusland steunt het diplomatiek pakket voor Iran van de vijf permanente leden van de VN-veiligheidsraad plus Duitsland. Maar de boodschap is ook dat Rusland niet zomaar over zich heen laat rollen. De ontwikkelingen inzake het plaatsen van een rakettenafweersysteem in een aantal Centraal-Europese landen door de V.S. werden door Poetin onlangs zelfs vergeleken met de Cubaanse *missile crisis*, uit volle Koude Oorlogperiode.

II.3. De regering

Rusland kent een duale executieve: de president en de regering vormen samen de uitvoerende macht, maar de relatie tussen beiden is zoals gezegd onduidelijk. Noch de premier, noch de president moeten volgens de grondwet steunen op een parlementaire meerderheid. Zoals er vroeger een regelmatige circulatie was tussen het Centraal Comité van de KPSU en de Raad van Ministers, zo is er in het Russisch semi-presidentieel regime een regelmatige trafiek tussen de presidentiële administratie en de regering en zijn ministeries. Zo werd Poetin zelf in juli 1988 getransfereerd van de presidentiële administratie naar de directie van de FSB (de Federale Veiligheidsdienst, opvolger van de KGB). De regering heeft een beperkte impact, vooral omdat art. 80 van de grondwet aan de president de controle geeft over buitenlandse en veiligheidspolitiek en de belangrijkste oriëntaties in de binnenlandse politiek. Het is dus niet zo dat de president “presideert” en de regering regeert.

De regering beperkt zich in feite tot het management van de economie (de ministers zijn geen politici), zoals dat ook tijdens het tsarisme en in de Sovjetperiode het geval was. De regering moet ook wetsvoorstellen met fiscale en budgettaire implicaties goedkeuren. De premier wordt aangesteld door de president en bekrachtigd door de Doema. In principe is de premier verantwoordelijk verschuldigd aan de president en aan het parlement, doch de controle door het parlement is beperkt. Als de Doema tot drie keer toe de kandidaat voor het premierschap, door de president naar voren geschoven, weigert, dan wordt het parlement automatisch ontbonden en wordt de keuze van de president bevestigd (art. 111 GW.). Een motie van wantrouwen kan door elk Doema-lid op om het even welk ogenblik geïnitieerd worden. Eén vijfde van de Doema-leden is nodig om de motie op de agenda te brengen. De president heeft in dat geval de keuze tussen twee mogelijkheden: ofwel aanvaardt hij de motie, wordt de regering ontslagen en legt de president een nieuwe premier aan de Doema voor. De president kan ook niet akkoord gaan met de Doema. Als de Doema binnen de drie maanden opnieuw zijn gebrek aan vertrouwen in de regering uit, dan heeft het staatshoofd de keuze: of de regering ontslaan, of de Doema ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven. De Doema kan niet worden ontbonden één jaar na de verkiezingen en 6 maand voor de presidentiële verkiezing. Uit schrik voor ontbinding zal de Doema voorzichtig zijn met moties van wantrouwen.

II.4. Het Parlement of de Federale Vergadering

Parlementarisme heeft in Rusland een droeve geschiedenis. De eerste Staatsdoema werd met geweld ontbonden toen tsaar Nicolas II op 9 juli 1906 troepen stuurde om de Doema te ontbinden (slechts twee maanden na zijn bijeenroeping). De tweede Staatsdoema werd voortijdig ontbonden op 3 juni 1907. De derde (1907-1912) bleef aan voor de volle termijn

en de vierde kwam plots aan zijn einde in februari 1917. Op 21 september 1993 beval Jeltsin de ontbinding van het Russisch Congres van Volksafgevaardigden en de Opperste Sovjet. Toen werd de weg vrijgemaakt voor de vijfde Staatsdoema of de eerste Staatsdoema van het nieuwe Rusland. In het nieuwe regime liep de eerste Doema van 1994-1995, de tweede van 1996 tot 1999, de derde van 2000 tot 2003 en de vierde van 2004 tot 2007. Er werd ook een Hogerhuis opgericht: de Federatieraad. President en regering zijn niet gebonden aan een parlementaire meerderheid.

II.4.a. De Staatsdoema

De grondwet van 1993 bevat, ondanks de versterking van de presidentiële macht, een aantal belangrijke parlementaire kenmerken, zoals reeds vermeld: het voorrecht van de Doema om een motie van wantrouwen uit te spreken over de regering als geheel, de voorwaardelijkheid van de macht van de president om de Doema te ontbinden, het recht van de regering om onafhankelijk van de president wetgeving te initiëren. Zo heeft het parlement zich bijvoorbeeld verzet tegen de afzetting van Procureur-Generaal Skoeratov door Jeltsin. Wanneer Poetin aan de macht kwam, heeft hij echter Skoeratov onmiddellijk opzijgezet.

De Doema, het Lagerhuis, is de belangrijkste wetgevende instantie. De Doema mag o.m. federale constitutionele wetten goedkeuren. Dergelijke wetten mogen, aldus het Constitutioneel Hof, niet gebruikt worden om de grondwet te wijzigen, maar zij hebben wel in de recente geschiedenis van Rusland grondwettelijke regels vastgelegd op het gebied van het referendum, de noodtoestand, de krijgswet of de wijziging van het federaal systeem. Zo'n federale constitutionele wet heeft een meerderheid nodig van 2/3 in de Doema en 3/4 in de Federatieraad. De president kan bovendien zo'n wetten als "bewaker van de Grondwet" naar het Constitutioneel Hof verzenden.

Gewone wetten moeten een absolute meerderheid (de helft+1) krijgen in beide kamers. De wet komt eerst voor de Doema. De Doemaraad beslist welke voorstellen en ontwerpen zullen worden behandeld. De Doema heeft een modelkalender voor elke legislatieve sessie (twee sessies per jaar in de lente en in de herfst), waar ook de prioriteit van behandeling volgens belangrijkheid wordt vastgelegd. De meerderheid van de goedgekeurde wetten vallen echter buiten dit officieel plan van de Doema. Het voorstel of ontwerp wordt doorgestuurd naar de commissies, ter behandeling en voorbereiding van de plenaire sessie. Het voorstel of ontwerp wordt dan naar de Doemaraad teruggestuurd, die de datum van de eerste lezing in plenaire bepaalt. Daar volgt een discussie en de volksvertegenwoordigers stemmen of de zaak opnieuw naar de commissie wordt gestuurd voor verdere behandeling. Amendementen gaan naar het juridisch departement van de Doema. In tweede lezing wordt een geamendeerde wet in zijn geheel aanvaard of verworpen. In derde lezing worden nog een aantal details verbeterd en wordt de zaak doorgestuurd naar de Federatieraad. Bij de Federatieraad volgt een gelijkaardige procedure ter goedkeuring. Als het Hogerhuis niet akkoord gaat wordt ofwel een verzoeningscommissie gevormd door leden van de beide kamers om een compromis te bereiken of de Doema kan de Federatieraad "overrulen" met een tweederde meerderheid.

In elk geval is er heel wat ingebouwde flexibiliteit in wetgevende zaken. Informele relaties in de Doema zorgen voor "onderhandeling" over wetgevende initiatieven. Wetten maken "op bestelling" is niet ongewoon (om persoonlijke of partijbudgetten te verhogen). Bij het

uitvaardigen van wetgeving over minerale rijkdommen hebben de leidende energiebedrijven “bestellingen geplaatst”¹².

Sinds het aantreden van Poetin volgt echter een presidentiële afgevaardigde bij de Doema en de Federatieraad het legislatieve proces om een ontwerp door het parlement te “bulldoggen”. Als het om een voorstel gaat zorgen zij voor informatie-uitwisseling tussen de executieve en de legislatieve. Zij communiceren ook de gewenste wijzigingen, door de president gesuggereerd.

De Doema was lange tijd (tijdens de Jeltsin-periode) gekenmerkt door onstabiele stemcoalities en een gebrek aan partijallianties, die een stabiele meerderheid naar voor kunnen brengen. Kenmerkend was de fluiditeit van fracties en groepen. Het onderscheid tussen fracties en groepen was toen erg belangrijk. Een fractie werd gevormd door partijen, die de kiesdrempel hadden overschreden. Groepen, met gelijke rechten als fracties werden gevormd door onafhankelijken. Tussen die groepen was er een aanzienlijke beweging. De leden van fracties en groepen hadden gelijke stem in de Doemaraad, maar de partizaanse machtsverdeling zorgde ook voor de verdeling van posten, vooral de voorzitterschappen van de comités. Hierover werd in pakketten onderhandeld, waardoor men een compromis kon bereiken in een Doema zonder meerderheid. Maar *de facto* werden fracties de sterksten en evolueerde men naar een meerderheid, gevormd door de KPRF, Eénheid (*Jedinstvo*) en een aantal kleinere fracties en groepen, die de communistische kandidaat Selezjnov als Doemavoorzitter aanvaardden. Slechts drie fracties zijn overeind gebleven tijdens de opeenvolgende legislaturen: KPRF, Jabloko en LDPR. Bij de fracties zijn overheidsbelangen wel steeds vertegenwoordigd geweest: de partij van “Russische Eenheid en Akkoord”, “Ons Huis is Rusland” en “Eénheid”. Ook de regionale elite was altijd vertegenwoordigd: in de eerste Doema door de “Nieuwe Regionale Beleidsgroep”, in de tweede en derde Doema door “Ruslands Regio’s”, mdien verscheen “Vaderland-Heel Rusland”. Tenslotte is er de liberale fractie, met de Unie van Rechtse Krachten (SPS). ‘Vrouwen van Rusland’ en de Agrarische Partij vertoonden ook een zekere continuïteit, maar haalden in de laatste verkiezingen de kiesdrempel niet. Tijdens de tweede termijn van Jeltsin werd een ‘Raad van 4’ gevormd, met beide voorzitters van de federale vergadering, de president en de eerste minister.

II.4.b. De Federatieraad

Deze kamer met 178 leden vertegenwoordigt de regionale belangen. Het lidmaatschap in de Federatieraad werd aanvankelijk gebruikt om de weerstand van bepaalde republieksleiders tegen het presidentschap te verminderen. Dit Hogerhuis wordt “de collectieve stem van de regio’s” genoemd.

De Federatieraad deelt met de Doema de wetgevende bevoegdheid. Initiatiefrecht voor het indienen van wetgeving in de Federatieraad behoort aan de regering, de Federatieraad en de president. Meestal echter wordt een wetsvoorstel behandeld in een Doemacommissie en nadien met eenvoudige meerderheid goedgekeurd. Vervolgens gaat het voorstel naar de Federatieraad, indien het daar ook 50% steun krijgt gaat het naar de president voor ondertekening. Een veto van de president kan slechts met een 2/3 meerderheid in elke kamer ongedaan worden gemaakt.

¹² Paul Chaisty, “Majority Control and Executive Dominance: Parliament -President Relations in Putin’s Russia”, in: *Leading Russia. Putin in Perspective. Essays in Honour of Archie Brown*, ed. Alex Pravda (Oxford University Press, New York, 2005), 134 -135.

De Federatieraad mag wetgeving initiëren, maar tussen 1995 en 1999 bedroeg dit slechts 3% van het totaal aantal goedgekeurde wetten. De Federatieraad is dus eerder de instelling, die voorstellen uit de Doema onderzoekt en al dan niet goed bevindt: een actieve veto-speler dus. In de tweede Doema heeft de Federatieraad 23% van de voorstellen in de Doema geweigerd goed te keuren. De Federatieraad is dus eerder reactief dan proactief. In de loop van de jaren heeft de Federatieraad verschillende wijzen van samenstelling gekend. In zijn samenstelling vanaf januari 2002 bestaat de Federatieraad uit voltijdse vertegenwoordigers, die door de wetgevende en executieve branches van de regio worden aangeduid. De wet van juli 2000 bepaalt dat de vertegenwoordiger van de wetgevende macht wordt verkozen door de regionale volksvertegenwoordigers, terwijl de afgevaardigde van de uitvoerende macht wordt genomineerd door de gouverneur tenzij tweederde van de regionale legislatuur tegen de kandidaat stemt. Het feit dat sinds de hervormingen van 2000 de gouverneurs zelf geen lid meer zijn van de Federatieraad heeft de relatief zwakke positie van deze kamer nog verder uitgehold.¹³ Deze wijzigingen in de samenstelling van de Federatieraad pasten volledig in Poetins beleid van federale hervormingen met als doelstelling de hercentralisering of vertikaliseren van de macht.

II.5. Andere Instellingen

II.5.a. De publiekskamer

Partijen zijn maar één vorm van mobilisering: allerlei bewegingen zoals vakbonden, vrouwenbewegingen en ad hoc groepen van individuen bewegen zich onzeker op het middenveld. De nieuwe wetgeving, die president Poetin liet uitvaardigen over de niet-gouvernementele organisaties wijst in de richting van een verregaand wantrouwen vanwege de overheid tegenover het middenveld¹⁴.

Ook een autoritair regime wordt geconfronteerd met het probleem van de verhouding met zijn burgers. Daarom heeft president Poetin een Publiekskamer opgericht. Deze “spiegel van de maatschappij” bestaat uit vertegenwoordigers van de religieuze, etnische en burgerassociaties. De publiekskamer (*obsjtsjestvennaja palata*) biedt aan de president een alternatief bij ontbinding van het parlement. In elk geval zal bij de ontbinding van de Doema steeds een kamer overleven: de Federatieraad is niet vatbaar voor ontbinding.

II.5.b. Het Grondwettelijk Hof

De invoering van een Constitutioneel Hof in Rusland wekte hoge verwachtingen. Vooral omdat zijn voorganger, de Constitutionele Commissie, een aantal ophefmakende uitspraken had gedaan, die de hoop op de realisatie van een rechtsstaat in Rusland aanzienlijk deden toenemen. Een wet van 12 juli 1991 installeerde het Grondwettelijk Hof met 15 rechters, en verklaarde dat dit hof zich niet met politieke zaken mocht inlaten. Daaraan heeft voorzitter Valery Zorkin zich zeker niet gehouden. Al snel bleek dat het Hof een belangrijk politiek impact zou hebben. De beslissing van november 1992 over de constitutionnalité van Jeltsins beslissing om de Communistische Partij op te schorten, en zelfs af te schaffen, was bijvoorbeeld een duidelijk politiek compromis. Enerzijds gaf het Hof toe dat de

¹³ I. Busygina, “Federalism in Russia: Outcomes of the decade 1993-2003 and the newest developments”, in K. Malfliet en R. Laenen (Eds.) *Elusive Russia: Current Developments in Russian State Identity and Institutional Reform under President Putin* (Leuven University Press, 2007): 57.

¹⁴ Voor het opzoeken van wetgeving: <<http://kodeks.mosinfo.ru>>

Communistische Partij, zeker wat haar hiërarchische organisatiestructuur betreft, geen echte partij was, maar een staatsvervangend orgaan. Anderzijds vond het Hof dat de basisorganisaties van de partij perfect beantwoordden aan het begrip van een politieke partij. Op 14 januari 1992 heeft het Hof een decreet van de president ongrondwettelijk verklaard dat een gezamenlijk Ministerie van Veiligheid en Binnenlandse Zaken moest oprichten (daardoor versterkte het Hof zijn positie tegen de uitvoerende macht). Het Constitutioneel Hof geraakte in conflict met de president, vooral wanneer deze de grondwet bij decreet opschortte in september 1993. In oktober 1993 werd het Constitutioneel Hof zelf opgeschort.

De grondwet van 1993 voorzag in een nieuw Constitutioneel Hof met 19 rechters (art. 125) aangesteld door de Federatieraad, maar genomineerd door de President. Het Hof kreeg een striktere rol dan zijn gepolitiseerde voorganger en mag zelf geen zaken meer initiëren. De nieuwe wet op het Constitutioneel Hof van midden 1994 vermindert de speelruimte van het Hof: het aantal instanties, dat zaken voor het Hof kan brengen is beperkt. Waar vroeger elke parlementair vragen kon stellen aan het Hof, is dit initiatief nu beperkt tot vragen die een goedkeuring krijgen van 1/5 van de kamer of een meerderheidsstemming in de Federale Vergadering als geheel. De autoriteit van het Hof is echter versterkt: een beslissing van het Hof over de grondwettelijkheid van een presidentieel decreet, een regeringsbesluit of een parlementaire wet is final. Er kan geen beroep worden aangetekend en elke rechtsakte die ongrondwettelijk is verklaard, verliest zijn rechtskracht. Het aanduiden van rechters heeft lang geduurd. Slechts op 7 februari 1995 heeft de Federatieraad de 19^{de} rechter aangeduid en kon het Hof zijn werkzaamheden aanvatten. Valery Zorkin is thans voorzitter van het Hof.

II.5.c. De rechterlijke macht

Ook bij de rechterlijke macht wijzigde de institutionele context volledig. In sovjetijden was de rechterlijke macht ondergeschikt aan het partijstelsel. Nu wordt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tot het hoogste principe verheven (GW art 10,120 en 124). Maar Rusland aarzelde om de rechters voor het leven te benoemen en om ze voldoende te vergoeden. De spanning tussen het juridische en het politieke blijft bijzonder groot. Daarom wordt ervoor gepleit om de rechterlijke districten niet te laten samenvallen met de territoriale gebieden om de onafhankelijkheid van de rechters t.a.v. de lokale administraties te waarborgen. De hoogste Hoven zijn het Opperste Gerechtshof, het Hoogste Arbitragehof (de opvolger van de planarbitrage, die thans met economische en handelsgeschillen in hoogste instantie beoordeelt).

II.5.e De Prokoeratoera

Dit uitgebreid Openbaar Ministerie is erin geslaagd om zijn machtspositie in het nieuwe Rusland bijzonder goed te handhaven.

II.6. Het informele systeem

De presidentiële verkiezingen in 1996 die Jeltsin ondanks de moeilijke situatie won, maakten voor het eerst duidelijk hoeveel informele bronnen van macht bij verkiezingen te pas komen. Eén van de belangrijkste zijn de media. Voor het eerst werd toen duidelijk hoe, via een zorgvuldige manipulatie van de toon en inhoud van een campagne de strijd tussen de kandidaten kon worden voorgesteld als een strijd tussen goed en kwaad.

Terwijl de politieke evolutie van communisme naar een nominale democratische orde vrij vlot verliep, was een transitie in de sociale sfeer veel moeilijker. De onthoofding van de Partij heeft de bestaande netwerken van communicatie en patronage niet tenietgedaan, maar heeft ze gedwongen om zich aan te passen aan de nieuwe spelregels. De *nomenklatoera* was een reusachtig netwerk van persoonlijke relaties en clans: de vroegere partijbazen, ondernemingsmanagers, mensen gevormd in dezelfde school en met gemeenschappelijke belangen, of ze zich nu democraten, patriotten of nog iets anders noemen. De nieuwe Russische maatschappij is de oude in een nieuw gewaad, en niet een nieuwe maatschappij met groeipijnen.

In het Rusland van vandaag zijn partijen alsnog geen efficiënte instellingen waarlangs belangen en overtuigingen van het volk in de politiek binnenkomen en waardoor parlementaire politiek zinvol wordt. Dit politieke gemis wordt gecompenseerd door een intens netwerk van belangen van andere groeperingen en drukkingsgroepen. Enerzijds is er het activeren van de vroegere sociale netwerken en de revitalisering van de macht van vroegere nomenklatoeraleden, anderzijds ontstaan machtige financieel-industriële groepen, die de belangrijkste arbiters worden van de machtsstrijd in Moskou. Strategisch geplaatste groepen hebben voordeel gehaald uit de nieuwe vrijheden om zich te consolideren. Zo ontstaat een pseudo-pluralistisch systeem. Parlementairen werden lobbyisten van specifieke belangen. De nomenklatoera-elite paste zich dus aan aan de postcommunistische vormen van sociale organisatie: de oblast'-secretaris werd burgemeester, de Secretaris-Generaal werd president, de leden van de nomenklatoera-elite valoriseerden of kapitaliseerden hun vermogen (eigenlijk het vermogen van de staat), en wisselden privileges in voor eigendom. Eigendom of het gebrek daaraan, de achillespees van het oude systeem, werd de hoeksteen van het nieuwe systeem.

Een belangrijk probleem is de sterke vermenging van politieke en criminele elites. De mafia vormde een deel van de klasse van de nieuwe Russen. Dit probleem is zeker niet nieuw. De Russische mafia is ontstaan uit een symbiotische relatie tussen het vroegere communistische etablissement en het criminele milieu, zoals die tijdens de Stalin-periode ontstond (meer bepaald in de werkkampen). Tijdens de Jeltsin-periode was Rusland een criminele staat geworden, beheerst door misdadigers, terwijl eerlijke mensen het pleit verloren (van de verkozenen in 1995 waren er dertig die onder strafrechtelijke verdenking van de prokoeratoera stonden). Met de financiële crisis van 1998 verloren heel wat gewone Russen hun zuurverdiende spaargeld. Toen werd teruggedacht aan het vroegere systeem, waar vrijheid ontbrak, maar zekerheid werd geboden.

Problemen van corruptie zijn moeilijk aan te pakken omdat men in een vicieuze cirkel terecht komt: een rechtsstaat is nodig om corruptie aan te pakken, maar zolang corruptie zo diep in de maatschappij zit, zullen liberale instellingen geen kans maken (cfr. Het Amerikaanse project United Research Centers for Organised Crime in Eurasia, geleid door prof. Louise Shelley: training en steun voor anti-criminele campagnes met procureurs en politie-officiers).

III. Partijen en Verkiezingen

III.1. Partijenpluralisme in Rusland

Partijvorming is in het postcommunistische Rusland een moeilijk proces. Over-partitiseren, met vele pseudo-partijen leidde tot partijen die niet waren geïntegreerd in het politieke systeem: zij stuurden de president niet, vormden de regering niet, waren marginaal en

gefractioneerd in het parlement. De afwezigheid van een veelpartijensysteem verhinderde het ontstaan van geloofwaardige partijen en de afwezigheid van ernstige partijen verhinderde de ontwikkeling van een meerpartijensysteem. Het partijenpluralisme is eerder een imitatiesysteem, dat met de hulp van “politieke technologen” vakkundig wordt opgezet. De machtspositie van Jedinaja Rossija is in de huidige context de meest opvallende prestatie van dergelijk “political engineering”. De opiniepeilingen wijzen in de richting van een grote overwinning voor Verenigd Rusland en doen dan ook de vraag rijzen of Rusland (opnieuw) evolueert naar een eenpartijensysteem.

Het Kremlin construeert met grote kunde een democratische façade, en levert op die manier een perfecte illustratie van wat door Andrew Wilson adequaat werd omschreven als “virtual politics”.¹⁵ Rusland gaat door een ongezien proces van staats- en natievorming, maar de breuklijnen kwamen slechts langzaam tot stand. De opkomende breuklijnen in het nieuwe Rusland houden soms merkwaardige verrassingen in. Een opiniepeiling, die in maart 2007 werd georganiseerd door het al-Russisch Centrum voor het Onderzoek van de Publieke opinie (VTsIOM) stelde vast dat de bevolking is verdeeld volgens twee lijnen. De eerste is geldbezit of geldtekort. De tweede is de mogelijkheid of onmogelijkheid om macht uit te oefenen over wie geld heeft. Russische burgers vinden het niet belangrijk om zichzelf te zien als links of rechts, Russen of niet-Russen, Christenen of Moslims, maar zij hechten wel belang aan het onderscheid tussen rijk en arm en het verschil tussen gewone burgers en de leidende elite of bureaucratie.

Tijdens de jaren negentig heeft zich een partijenpluralisme ontwikkeld, dat erg gevarieerd en verschuivend was. Stilaan ging het politiek centrum meer over naar staatsbetrokken visies, zelfs nationaal-patriottische oriëntaties. De democraten ontdekten de waarde van het patriotisme. Op dat ogenblik waren er reeds partijen, die duidelijk het staatsbelang verdedigden, zij het nog niet zo succesvol als de machtspartijen tijdens de Poetin-periode. De meest belangrijke partijen in de Jeltin-periode waren de zgn. Roodbruine coalitie (communisten en nationalist) enerzijds en de liberalen anderzijds (Jabloko en de Unie van Rechtse Krachten).

Het partijenspectrum werd tijdens de tweede ambtsperiode van Poetin sterk beperkt door de nieuwe wetgeving over politieke partijen, die sinds januari 2006 van kracht is¹⁶. Deze wetgeving brengt een veel striktere normering van het partijenlandschap. De vereisten voor het oprichten van partijen werden opgetrokken, zodat de vorming van nieuwe partijen weinig waarschijnlijk is, maar niet uitgesloten (zoals ‘Rechtvaardig Rusland’ bewijst). Twaalf partijen van de 35 werden begin 2007 uitgerangeerd door de Federale Registratiedienst voor Partijen, 17 partijen werden erkend als politieke partijen. Sinds de oprichting van “Rechtvaardig Rusland”, dat werd gevormd uit 3 relatief kleine partijen, zijn dat nog 15 partijen. De politieke partijen die niet tot de registratie werden toegelaten (en de raad kregen om zich te ontbinden) hadden het vooral moeilijk met de vereiste om minimaal 50.000 leden te hebben, en afdelingen van minimum 500 leden, verdeeld over meer dan de helft van de subjecten van de Russische Federatie. Alle relatief belangrijke partijen (Verenigd Rusland, de KPRF, de LDPR, de Unie van Rechtse Krachten (SPS), Jabloko, en de drie partijen die Rechtvaardig Rusland vormden) zijn door de nieuwe registratieprocedure geraakt, maar de vraag blijft of ze gelijke kansen hebben met ‘Verenigd Rusland’ en ‘Rechtvaardig Rusland’, twee partijen die loyaal zijn aan het Kremlin, en met de Communistische Partij.

¹⁵ A. Wilson, *Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World* (Yale University Press, 2005)

¹⁶ Informatie over partijen en kieswetgeving kan men vinden op de site: <<http://www.russiavotes.org>>, waar men ook de “New Russia Barometer” vindt (een samenwerking van het Center for the Study of Public Policy (University of Aberdeen, Schotland) en het Levada-centrum in Moskou).

Kleine partijen mogen geen coalities meer maken bij de verkiezingen, wat het voor hen moeilijk maakt om de kiesdrempel te halen.

Weliswaar kunnen er nog verrassingen zijn, want de intra-Kremlinstryd over de opvolging van Poetin (en daar gaan de Doema-verkiezingen uiteindelijk om), kan zijn spill-over effect hebben op de parlementaire campagne.

III.2. Overzicht van de belangrijkste partijen.

III.2.a. Verenigd Rusland

Verenigd Rusland (*Jedinaja Rossija*) is een pro-Kremlin partij, de grootste partij in de huidige Doema. In december 2001 werd deze partij gevormd uit een fusie van Eénheid (*Jedinstvo*) met Vadersland-Heel Rusland (*Otechestvo-Vsja Rossija*). De voorzitters waren aanvankelijk Boris Gryzlov, minister van binnenlandse zaken en Sergei Shoigu, minister van noodtoestand en burgerbescherming. Thans wordt Boris Gryzlov als voorzitter naar voor geschoven. Gryzlov is tegelijkertijd speaker van de Doema. Twee andere politieke zwaargewichten: Joeri Loezjkov, burgemeester van Moskou en Mintimer Sjajmijev, president van Tatarstan zijn ondervoorzitters. Verenigd Rusland is de leidende partij, die kort voor de presidentsverkiezingen van 2000 werd opgericht om de president te steunen. De president staat echter boven de partij. De partij werd met de steun van het Kremlin opgericht en kan beroep doen op tal van “administratieve bronnen” en machtige economische belangen¹⁷. Soms wordt Verenigd Rusland wel eens “de vakbond voor ambtenaren” genoemd. De partij werd tijdens de Doema-verkiezingen van 2003 gesteund door Poetin. Sinds de verkiezingen van 2003 bezit zij een constitutionele meerderheid (2/3 van het stemmenaantal) in de Doema en zij controleert de zetels in de meerderheid van de lokale legislaturen. Verwacht wordt dat Verenigd Rusland de absolute meerderheid zal halen om het wetgevend werk in het Lagerhuis te kunnen domineren.

III.2.b. Rechtvaardig Rusland

Rechtvaardig Rusland, een pro-Kremlin oppositiepartij, ontstond in oktober 2006 uit de fusie van 3 kleinere partijen (*Rodina, Pensionery en Zhizn*). Rechtvaardig Rusland zou kunnen rekenen op zo'n 376.000 leden (mannen 44%, vrouwen 56%) en heeft afdelingen in 81 regio's. De partij beschrijft zichzelf als links. Zij neemt zich voor om het monopolie van de machtspartij “Verenigd Rusland” te breken. Zij profileert zich tegenover de oppositiecommunisten, die niet langer als enigen de belangen van de arbeiders mogen verdedigen. Rechtvaardig Rusland wordt de meest voor de hand liggende coalitiepartij voor Verenigd Rusland. De partij is duidelijk gevormd om de gênante dominantie van Verenigd Rusland te breken en om stemmen weg te trekken van de KP, maar zij is loyaal aan het Kremlin. Het gaat dus om een pro-Kremlin oppositiepartij, die zich richt op het iets linksere publiek dan het conservatievere Jedinaja Rossija. De partijen, die deel uitmaken van Rechtvaardig Rusland hebben goed gepresteerd in de recente regionale verkiezingen. De organisatie van de partij is zwak, het leiderschap eveneens. Voorzitter is Sergei Mironov, de speaker van het Hogerhuis, de Federatieraad. De vraag is welke impact deze partij zal hebben op het nationale vlak.

¹⁷ Administratieve bronnen: zie noot 1.

III.2.d. De Communistische Partij

Blijft vooralsnog de belangrijkste partij langs de linkerkant. Het gaat hier om een opvolgerpartij van de Sovjet KP. Zij ontstond in 1993. De voorzitter is Gennadii Zjoeganov, die ook meerdere keren kandidaat was voor het presidentschap. In 1995 en 1999 was de KPRF een zeer succesvolle partij. Zij heeft weliswaar aanhangers verloren, maar kon tot nog toe profiteren van de onpopulariteit van de sociale overheidsprogramma's. De KP zal naar verwachting de belangrijkste oppositiepartij blijven.

III.2.e. Nationalistische partijen

Op dit ogenblik is er geen geloofwaardige nationalistische partij, die Verenigd of Rechtvaardig Rusland zou kunnen uitdagen. De reden is de verschuiving naar een meer staatsgerichte en patriottische visie. Moederland (Rodina), een gematigd nationalistische coalitiepartij van Dmitri Rogozin is uiteengevallen. Aanvankelijk heette Moederland de "Volkspatriottische Partij". Zij werd gevormd uit meer dan 30 organisaties o.l.v. academicus Sergej Glazyev en journalist Dmitri Rogozin. Beiden kregen ruzie n.a.v. de presidentsverkiezingen, maar bleven in de partij. Thans is Aleksander Babakov de leider. In 2006 smolt Rodina samen met twee andere partijen: de Partij van Leven en de Partij voor de Gepensioneerden tot Rechtvaardig Rusland.

De Liberaal-Democratische Partij van Zjirinovski heeft een ultranationalistisch profiel. De partij haalde hoge scores in 1993 en 1995. Thans wordt een minder gunstig resultaat voorspeld. De andere ultranationalistische partij, de Nationaal Bolsjevistische Partij van Limonov, neemt niet deel aan de verkiezingen.

III.2.f. Liberale partijen

De twee geregistreerde "liberale" partijen, Jabloko en de Unie van Rechtse Krachten (SPS), haalden in 2003 de kiesdrempel van 5% niet. Zij kregen wel een aantal zetels via de districtsverkiezingen. Beiden zullen het moeilijk hebben om bij de verkiezingen van december 2007 de 7% drempel te halen, tenzij ze fusioneren of een gezamenlijke electorale campagne voeren, maar dat is onwaarschijnlijk. In 2006 zijn de plannen voor een fusie van Jabloko en SPS opgeborgen. Onderlinge rivaliteit blijft een pijnlijk kenmerk van de liberaal-democratische partijen in Rusland. In de cosmopolische steden Moskou en Sint-Petersburg hebben deze partij een trouw kiezerspubliek opgebouwd, maar in de regio's is hun positie bijzonder zwak.

De partij van voormalig premier Kasjanov, "Democratische Unie van het Volk" die ook een liberaal-democratisch programma heeft neemt niet deel aan de verkiezingen en roept op tot een boycot van de verkiezingen.

III.2.g. Vrouwenorganisaties en -partijen

'Vrouwen van Rusland', een postcommunistische opvolgerspartij, was succesvol tijdens de eerste verkiezingen, maar is nadien als politieke actor verdwenen. Nochtans ken het postcommunistische Rusland zijn eigen "vrouwenkwestie". In de Doema daalt het percentage van vrouwelijke volksvertegenwoordigers gestaag¹⁸. In tegenstelling tot Oekraïne, waar Julia Timosjenko een vooraanstaande rol speelt op de politieke scène, zijn er in Rusland geen

¹⁸ Julia Shevshenko, "Who cares about Women's problems? Female Legislators in the 1995 and 1999 Russian State Dumas", *EuropeAsia Studies*, Vol.54, n°8, December 2002, 1201-1222.

vrouwelijke leidersfiguren, die succesvol kunnen worden genoemd in de Russische partijpolitiek. Onlangs heeft president Poetin wel twee vrouwelijke kandidaten aangeduid op belangrijke ministerposten. Ongetwijfeld zijn er in het huidige Rusland vrouwenbelangen te verdedigen. Vrouwen worden geacht de grote slachtoffers te zijn van de transitie, hun werkloosheidspercentage ligt veel hoger dan dat van de mannen. Toch komt opnieuw een traditionalisme opdagen, waarin niet alleen vrouwen, maar ook mannen problemen krijgen met hun rol. Vrouwen worden door externe verwachtingen onder druk gezet, bij mannen gaat het om het zich toeëigenen van een nieuw zelfbeeld, in de onzekere context van een liberale markteconomie. Hoewel de Soldatenmoeders het lot van jonge rekruten in het Russische leger hebben aangeklaagd als gevolg van de “*dedovsjsjina*”, toch ziet men het leger als de plaats waar men man wordt. Mannen hebben problemen met hun rol van kostwinner in een onzeker klimaat.

III.2.g. Jeugdorganisaties

Jeugdorganisaties zijn in een brede waaier ontstaan, zowel pro-presidentieel als langs de kant van de oppositie. Maar de pro-presidentiële organisaties hebben veel meer middelen en aanhang. *Molodaya Gvardija* en *Nasji* hebben hoofdkwartieren over heel het land, de oppositie alleen in de hoofdstad. Beiden linken hun homepages tot artikelen van Vladislav Soerkov (zie hoger) en citeren hem vaak. Zij verwijzen vaak naar het concept van soevereine democratie. Verenigd Rusland heeft aan haar gerenoveerde jeugdbranche *Molodaya Gvardia* 20 % van de plaatsen op de partijlijst gegeven: op elk niveau van de lokale raden tot de Doema. De leden van *Molodaya Gvardija* claimen zelf een positie als toekomstige Russische politieke elite. Zij gebruiken het woord nationalisme in plaats van het meer gebruikelijke patriottisme, maar zij zien de natie als een civiel-territoriaal concept en niet als een etnisch concept (Rossiiskii versus Roesskii).

Nasji organiseerde indrukwekkende betogingen in Moskou, met deelname van de verschillende regio's en heeft blijkbaar aanzienlijke middelen. De beweging wordt wel eens als “Poetin-Jugend” omschreven; haar activiteiten doen soms denken aan het Duitsland van de jaren dertig. Andere bewegingen, die het Kremlin ondersteunen, zijn *Rossija Molodaya* en *Mestnye*.

III. 3. Verkiezingen

De Doemaverkiezingen zijn duidelijk “primaries” geworden voor de presidentsverkiezingen. Tijdens de Doemaverkiezingen wordt de stemming bij het publiek nagegaan, maar verwacht wordt dat het publiek zal stemmen volgens Poetin's aanwijzingen. De Doema-verkiezingen in 2007 zullen onder erg verschillende kiesregels gebeuren in vergelijking met de vorige verkiezingen.

- De verkiezingen zullen namelijk niet meer worden gehouden op basis van een gemengd systeem met partijlijsten en districtsgewijze verkiezingen, maar uitsluitend op basis van partijlijsten, waardoor (aldus de theorie) partijvorming meer kansen zou moeten krijgen. De districtsgewijze verkiezing, die vaak onafhankelijke, lokaal gebaseerde politici naar het parlement stuurde, verzwakte de consolidatie van partijen. In de Doema gedroegen deze afgevaardigden zich ook erg onvoorspelbaar. In het nieuwe kiessysteem brengen kiezers hun stem uit op partijen, en niet (in de eerste plaats) op personen.
- De wet voorziet lagere opkomstpercentages (Rusland kent geen algemene kiesplicht).
- De kiesdrempel is verhoogd van 5% naar 7%.

- De proteststem wordt geëlimineerd: een stem uitbrengen “tegen alle kandidaten” is niet langer mogelijk.

De vraag is of het wel uitmaakt wie de verkiezingen wint: de enige echte “partij van de macht” is wellicht de presidentiële administratie zelf. De Doemaverkiezingen hebben in de huidige politieke constellatie in Rusland immers een groot deel van hun relevantie verloren. Deze parlementaire verkiezingsronde kan niet *per se* als een indicatie van een doorzetting van het democratiseringsproces worden beschouwd.

Olga Krystanovskaja van het Centrum voor Elite-Studies van het Instituut voor Sociologie van de Russische Academie der Wetenschappen gaat nog een stap verder. Eigenlijk zijn volgens haar de Westerlingen en Slavofielen de enige echte partijen in Rusland. Westerlingen zijn voorstanders van Europese waarden, democratie en vrije markt, vrijheid van de individuele private onderneming, scheiding van machten, verkiezingen. Slavofielen willen een heel eigen cultuur in hun land. Voor hen zijn liberale politieke ideeën vreemde ideologieën en chaos die zelfs het bestaan van de Russische staat bedreigt.

De *siloviki* sluiten volgens haar opnieuw aan bij de traditie van de Slavofielen. De *siloviki* (mensen van de veiligheidsdiensten en rechtsafdwinging) zullen volgens haar inschatting zeker nog 40 jaar aan de macht blijven. Volgens Krystanovskaja herhaalt zich hierbij een wetmatigheid van de geschiedenis. In de Russische geschiedenis werd de staat slechts sterk wanneer macht in een pyramide-vorm werd gegoten en de geest van de autocratie het grote en ongeijk bevolkte land éénmaakte. Ideeën van Westerlingen hebben de staat verzwakt en met uiteenvallen bedreigd. Slavofielen zijn altijd langer aan de macht gebleven dan Westerlingen. Als Westerlingen aan de macht zijn floreert de economie, maar de staat wordt zwakker en er zijn grensproblemen. Dan nemen de traditionalisten over, maar dat leidt tot economische stagnatie. Waarom dan toch zweren bij democratie en de grondwet onveranderd laten? Hier speelt volgens Krystanovskaja de “verborgen kant” van de huidige machtsontwikkeling. De geheime diensten werken achter een masker, verbergen hun eigenlijke bedoelingen, zij trachten te infiltreren en een façade op te richten, stap voor stap veranderen zij de inhoud. Zij gaan in verschillende richtingen en zijn onvoorspelbaar, zodat niemand logische verbanden tussen de verschillende stappen kan zien, of het doel van de hele operatie kan doorgronden.

De geheime diensten hebben hun eigen wetmatigheid. Ongecontroleerde en onafhankelijke invloed moet worden uitgesloten. Wanorde moet worden vermeden. De “checkisten”, zoals de leden van de geheime dienst worden genoemd, zijn erin geslaagd om het ganse Russische systeem te veranderen, zonder een letter aan de grondwet te veranderen.

De bevolking herkent in het nieuwe regime, dat tijdens de Poetin-periode gestalte kreeg, een systeem met autocratische stijl, dat haar welbekend is, terwijl democratie iets vreemds, onverstaanbaars en verdacht lijkt. Zij blijft geloven, en dit is een traditioneel geloof, in een goede tsaar. Het systeem berust dus op eeuwenoude tradities van autocratisch staatsbehoud. Wie er ook de verkiezingen wint, eigenlijk beslist een kleine kern van checkisten, waaronder Poetin, Viktor Ivanov, Sergei Ivanov, Igor Sechin en Nikolai Patroesjev.

IV. De Russische Federatie

IV.1. Het etno-federaal principe

Rusland is nog steeds op zoek naar een leefbare verhouding tussen het centrum en de localiteiten. De zgn. etno-federale erfenis laat een zware stempel na op de politieke ongelijkheid van de subjecten van de federatie. De verdeling van Rusland in etnisch-nationale territoria heeft de “nationale kwestie” niet opgelost, maar versterkt. Het is onmogelijk om alle 128 volkeren van Rusland in een volledig sluitende staatsstructuur in te passen. Velen leven buiten hun titulaire republiek en in de titulaire republieken leven vaak andere volkeren, voornamelijk Russen. Er zijn de frustraties van een hondertal nationaliteiten, die geen eigen republiek hebben, waaronder de etnische Russen zelf.

Rusland bevatte in 1989 31 etno-federale componenten: 16 autonome republieken, 5 autonome gebieden (*oblasti*), en 10 autonome regio's (*okrugi*). De 16 autonome republieken in de RSFSR hadden hun eigen grondwet maar (in tegenstelling tot de unierepublieken) niet het recht van secessie. Titulaire nationaliteiten bezaten zeker niet altijd de meerderheid (80% van de bevolking is Russisch). De etnische Russen, die de overgrote meerderheid van de bevolking uitmaken, bevinden zich in de abnormale situatie, dat zij geen etno-territoriale entiteit voor zichzelf hebben. Vandaar de claim van nationalistten om de territoria van etnische minoriteiten af te schaffen. Kort daarna werd het woord “autonoom” geschrapt in de naam van 16 republieken: ze werden republieken, die deel uitmaakten van de Russische Federatie. Op 3 juli 1991 verhief de Opperste Sovjet 4 van de 5 autonome oblasts (Adygeja, Gorno-Altaj, Karachai-Tsjerkessië en Chakassië) tot republieken en werden zij onttrokken aan de krajs, waaraan zij formeel ondergeschikt waren. Zo kwam het aantal republieken tot 20, met als enige overblijvende *oblast* de Joodse autonome oblast. Tenslotte steeg het aantal republieken tot 21 toen op 4 juni 1992 de Opperste Sovjet de Tsjetsjeens-Ingoesjetische republiek in twee splitste: zo kwam men aan 89 subjecten of componenten van de Russische federatie (Russische Grondwet, art. 65.1.).

De Russische grondwet van 1993 ziet Rusland weliswaar als de staat van alle Russische burgers: waar zij ook wonen binnen de grenzen van de Russische staat, zij hebben gelijke rechten. Het probleem stelt zich echter niet zozeer op het vlak van de individuele rechten, maar wel van de collectieve rechten, nl. in welke politieke vorm de rechten van bevolkingsgroepen kunnen worden uitgedrukt. De grondwet volgt een hybride benadering, met een mix van nationaal en territoriaal federalisme, gebaseerd op gelijkheid van de subjecten van de federatie, die erg verschillende rechten hebben. In tegenstelling tot de andere subjecten van de Federatie hebbende etnische republieken een eigen grondwet, regeringen, parlementen, presidenten en andere attributen van staatsmacht.

De etnische republieken begonnen zich tijdens de Jeltsin periode sterk te profileren. Met de republiekspresident kwam ook een nieuwe naam voor de republiek, een wapenschild, economische soevereiniteit met een eigen bank en de vroegere unie-ondernemingen werden ondergebracht onder de eigen jurisdictie: het centrale punt was (ook in Tsjetsjenië) de controle over de lokale rijkdom, vooral natuurlijke rijkdommen, budgetzaken en belastingen. Het federaal verdrag met Tatarstan, het eerste in de rij van bilaterale verdragen over bevoegdheidsafbakening (februari 1994, met genereuze belastingafspraken en concessies i.v.m. de controle van natuurlijke rijkdommen), suggereerde dat Rusland een verdragsfederalisme zou kennen, in plaats van een constitutioneel federalisme. Er werden ook bilaterale verdragen gesloten met belangrijke regio's (dus geen etnische republieken)

waaronder Sverdlovsk op 12 januari 1996 en met Kaliningrad, een verdrag dat de basis moest worden voor een vrije economische zone aldaar. In totaal hebben 45 van de 89 subjecten dergelijke verdragen over de verdeling van bevoegdheden met Moskou gesloten, waardoor er sprake is van asymmetrisch federalisme.

Tijdens een bezoek aan Tatarstan in augustus 1990 (na zijn verkiezing als voorzitter van het parlement) herhaalde Jeltsin de woorden van Lenin: “neem zoveel soevereiniteit als je kunt slikken”. Hij verwees naar het onstuitbare proces van de zelfbeschikking der volkeren en hij voegde er zelfs aan toe dat indien dit secessie van Rusland zou meebrengen, “dan zal Uw beslissing finaal zijn”.

Maar de daaropvolgende “parade der soevereiniteiten” betekende geenszins dat het afkondigen van de soevereiniteit ook *de facto* onafhankelijkheid betekende. De Russische Federatie kondigde haar soevereiniteit af op 12 juni 1990, een maand later (20 juli) verklaarde Noord-Ossetië zich een Unierepubliek, weliswaar als deel van Rusland. Karelië verklaarde zijn soevereiniteit, maar veranderde zijn status niet, Chakassië verhoogt op 15 augustus 1990 zijn status tot autonome republiek. Op 29 en 30 augustus verklaren Komien Tatarstan zich soeverein, op 20 september Oedmoertië en op 27 september Jakoetië.

Abnormaliteiten in de Russische etno-territoriale federale politiek waren legio, vooral ook in het bredere kader van de Sovjet-Unie. 7,8 miljoen compatriotten van de titulaire nationaliteiten in de 14 andere republieken leven in Rusland, waaronder 4,4 miljoen Oekraïeners. Joden hebben een ver moederland in Israel, en in Rusland werd hen Birobidjan toegewezen, in het onherbergzame Verre Oosten, waar slechts 1,7% van de Russische joden leeft (zij maken 4,2% van de bevolking aldaar uit). 90% van de Jakoeten, Toevanen, Kabardinen en Balkaren leven in hun republiek, terwijl twee derde van de Tataren en de Mordvinen en de helft van de Tsjoevasjen en Maris buiten hun titulaire republiek leven. 9,7 miljoen mensen leven buiten hun nominale republiek.

Territoria, waar de sterkste titulaire nationaliteiten kunnen worden gevonden liggen aan de grenzen van Rusland: de Noordelijke Caucasus omvat het islamitische blok van Dagestan, Tsjetsjenië, Ingoesjetië, Kabardino-Balkarië, het Boeddhistische Kalmukië en het christelijke Noord-Ossetië. In het verre Oosten is er Toeva aan de grens met Mongolië. In Tsjoevasjië en Mari-El zijn de Russen in de meerderheid. In Tatarstan tellen de Tataren voor 48,5% van de bevolking en de Russen voor 43,3%; maar slechts één derde van alle Volga-Tataren leven in Tatarstan. Onafhankelijkheid van republieken zoals Tsjetsjenië en Toeva zou de éénheid van het land niet in gevaar brengen, maar het wegtrekken van een “hartland”-republiek zou een sneeuwbaaleffect hebben waardoor de éénheid van een land in gevaar komt¹⁹.

Daarnaast verwijst het politieke debat over de Russische identiteit nog naar de “volksgenoten” (etnische Russen en Russisch sprekenden) in het Gemenebest van Onafhankelijke Staten. De “Russische kwestie” verwijst namelijk ook naar de ongeveer 26 miljoen Russen in het Nabije Buitenland, die hun moederland zijn verloren. Rusland zegt niet onverschillig te kunnen blijven voor de inbreuken op hun rechten in de Nieuwe Onafhankelijke Staten van het GOS.

De discussie gaat voort over een eventuele *goebnizatsija* van Rusland: de hervorming van een federale naar een eenheidsstaat met administratieve bestuurseenheden en de afschaffing van het etno-territoriale principe.

¹⁹ J. Kahn, *Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia* (Oxford University Press, 2002).

De volgende oplossingen worden voorgesteld: 1) Het afschaffen van het etno-territoriale principe en de administratieve opdeling in *goebnii*; 2) Het verbreden van het federaal principe met republieken en “zemli” met gelijke rechten; 3) een bestaande hiërarchie behouden, met etnische republieken in een geprivilegieerde situatie.

IV.2. De hervormingen van het federaal systeem onder Poetin

Aan het eind van het millennium was de situatie op federaal vlak zeer verward. Poetin beloofde om te werken aan de versteviging van de staat door de regio's tot de orde te roepen. Zijn interpretatie van de “dictatuur van de wet” is “hoe sterker de staat, hoe vrijer het individu”.

Bij het begin van zijn ambtstermijn kondigt Poetin drie categorieën van maatregelen af.

- Door het invoeren van zeven “federale districten” hertekent Poetin de geografische ruimte van de federale politiek.²⁰ De zeven federale districten vallen samen met de militaire districten. Aan het hoofd van deze districten komt een federaal gevolmachtigde, waarvan de overgrote meerderheid uit kringen van het leger en van de geheime diensten afkomstig zijn. Deze zgn. “polpredy” (*polnomochnye predstaviteli*) maken deel uit van de presidentiële administratie (het directoraat voor Centrale Controle). Zij implementeren de grondwettelijke bevoegdheid van de president om de grondwet te bewaken. De polpredy worden ook wel eens de zeven samurai's genoemd, wat een aanzienlijke macht suggereert, maar over de impact van dit nieuwe niveau in de staatsorganisatie (de polpredy hebben allen een uitgebreide administratie opgezet) lopen de meningen uiteen
- Het terugnemen van de presidentiële macht. Poetin lanceerde een programma om de verticale organisatie van de macht (*vertikal' vlasti*) over de regio's te bevestigen, door harmonisering van de wetgeving en de grondwetten van de regio's met de federale grondwet en wetgeving. Het Russisch Constitutioneel Hof deed in die periode twee uitspraken, die de pro-centralisatie filosofie van het Russisch federalisme bevestigden (één over de provincie Altaj en één over de schending van de federale grondwet door 7 republieken). De bilaterale verdragen over de verdeling van de bevoegdheden tussen het centrum en de deelgebieden werden stilaan maar zeker van hun relevantie ontdaan. Regionale leiders werden gedwongen om zich -op straffe van ontslag- te schikken naar het centrum. Regionale leiders krijgen op hun beurt de bevoegdheid om de vertegenwoordigers van het lokaal zelfbestuur af te zetten bij “wangedrag”.
- De hervorming van de Federatieraad (het Hogerhuis van de Federale Vergadering of het Parlement). De voorzitters van de regionale parlementen en executieven worden in de Federatieraad vervangen door ambtenaren, die hun regio's vertegenwoordigen in de Federatieraad.

President Poetin kondigde onmiddellijk na het gijzeldrama in Beslan in 2004 ingrijpende institutionele hervormingen aan. Eén daarvan is de afschaffing van de rechtstreekse

²⁰ De 7 federale districten zijn: het Centraal Federaal District, het Zuidelijk Federaal District, het Noordelijk Federaal District, het Verre Oostelijke Federaal District, het Siberisch Federaal District, het Oeral Federaal District van het Volga Federaal District.

verkiezing van de gouverneurs²¹. Volgens president Poetin is de versterking van de éénheid van het land de belangrijkste voorwaarde om het terrorisme te overwinnen. De versteviging van de *vertikal' vlasti* (verticaliteit van de macht) degenereert echter op die manier tot een *vertikalizatsija*, waarbij alle onafhankelijke krachten in de staat en in de maatschappij dreigen te worden onderdrukt of gecoöpteerd.

²¹ Roemer Lemaître, “The Rollback of Democracy in Russia after Beslan”, *Review of Central and East European Law*, vol.31,n°4, 2006, 369-411.

Addendum

Lijst van Russische politieke partijen die deelnemen aan de december 2007 parlementsverkiezingen

Op 29 oktober 2007 bevestigde de Centrale Verkiezingscommissie dat er 11 partijen officieel geregistreerd waren voor deelname aan de Doemaverkiezingen.²² Deze 11 partijen zijn:

- Verenigd Rusland - *Jedinaja Rossija*:
pro-Kremlin partij, de “partij van de macht”, gecreëerd in de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2000, grootste partij in de huidige Doema
voorzitter: Boris Gryzlov

- Communistische Partij – KPRF *Kommunistitsjeskaja Partija Rossijskoi Federatsii*
grootste partij bij de parlementsverkiezingen tot 2003, belangrijkste oppositiepartij
voorzitter: Gennadij Zjuganov (meerdere keren ook kandidaat in de presidentsverkiezingen)

- Liberaal-Democratische partij – LDPR *Liberal’no-Demokratitsjeskaja Partija Rossija*
ultranationalistische partij, haalde hoge scores in 1993 (23%) en 1995 (11%), gevestigde Russische partij die telkens de kiesdrempel moeiteloos overschreed
voorzitter: Vladimir Zjirinovski (meerdere keren ook kandidaat in de presidentsverkiezingen)

- Jabloko
Liberaal-democratische partij, opgericht in 1993 door Javlinski, Boldyrev en Lukin
voorzitter: Grigorij Javlinski
haalde de kiesdrempel niet bij de parlementsverkiezingen van 2003

- Unie van de Rechtse Krachten – SPS *Sojuz Pravych Syl*
Liberaal-democratische partij, opgericht in 1999 door hervormers Anatoly Tsjoebais, Boris Nemtsov en Jegor Gaidar
haalde de kiesdrempel niet bij de parlementsverkiezingen van 2003
huidig voorzitter: Nikita Belych

- Rechtvaardig Rusland - *Spravedlivaja Rossija*
is een samensmelting van de partijen “Rodina” (Moederland), “Pensionery” (Gepensioneerden) en “Zjzn” (Leven)
gecreëerd in 2006 als pro-Kremlin “oppositiepartij”
voorzitter: Sergei Mironov (speaker van de Federatieraad)

Andere (kleine) partijen:

Patriotten van Rusland, Civiele Kracht, de Democratische Partij van Rusland, de Agrarische Partij, de Partij voor Sociale Rechtvaardigheid

²² De Groenen, de Partij voor Vrede en Eenheid, en de Volksunie werden geweigerd door de Centrale Verkiezingscommissie op basis van het feit dat ze onvoldoende geldige handtekeningen verzamelden voor de registratie. De partijen kunnen tegen deze beslissing in beroep gaan bij het Opperste Gerechtshof, dat dan binnen de 5 dagen een uitspraak moet doen.