

Rättsstat och rättsutveckling i Sovjetunionen*

Av docent ANDERS FOGELKLOU

1. Inledning

1.1 Rättsstat och rättsliga reformer

I alla de östeuropeiska staterna står införande av rättsstatliga förhållanden på dagordningen. Detta gäller inte minst Sovjetunionen. Man kan inte frångå Michail Gorbatjov förtjänsten av att ha fört fram främjandet av rättsstatlighet som politiskt program.¹ Som generalsekreterare för det sovjetiska kommunistpartiet såg han till att partiets 19:e konferens i juli 1988 framhöll "rättsstaten (som) formen för den politiska maktens utövning under socialismen."² I konferensförarbetenas åttonde tes betonas också rättsreformernas betydelse. I det av den 28:e partikongressen 1990 beslutade programdokumentet sägs det att skapandet av ett "civilt samhälle" och en "rättsstat" är viktiga element i en demokrati.³ Enligt Gorbatjovs synsätt kan det inte finnas någon rättsstat utan demokrati och demokratin kan å andra sidan inte utvecklas utan rättsstatligt stöd.⁴

Gorbatjovs försök att stärka rättsordningens autonomi kan ses som ett uttryck för hans typ av reformsocialism, men betoningen av rättsstaten och de mänskliga rättigheterna avspeglar också en långsiktig trend bland en del sovjetiska jurister och samhällsdebattörer som sett som sin uppgift att kämpa mot laglöshet, korruption och repression inom och utanför rättsordningens ram.⁵

Det rättsliga reformprogrammet har i stort följt den politiska process som inleddes med Gorbatjovs maktillträde 1985. Från början kan man tala om en "revolution uppifrån" som också skulle

* Förkortningar: VVS SSSR = Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR eller Vedomosti S'ezd narodnych deputatov i Verchovnogo Soveta SSSR (Underrättelser från folkkongressen och högsta sovjet, den officiella lagstiftningsbulletinen); SGP = Sovetskoe gosudarstvo i pravo (Sovjetstaten och rätten, ledande juridisk tidskrift).

¹ Se närmare t. ex. Theodor Schweisfurth, "Perestrojka durch Staatsrecht", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1989, No. 4, s. 711-774; Harold J. Berman, Gorbachev's Law Reforms in Historical Perspective in The impact of Perestrojka on Soviet Law, Albert H. Schmidt red., Dordrecht Boston London (Law in Eastern Europe nr 41), s. 3 ff.

² Resoljutsija XIX vsesojuznaja konferentsija KPSS, Kommunist, 1988, nr 10 s. 70.

³ Pravda 15 juli 1990, s. 3.

⁴ Michael Gorbatjov, Perestrojka Ett nytt sätt att se på världen, Stockholm 1988, s. 101.

⁵ Peter H. Salomon, Judicial Reform under Gorbachev and Russian History, in The Impact of Perestrojka on Soviet Law (not 1), s. 15 ff; Anders Fogelklou, På spaning efter rättsstaten: Det nya rättstänkandet i Sovjetunionen, Retfaerd, 51 1990 nr 4, s. 4 ff.

beledsagas av en effektivisering av rättsorganisationen och ett stärkande av individernas rättigheter. Den omdaning började mot slutet av 1986.⁶ Redan i augusti 1986 antogs av högsta sovjets presidium ett lagstiftningsprogram som bl. a. innebar att den socialistiska demokratin och medborgarnas rättigheter skulle förstärkas.⁷ Formellt var detta program en fortsättning på det lagstiftningsprogram som antogs i samband med att 1977 års författning trädde i kraft.⁸ I oktober–november 1986 kritiserades de rättstillämpande organen kraftigt av de högsta partiorganen och det beslöts att de skulle stärkas och få större självständighet.⁹ Denna första fas i omdaningsprocessen efterföljdes 1989 av en ny fas. Genom *glasnost* och de nya parlamentariska organens inflytande var det inte längre bara en mer eller mindre upplyst partiledning som kom att bestämma över lagstiftningens innehåll utan den allmänna opinionen kom att spela en allt viktigare roll. 1986 års lagstiftningsprogram fick därför ett verkligt genombrott först 1989. Lagstiftningsprocessen före 1989 gick alltså trögt.¹⁰ Fr. o. m. 1989 blev alltså impulserna underifrån väl så betydelsefulla. Särskilt skärptes kraven på lagstiftning som främjade utvecklingen mot marknadsekonomi och politisk demokrati. I valen 1990 fick unionsrepublikerna nyvalda parlament och regeringar som kraftfullt hävdade den nationella självständigheten mot unionens anspråk på överhöghet.

Men redan 1988 började det som av Gorbatjov kallades ”lagarnas krig” att bryta ut; unionsrepublikerna och centralmakten ogiltigförklarade ömsesidigt motpartens lagstiftning. Utvecklingen mot rättsstatlighet började komma i konflikt med tendenser till upplösning och splittring vilket lett till ökad rättsosäkerhet.

1.2 Bakgrunden till de rättsliga reformplanerna

Rättsordningen består både av normer och beteende och före Gorbatjov uppvisade den sovjetiska rättsordningen fundamentala brister i bägge dessa avseenden. Därför har en sovjetisk rättfilosof betecknat Sovjetunionen som en ”orättsstat.”¹¹

Rättsliga reformer under Chrustjov och Brezjnev upphävde inte det stalinistiska partistatens fundamentala brister: det sovjetiska

⁶ Salomon, (not 5) s. 17 och där angivna referenser.

⁷ VVS SSSR 1986, nr 37, art. 782.

⁸ Svetlana Polenina, The Development of Soviet Legislation on the Basis of the USSR Constitution of 1977: Trends and Prospects i The Impact of Perestroika on Soviet Law (not 1), s. 33 ff.

⁹ Ivestija 4 oktober 1986 s. 1, Pravda 30 november 1986.

¹⁰ Peter H Juviler, Law and Individual Rights: The Shifting Political Ground i The Impact of Perestroika on Soviet Law (not 1), s. 113.

¹¹ Rundbordsdiskussionen Pravo. Svoboda. Demokratija (Materialy kruglogo stola) Voprosy Filosofii 1990, nr 6, s. 28.

rättssystemets svaga *autonomi* och *individens* utsatta position gentemot statens övermakt. Det regerande kommunistpartiets övermaktställning innebar i analytisk mening att det var ett av breda, icke-legala kompetensnormer uppbyggt system som parasiterade på rättsordningen och använde rättsordningen för sina syften; rättsordningens anspråk på att vara det högsta normativa system som bestämde över andra normativa system blev i förhållande till partiets organ en chimär.¹² Därför kunde partiets högsta organ i realiteten sägas vara statsorgan.¹³ Partiet hade all faktisk makt och inget ansvar som en sovjetisk tidning uttryckte saken.¹⁴ Den hemliga polisens kontrollmöjligheter, domstolarnas osjälvständiga position, den byråkratiska apparatens bristande kompetens och engagemang kombinerat med korruption medförde att man inte kunde tala om ett reellt säkerställande av medborgarnas rättigheter. Lagstiftningens ofta diffusa och snåriga utformning var och är ett annat problem. Det tillhör nu diktaturers kännemärke att lagstiftning sker genom dekret: lägre akter får företräde framför högre.¹⁵ Under perioden 1969–1986 utfärdades 323 lagar av Högsta sovjet; dess presidium antog under samma period 1 836 dekret medan Sovjetunionens ministerråd för samma tidsrymd utfärdade så många som 19 964 förordningar. Antalet gällande federala rättsakter uppgick 1986 till minst 50 000.¹⁶ De lägre akterna var oftast inte publicerade och hade normalt företräde framför högre i enlighet med *lex specialis* principen.

Än viktigare var att lagstiftningens faktiska urformning, t. ex. rättighetskatalogen i den sovjetiska författningen i själva verket var så formulerad att den inte skulle kunna användas på ett sätt som förhindrade de av det kommunistiska partiet fattade beslutens verkställande.¹⁷ Det fanns ingen tydlig rättslig gräns för den regerande gruppens inte sällan frihetskränkande och för den enskilde individen hotande politiska syften. Rättssäkerheten var, milt uttryckt,

¹² Jfr Ruling Communist Parties and their Status under Law, (D A Loeber et al red), Dordrecht, Boston, Lancaster 1986 (Law in Eastern Europe nr 31), passim; Olympiad S. Ioffe & Peter B. Maggs, Soviet Law in Theory and Practice. London etc. 1983, s. 89 ff; om rättsordningen som det högsta normativa systemet se Joseph Raz, The Authority of Law, Oxford 1979, s. 118.

¹³ Dieter A. Loeber, Ruling Communist Parties and their Status under Law, Introduction to Communist Party Statutes (W B Simons & S. White. red.) Haag, Boston, London (Law in Eastern Europe nr 27).

¹⁴ Izvestija, 16 juli 1988, s. 1 (ledare) XIX Partkonferentsija O pravovom gosudarstve.

¹⁵ Jfr Hanna Arendt, The Origins of Totalitarianism, 2 uppl., London 1958, s. 245 som bl. a. referar till den franska kolonialadministrationens praxis.

¹⁶ Se närmare Anders Fogelklou, Rättsstat och rättsliga reformer i Sovjetunionen, Timbro uppsats, november 1989, s. 7 f.

¹⁷ Georg Ginsburgs & Stanislaw Pomorski, A Profile of the Soviet Constitution. i The Constitution of the USSR and the Union Republics, F. J. M. Feldbrugge, red., Alpen an den Rijn 1979, s. 3-59 ; Anders Fogelklou, Law as an Ornament of Power, i Symbols of Power, Claes Arvidsson & Lars Erik Blomqvist red., Stockholm 1987 s. 105 f.

bristfällig. Medborgaren var underkastad en stark kontroll genom lagstiftning och den hemliga polisen. Politiskt oliktankande personer fängslades enligt de beryktade art. 70, respektive 190¹ i den ryska strafflagen. Dissidenter sattes också i speciella psykiatriska fängelser enligt anvisningar från säkerhetspolisen. Förhållanden i fängelser och läger stod under all kritik. Den misstänkte i straffprocessen fick i normalfallet inte tillgång till advokat förrän förundersökningen slutförts. Enligt den dåvarande sovjetiska riksåklagaren frikändes 1986 endast 0,3 % av de åtalade av sovjetiska domstolar.¹⁸

I sovjetisk debatt beskrivs ofta rättsordningens bristande självständighet och dess underkastelse under lokala parti- och statsorgan med termen *telefonrätt*.¹⁹ Framför allt lokala stats- och partiorgan ingrep i domstolarnas arbete men ibland blandade sig även partiledningen själv i rättsskipningen. Chrusjtjov, t. ex., krävde 1961 att två personer av judisk börd, Rokotov och Faibysjenko, som hade gjort sig skyldiga till olagliga valutaoperationer och spekulation, skulle dömas till döden, ett straff som den då gällande strafflagen inte medgav. Inte desto mindre utfärdades ett särskilt dekret av Högsta Sovjets presidium som bestraffade valutasmuggling med döden och de två männen dömdes till döden enligt den nya retroaktivt verkande lagstiftningen.

Rättsordningens svaga ställning har också att göra med en attityd som beskrivs som *rättsnihilism*, ett ringaktande av rättsordningens krav och en låg rättskultur. Sovjetiska observatörer härleder den inställningen från krigskommunismens revolutionära stil och marxism-leninismens ideologi.²⁰ Men den låga rättskulturen i Ryssland beror inte bara på det kommunistiska systemet utan också på frånvaron av en rättsstatlig tradition.²¹

¹⁸ Law — Convenient and inconvenient, Moscow News, nr 23, 4 juni 1989, s. 13.

¹⁹ Se t. ex intervju med ordföranden i Sovjetunionens högsta domstol, E. A. Smolentsev, SGP 1991, nr 3, s. 64 .

²⁰ Se närmare V. Tumanov, O pravovom nihilizme, SGP 1989, nr 10, s. 29-27; V. Neresjants, Kontseptsia pravovogo gosudarstva v kontekste istorii utjeninija o pravovom gosudarstve i Sotsialistitjeskoje pravovoe gosudarstvo, Moskva 1989, s. 54 f; V. Kopejtjikov & V. Borodin, Rol' pravovoj kultury v formirovanija sotsialistitjeskogo pravovogo gosudarstva, SGP 1990, nr 2, s. 32.

²¹ Susan Eva Heuman, Perspectives on Legal Culture in Prerevolutionary Russia i Piers Beirne, red., Revolution in Law; Contributions to the Development of Soviet Legal Theory, 1917-1938. Armonk, N. Y. 1990 s. 3-16; Hans Liljeson Perestrojka och de mänskliga rättigheterna. Aktuell sovjetisk rättsutveckling i ett historiskt perspektiv, Retfaerd 51 1990 nr 4, s. 41

2. Rättsstatsbegreppet och dess element

2.1 Inledning

Rättsstaten är en viss typ av rättsordning som ställer bestämda krav på komplexet av normer rörande statsorganens handlande och deras faktiska tillämpning och innefattar många dimensioner.²² Efterlevs de rättsnormer som binder upp statsorganens handlande, har vi att göra med en rättsstat. Både normerna och den rättsliga och politiska kulturen är av avgörande betydelse för rättsstatens förverkligande.²³

2.2 Det sovjetiska rättsstatsbegreppet

Rättsstatsbegreppet med eller utan epitetet "socialistisk" är brett och tämligen diffust i sovjetisk juridisk debatt. I det sovjetiska kommunistpartiets programdokument identifieras rättsstaten med en demokrati, dvs. med en stat i vilken någon grupp eller klass' diktatur utesluts, med medborgarna politiska deltagande och med den demokratiskt legitimerade lagens överhöghet. Demokratin/rättsstaten sägs inte bara innefatta fri- och rättigheter utan också ansvar och självkontroll.²⁴ Här ses alltså en (socialistisk?) rättsstat som en specifik *statsform*.

En hävdvunnen västlig distinktion som funnits mellan ett materiellt och formellt rättsstatsbegrepp²⁵ återfinns även i sovjetisk diskussion. Kommunistpartiets rättsstatsbegrepp torde snarare vara legalistiskt och formellt²⁶ medan delar av sovjetiska rätts teorin och den demokratiska oppositionen också använder ett materiellt orienterat rättsstatsbegrepp.²⁷ Detta innebär att rättsstaten inte bara ses formellt, som en bundenhet vid gällande rätt, utan även tolkas innehållsmässigt, dvs. den uppställer bestämda krav på lagstiftningens innehåll.

²² Jfr t. ex. framställningen hos Åke Frändberg, Rättsstatens organisation, i *Changing positions, Essays Dedicated to Lars Lindahl, P. Needham & J. Odelstad, red.*, Uppsala 1986, s. 21-43. Jfr även Brita Sundberg-Weitman, *Rättsstaten åter*, Stockholm 1985, s. 14 f. densamme, *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning*, Stockholm 1981, s. 13 ff.

²³ Joseph Raz, *The Politics of the Rule of Law*, *Ratio Juris*, No 3, December 1990, s. 331-339.

²⁴ Pravda, 15 juli 1990 s. 3.

²⁵ För en diskussion kring rättsstatsbegreppets historia, se E.-W. Böckenförde, *Staat Gessellschaft Freiheit Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt/M 1976, s. 65 ff; Jörgen Dalberg-Larsen, *Rettstaten Velfærdsstaten, og hvad så?*, 1984, s. 30 ff.

²⁶ Arkadij Vaksberg, *Aspects of Soviet Legal Reform*, referat av Washingtonföredrag den 11 april 1989, återgivet i *Meeting Report*, Kennan Institute of Advanced Russian Studies. Även vissa jurister har en liknande uppfattning se t. ex. M. Martjenko, *Problemy formirovanija sotsialistitjeskogo pravovogo gosudarstva*, *Vestnik Moskovskogo Universiteta*, Ser 11, Pravo 1989, nr 5, s. 3-13, (s. 11).

²⁷ Fogelklou, (not 5) s. 16; V. Kudrjajtsev & E. Lukasjeva, *Sotsialititjeskoe pravovoe gosudarstvo i Sotsialititjeskoe pravovoe gosudarstvo* (not 20), s. 12.

För rättsteorins del spelar ett förändrat rättsbegrepp en viktig roll. Sovjetisk samhällsteori tar klart avstånd från hävdvunna marxistiska doktriner.²⁸ Idéer som rättens beroende av den materiella basen²⁹ eller om rättens bortvittrande förkastas. I stället betonas att rätten är en odödlig del av den mänskliga kulturen och civilisationen. Ordföranden i kommittén för grundlagsprövning, Sergej Aleksejev, skriver att det egentliga målet inte är en rättsstat utan ett rättssamhälle.³⁰ Aleksejev har också i Gorbatjovs efterföljd betonat i betydelsen för en rättsstat av den bekanta principen att allt som inte är uttrycklingen förbjudet, måste vara tillåtet.

Rättsteoretikern V. Nersesjants betonar tre huvudelement. Det första är juridiskt i mer snäv bemärkelse och innefattar den judiciellt-normativa sfären. Den andra dimensionen avser individernas rättigheter och frihetsfärer och den tredje tar sikte på det politiska och institutionella området.³¹

Enligt G. Sjachnazarov, en av Gorbatjovs rådgivare, är rättsstatsbegreppet inte bara ett juridiskt utan även ett politiskt begrepp eftersom det berör frågan om maktens legitimitet. Han föredrar ett materiellt rättsstatsbegrepp och hävdar att legalitetskravet inte är tillräckligt eftersom det är välkänt att stater som följer sina egna lagar, ändå kan bryta mot fundamentala rättigheter och skyldigheter.³²

2.3 Västliga definitioner av rättstaten

Västlig teori söker förena materiella och formella dimensioner i en syntes. Vissa västliga bestämmningar av rättsstaten, t. ex. i egenskap av s. k. *strukturprincip* i Förbundsrepublikens Tysklands författning, är där gällande rätt som emellertid inte låter sig preciseras lätt. Enligt Stern utmärks rättsstatsprincipen i Tyskland av följande element: 1) konstitutionalism; 2) rättslig reglering av statens relation med medborgarna genom grundläggande fri- och rättigheter som skall förverkliga människovärde, frihet och rättslikhet; 3) uppdelning och ömsesidig balans av statliga grundfunktioner genom maktdelning som ser till att statsfunktionerna fördelas på olika organ som kontrollerar varandra; 4) det statliga handlandets rättsliga bundenhet; 5) ett omfattande domstolsskydd; 6) statligt ansvar för statsorganens handlande genom skadeståndsansättning

²⁸ Arnold Buchholz, Vom Niedergang des Marxismus-Leninismus. Transformationen von Ideologie und Bewußtsein in der Sowjetunion, Osteuropa 1991, nr 3, s. 219–235.

²⁹ G. Shachnazarov, V poiske utratjennoj idei. K novomu ponimaniju sotsializma, Kommunist 1991, nr 5, s. 16–30.

³⁰ S. Aleksejev, Pravo — vremja novych nodchodov, SGP, nr 2, 1991 s. 3–11 (7 f.).

³¹ Nersesjants, (not 20) s. 51.

³² Bsesozjuznaja nautjno-praktitjeskaja konferentsija Formirovanija sotsialititjeskogo pravovoga gosudarstva, SGP 1990, nr 5, s. 23–24 (s. 23).

vid oriktig eller olaglig myndighetsutövning; samt 7) lämplighet, erforderlighet och proportionalitet vid betungande ingrepp dvs. s. k. *Übermaßverbot* eller förbud mot disproportionell lagstiftning eller rättstillämpning³³. Som Stern själv medger flyter dessa kriterier in i varandra men han pekar på svårigheterna att finna distinktioner som innehåller element som är helt oberoende av varandra.³⁴

De krav på definitioner av rättsstaten som här ställs innebär att rättsstaten är ett idealtypsbegrepp som renodlar vissa strukturer i rättsordningarna. Man kan fatta rättsstatsbegreppet mer eller mindre snävt, t. ex. att göra en skillnad mellan *betingelserna* för en rättsstat och dess närmare definition. Förutsättningarna för en rättsstat är framför allt en *demokratiskt* författning och ett öppet samhälle, där *åsiktsfriheten* spelar en avgörande roll (jfr RF 1:1). Kontroll genom återkommande val och genom massmedias granskning av den offentliga makten skall förhindra maktmissbruk. Sovjetiska debattörer brukar ibland hävda att förekomsten av en marknad och tillåtandet av privat äganderätt också tillhör en av betingelserna.³⁵

Speciellt viktig för rättsstaten är idén om att rättsordningen och särskilt domstolväsendet skall vara *autonomt*³⁶. Av principiell vikt är att de högsta statsorganen är underkastade rättsordningen och att domstolarna tilldelas en särställning genom att de auktoritativt fastställer innehållet i gällande rätt.³⁷ Maktfördelningläran är därför en viktig del av rättsstatens ideologi.³⁸ Politiskt sett innebär rättsstaten ett närmande till liberala ideal vilket även framhålls på sovjettiskt håll.³⁹

Olika funktioner skall fördelas på olika organ men inte precis på det sätt Montesquieu förespråkade när han gjorde indelningen mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt.⁴⁰ Knappast någon hävdar idag att maktdelning sker på det sätt Montesquieu uppfattade läget och ansåg nödvändigt.⁴¹ Exekutiva funktioner kan

³³ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, andra uppl., München 1984 s. 784.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Rundabordsdiskussionen (not 11) s. 28 f; Aleksejev, (not 30) s. 8.

³⁶ Jfr om rättsordningens autonomi, Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society*, London 1976, s. 52-57.

³⁷ Jfr Jacob Sundberg, *från Eddan till Ekelöf*, 2 oförändrade uppl. Stockholm 1990, s. 14.

³⁸ Raz (not 23), s. 335 ff.

³⁹ V. Musjinskij, "Pravovoe gosudarstvo i pravoponimanie", SGP 1990, nr 2, s. 22.

⁴⁰ Jfr Ch. Montesquieu, *Om lagarnas anda, inledning och urval* Stig Strömholm, Stockholm 1999, s. 111. Den moderna uppfattningen återfinns t. ex. hos M. J. C. Vile, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Oxford 1967, s. 318 ff

⁴¹ Jfr Georg Brunner, *Kontrolle in Deutschland*, Köln 1972, s. 35-46 med vidare hänvisningar.

uppdelas i underfunktioner och lagstiftande funktioner kan omhändertas av flera organ. Centralt är dock att vissa *kärnfunktioner* tilldelas *olika* organ.⁴²

Konstitutionell överensstämmelse, fullständighet, klarhet och motsägelsefrihet vid lagstiftningsfunktionens utövning, en rättsligt bunden, saklig skönsmässighet vid utövande av regerings- och förvaltningsfunktioner, saklighet och opartiskhet vid konfliktlösning och fastställelse av regelbrott samt opartisk och saklig juridisk kontroll över statens och statsorganens handlande är grundläggande rättsstatsfunktioner.⁴³ De olika organ som fullgör dessa funktioner, nämligen lagstiftande församlingar, regeringar, förvaltningsmyndigheter, domstolar, polis och åklagarväsende samt kontrollorgan måste följa vissa principer och regler för att en rättsstat skall kunna fungera. För rättsstatens förverkligande krävs att det finns en väl utvecklad domarroll. Även en fri advokatkår är en viktig del av rättsstaten.⁴⁴ Sammantaget medför dessa krav på olika statsfunktioners utövande att rättsstaten omfattar många dimensioner. En undersökning huruvida en rättsordning uppfyller rättsstatliga krav måste därför med nödvändighet bli mycket vittomfattande om den skall bli uttömmande. Det är inte möjligt inom ramen för en artikel utan denna kommer alltså att inrikta sig på att beskriva vilka *förändringar* i rättsstatlig riktning som f. n. sker i Sovjetunionen.

3. Rättsutveckling och införandet av en rättsstat

3.1 Problemställningen och analysens fortsatta uppläggning

Det är problematiskt att söka *införa* en rättsstat uppifrån. I idealfallet *växer* rättsstaten fram organiskt och är uttryck för en *rättskultur* som är orienterad mot legalitet och konstitutionalism. Att omvandla en byråkratisk partistat till en rättsstat är mot den bakgrunden en minst sagt komplicerad uppgift. Eftersom rättsstaten innefattar många dimensioner, krävs åtgärder på många plan. Men som förhållandena nu är i Sovjetunionen återstår inget annat än att i första hand genom *lagstiftning* åstadkomma rättsstatliga förhållanden. Rättsregler kan också på lång sikt ha en moralbildande kraft.

Att man genom lagstiftning teoretiskt sett kan införa rättsstatliga förhållanden, hänger givetvis samman med att rättsstaten konstitueras av ett komplex av *normer* som skall bestämma det statliga handlandet. Normerna är dels rättsregler, dels rättsprinciper.⁴⁵ Det är

⁴² Stern (not 33) s. 795.

⁴³ Jfr Frändberg (not 22) s. 28.

⁴⁴ Raz (not 23), s. 338; Frändberg (not 22) s. 29.

⁴⁵ Se om den distinktionen t. ex. Stig Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, 2 uppl., Stockholm 1984, s. 223 ff.; Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, Frankfurt/M 1986, s. 76-124.

givetvis möjligt att lagstiftningsvägen fixera även vissa principer som t. ex. den svenska grundlagsstiftaren gjort i RF 1:9 (saklighet och opartiskhet vid rättstillämpningen). Det finns däremot ingen garanti att beteendet hos tjänstemän ändras. För att ett beteende skall ändras krävs starka, oberoende kontrollorgan med vittgående sanktionsmöjligheter. En stärkning av domstolarnas ställning, en advokatkår som kan tillvarata medborgarnas rättsliga intressen och införande av speciella, fristående kontrollorgan som t. ex. JO-liknande institutioner och författningsdomstolar är därför viktiga moment vid rättsstatens införande

Rättsstaten griper över flera dimensioner. Av det skälet är det lagstiftningstekniskt enklaste sättet att få till stånd en rättsstat att utfärda en ny konstitution med en omfattande rättighetskatalog. Detta förutsatt att det finns ett organ för grundlagsprövning. Men en rättsstat och medborgerliga rättigheter kan också införas genom att statsorganen direkt åläggs vissa plikter, t. ex. att häktning endast får ske under vissa i lag bestämda förutsättningar. Det är därför ingen *nödvändighet* att anta en rättighetskatalog.

Fördelen med en grundlagsskyddad rättighetskatalog är jämfört med ny lagstiftning att den kan vara ett kontrollinstrument av all *existerande lagstiftning* och därigenom kan ge ett mer heltäckande skydd. Eftersom rättighetskatalog innefattar breda principer eller generalklausuler finns det få statliga sfärer som undgår att bli indragna i rättighetskyddet under förutsättning att det finns en stark författningsdomstol eller annan form för kontroll av efterlevnaden och att existerande, äldre och nytillkommen lagstiftning kan prövas mot grundlagens normer. En författning som t. ex. Förbundsrepublikens Tysklands har beskrivits som öppen därför att dess gränser inte låter sig fastställas⁴⁶. Ett skydd genom enkel lagstiftning kan lämna viktiga områden utanför och tar längre tid att genomföra.

Rättstaten förverkligas alltså i första hand genom normgivning. Därför skall huvudsakligen den nya *lagstiftningen* analyseras. Av utrymmesskäl kan analysen bara belysa huvudpunkterna i den nya unionella lagstiftningen. Republikernas lagstiftning kommer inte att beröras. Genom den konstitutionella omvandling som följde efter det misslyckade kuppförsoket i augusti i år, kommer den unionella lagstiftningens betydelse i framtiden att minska kraftigt eller att upphöra. Betydelsen av republikernas lagstiftning kommer

⁴⁶ Se t. ex. Martin Morlok, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie, Berlin 1988, s. 105.

i motsvarande mån att öka. Redan före kuppöversöket hade en sådan utveckling påbörjats.⁴⁷

Tyngdpunkten vid analysen kommer att ägnas den offentlig-rättsliga lagstiftningen som ju bl. a. reglerar tvingande ingrepp mot medborgare. Det kan inte bli fråga om offentligrättslig *fine tuning* utan om grundläggande principer. Därför skall lagstiftningen om precisering av tvingande ingrepp mot medborgarna analyseras; det som kan kallas *legaliseringsaspekten*. Tvingande ingrepp mot medborgare som bara delvis eller inte alls täckts av lagstiftning eller endast varit reglerade genom hemliga instruktioner blir nu lagreglerade. Här kan man också fråga sig om den nya lagstiftningen innebär en humanisering och en förstärkning av medborgarnas rättigheter.

Den privaträttsliga lagstiftningen kommer endast att beröras i den mån den principiellt främjar införande av marknadsekonomi. Marknadsekonomi och privat äganderätt är typiskt sett en av förutsättningarna för en rättsstat eftersom den möjliggör att makt fördelas mellan stat och samhälle. Enskilda personer ges rättsliga incitament för att med kraft hävda sina materiella intressen mot andra medborgare och staten.

3.2 Rättsstatens ram och dennas legala grund

3.2.1 Den institutionella omvandlingen av sovjetstaten

Vittgående omvandling har ägt rum av 1977 års författning. Det finns inte möjlighet att i detalj analysera dessa men de måste ändå i korthet beröras. Den 1 december 1988 demokratiserades valsyste- met; nya parlamentariska organ tillkom medan gamla omvandla- des.⁴⁸ Också i december 1989 genomfördes vissa grundlagsänd- zringar.⁴⁹ Därmed banades vägen för politisk pluralism. En plura- lism som bekräftades genom avskaffandet av kommunistpartiets politiska monopol och inrättandet av ett presidentämbete den 14 mars 1990.⁵⁰ Som en följd av avvecklingen av partiets politiska monopol är det s. k. *nomenklatura* systemet avskaffat inom den poli- tiska sfären. Nomenklaturan betecknar den lista över poster som måste besättas med olika partiorgans godkännande. Högre poster måste godkännas av högre partiorgan, lägre poster av lokala parti- organ. Systemet var en hörnsten i partiets diktatur.

Genom partimonopolets avskaffande finns åtminstone på det formella planet förutsättningar för införande av en rättsstat. Den 14 mars 1990 inrättades även ett rådgivande presidentråd och ett

⁴⁷ Se närmare härom nedan s. 674 f.

⁴⁸ VVS SSSR 1989, nr 49, art. 727.

⁴⁹ VVS SSSR 1989, nr 28, art. 538, ibid nr 28, art. 549 och ibid nr 29, art. 574.

⁵⁰ VVS SSSR 1990, nr 12, art. 189.

federationsråd. Den fjärde konstitutionella omdaning ägde rum den 26 december 1990 då ett beslutande federationsråd och vice-presidentämbete infördes medan försvarsrådet omvandlades till ett säkerhetsråd och Sovjetunionens ministerråd ombildades till ett minsterkabinett under ledning av en premiärminister. Samtidigt avskaffades presidentrådet.⁵¹ Som en följd av det misslyckade kuppöversöket omvandlades de federala organen igen genom en lag den 5 september 1991. Härigenom omvandlades unionen till en lösare form av konfederation av suveräna stater.

Enligt författningen är Sovjetunionen en representativ demokrati. Valet till folkkongressen kunde enligt grundlagen äga rum i en- eller flermansvalskretsar. Vallagen som tillämpades vid valen den 26 mars 1989 föreskriver dock bara enmansvalkretsar.⁵² Genomförandet av valen den 26 mars innebar att det politiska systemet för första gången på 70 år i stor skala medgav fria val. Oegentligheter torde ha förekommit under valkampanjen men valet var ändå ett framsteg. Kongressvalet i mars 1989 samlade sammanlagt 3 781 kandidater.

Genom att ett presidentämbete inrättats fick Sovjetunionen en ny statsrättslig struktur som byggde på en viss form av maktfördelning, en blandning mellan ett presidentsystem och ett parlamentariskt system med korporativa inslag.

Sovjetunionen hade före augustihändelserna två högsta representativa församlingar, folkkongressen och högsta sovjet. *Folkkongressen* skulle ha 2 250 medlemmar. Dess sammansättning skulle spegla befolkningens fördelning, men också de många nationernas och folkslagens krav på representation. En tredjedel valdes på grundval av befolkningsstorlek, en annan tredjedel på grundval av nationalitet. Dessutom hade folkkongressen ett starkt korporativistiskt inslag — en tredjedel av platserna skulle företräda olika samhällsorganisationer. Detta innebar t. ex. att Sovjetunionens kommunistiska parti och fackföreningsrörelsen skulle representeras av vardera 100 personer.

Högsta sovjet vars medlemmar utses bland folkkongressens delegater genom en sluten omröstning, bestod av 542 ledamöter. Det indirekt valda parlamentet skulle sammanträda ”i regel tre-fyra månader (på våren och hösten)” och blev därmed i motsats till tidigare ett reellt arbetande och diskuterande parlament. Högsta sovjet var uppdelad på två kamrar, nationalitetssovjeten och unionssovjeten med vardera 271 medlemmar. Den förra kammaren skulle spegla unionens mångnationella struktur: varje unions-

⁵¹ VVS SSSR 1991, nr 1, art. 3.

⁵² VVS SSSR 1989, nr 49, art. 729.

republik har elva representanter, varje autonom republik fyra, varje autonomt område två och varje autonomt distrikt en företrädare. Samhällsorganisationernas delegater är fördelade mellan de bägge kamrarna. En rotationsprincip gällde. En femtedel av högsta sovjets medlemmar skulle förnyas varje år genom att nya ledamöter utsågs bland folkkongressens medlemmar och en förnyelse ägde rum vars procedur reglerades genom ett särskilt beslut av högsta sovjets presidium i oktober 1990 (VVS 1990, nr 45, art. 956). Ett reglemente för folkkongressen och högsta sovjet har antagits liksom speciella regler för parlamentarisk etik och en lag om de deputerades status.⁵³

Folkkongressen har nu avskaffats som en följd av kuppöversöket och högsta sovjet har omvandlats. Unionens representativa organ är nu högsta sovjet, som består av två kamrar, *republikernas råd* och *unionsrådet*. Unionsrådet är sammansatt på samma sätt som den tidigare nämnda unionssovjeten, högsta sovjets ena kammare, medan republikernas råd består av 20 delegater från var och en av unionsrepublikerna utom Ryssland som har 52 representanter. Varje republik har i republikernas råd en röst. Det är oklart vilka beslutsregler som gäller inom republikernas råd men eventuellt gäller majoritetsprincipen. I unionsrådet torde fortfarande majoritetsprincipen gälla.

Republikernas råd och unionsrådet fattar gemensamt beslut om grundlagsändringar och antar unionsbudgeten. Grundlagsändringar måste dessutom ratificeras av republikernas parlament.

Republikernas råd beslutar om unionens organisation och internationella åtaganden. Lagar antagna av unionsrådet blir giltiga förts efter det de godkänts av republikernas råd. De unionella lagarna blir ogiltiga om de strider mot kompetensfördelningen mellan union och republiker. Republikerna har även rätt att sätta lagarna ur kraft om de strider mot republikernas konstitutioner.

Sovjetunionens president leder i samråd med de olika republikernas statschefer Sovjetunionens *statsråd*. Statsrådet skall koordinera det politiska arbetet.

Presidenten skall väljas i direkta val för en period av fem år med möjlighet att bli omvald för ännu en period men den *förste* presidenten valdes av folkkongressen för en period av fem år enligt kongressens beslut i samma grundlagsändring som införde presidentämbetet. I parlamentsdebatten motiverades detta undantag från regeln om direktval bl. a. med hänsyn till tidsbrist, faran för splittring och inbördeskrig.⁵⁴ Därefter valdes Gorbajov till presi-

⁵³ Se VVS 1990, nr 29, art. 565, resp. nr 46, art. 984 och nr 29, art. 567.

⁵⁴ Jfr B. M. Lazarev, President SSSR, SGP 1990, nr 7, s. 9.

dent av folkkongressen. Eftersom han inte heller valdes till folkkongressen utan sändes dit som en av det sovjetiska kommunistiska partiets representanter, saknar han demokratisk legitimation.

Presidenten, som åtnjuter immunitet, kunde endast avsättas av folkkongressen med två tredjedelars majoritet. Förutsättningen var att han brutit mot grundlagen eller en annan unionell lag.

Presidenten har vittgående, koordinerade befogenheter som kombinerar statschefsfunktioner med fundamentala verkställande uppgifter. Presidenten skall bl. a. skydda sovjetiska medborgares grundläggande friheter och rättigheter och trygga unionens och unionsrepublikernas territoriella integritet.

Presidentens maktbefogenheter efter kuppen är dock i realiteten kraftigt kringskurna och har övergått till statsrådet. Vid statsrådet och hos presidenten skall enligt den nya ordning som gäller efter augustihändelserna flera olika koordinerade organ verka. Deras statsrättsliga ställning är något oklar men deras position avspeglar det faktum att republikerna nu i hög grad har bestämmanderätten. Dessa organ skall bl. a. leda arbetet vid de unionella ministerier som fortfarande verkar.

3.2.2 Mänskliga rättigheter och opinionsfriheter

Omvandlingsprocessen har medfört kaos och upplösning i Sovjetunionen, men landvinningarna på de mänskliga rättigheternas område är ändå tydliga. I samband med den lag som omvandlade Sovjetunionen till en lös konfederation antogs också en deklARATION om människans oförytterliga rättigheter.

Sovjetunionen har i mars 1989 erkänt den internationella domstolens i Haag kompetens i tvister om fem rättighetskonventioner (avseende folkmord, slaveri, kvinnors politiska rättigheter, rasism och tortyr). Förslaget till strafflag fordrar uttryckligen att den sovjetiska strafflagstiftningen skall stå i överensstämmelse med de internationella avtal som undertecknats av Sovjetunionen. Särskilt de rättigheter som förstärker allmänhetens kontroll av staten (*glasnost*) och gynnar uppkomsten av ett civil samhälle är viktiga betingelser för rättsstaten. Här har skett en ideologisk omsvängning från kollektivism till personalism och betoning av den enskildes individens värde.⁵⁵ Genom att lagen om rätten att lämna riket och att återvända nu antagits har ännu ett steg tagits som närmar Sovjetunionens lagstiftning FN-pakten om medborgerliga och politiska rättigheter som Sovjetunionen ratificerat 1972. Även strejkrätten som medel i arbetskonflikter under vissa förutsättningar är nu legaliserad.

⁵⁵ Fogelklou, (not 5) s. 8 ff.

Den redan i 1977 års författning föreskrivna principen om öppenhet, *glasnost* (art. 9) blev tydlig först 1987 och har 1990 fått en legislativ bas genom att censuren avskaffats. Censuren reglerades tidigare genom en hemlig lag om *Glavlit*, överstyrelsen för förhindrandet av statshemligheters spridning.

En viktig del av opinionsfriheten är yttrandefrihetens gränser som regleras i strafflagen. Bestämmelsen om antisovjetisk propaganda och agitation har genom lagstiftning 1989–1990 om ändringar i den unionella lagen om statsförbrytelser ersatts med tre nya bestämmelser. Enligt dessa är följande straffbart:

- Uppmaningar till att med våld omstörta eller förändra den sovjetiska statliga eller samhälleliga uppbyggnaden eller unionens territoriella integritet;
- uppmaningar till att begå allvarliga brott mot staten;
- kränkningar av nationernas och rasernas jämlikhet.⁵⁶

Dessutom är rikets president numera skyddad från förtal genom en särskild lag.⁵⁷ Straffet kan bli upp till sex års frihetsberövande.

Fastän dessa bestämmelser är bättre utformade än den tidigare gällande paragrafen om antisovjetisk agitation är de inte helt tillfredsställande utformade. Att ordet ”förändring” ingår i en av brottsrubriceringarna är olyckligt. Ursprungligen saknades även ordet ”med våld” i brottsrubriceringen. Uttrycket ”territoriell integritet” fanns inte heller med från början men tillkom som en följd av den ökade nationella spänningen. Vid enstaka brott blir straffet för överträdelse av bestämmelsen böter eller frihetsberövande upp till tre år och vid upprepade brott blir straffen upp till sju års frihetsberövande eller böter. Är utländska organisationer inblandade kan straffet uppgå till tio år. Förbudet att uppmana till brott mot staten innebär att offentliga uppmaningar till förräderi eller att begå terrorakter skall straffas med böter eller frihetsberövande upp till tre år. Förbudet mot att kränka nationernas och rasernas jämlikhet betyder att uppsåtliga försök att framkalla rasism eller nationell fientlighet skall bestraffas.

Ursprungligen fanns också en bestämmelse om ”smädande av statsorgan eller samhällsorgan” men vid högsta sovjets slutgiltiga behandling av frågan togs den bestämmelsen bort.

Dekretet ”om proceduren vid organiserande och genomförande av sammankomster, möten, gatuprocessioner och demonstrationer” från den 28 juni 1988⁵⁸ utgjorde ett framsteg eftersom området tidigare inte varit lagreglerat. De lokala myndigheterna hade

⁵⁶ VVS SSSR, 1989, nr 9, art. 203, 1990, nr 15, art. 247.

⁵⁷ VVS SSSR 1990, nr 22, art. 391.

⁵⁸ VVS SSSR 1988 nr 31, art. 504; *ibid* 1988 nr 44, art. 44.

visserligen sedan 1986 utfärdat bestämmelser om möten och demonstrationer men dessa uppfyllde knappast rättsstatliga krav. T. ex. tog polismyndigheten i Sverdlovsk, från en demonstration den 1 maj 1987 organiserad av studenter vid den historiska fakulteten vid Uraluniversitet, bort ett plakat där det stod skrivet "Bort med byråkraterna från partiet och komsomol". Anledningen var att denna uppmaning inte återfanns i de slagord som partiet hälsade 1 maj med.⁵⁹ Enligt 1988 års lagstiftning måste de som vill genomföra ett möte eller demonstration minst 10 dagar i förväg skriftligen begära tillstånd hos den lokala sovjetens exekutivkommitté. Kommittén har rätt att ange annan tid och plats för demonstrationens genomförande och vägra tillstånd om demonstrationen eller sammankomsten strider mot författningen, stör allmän ordning eller medborgarnas säkerhet. Föreligger inte dessa hindrande omständigheter måste tillstånd ges. Besluten kan inte överklagas i domstol utan endast till den närmast högre sovjetens exekutivkommitté.

Villkoren i dekretet är relativt allmänna och ger knappast en tydlig vägledning för lokalförvaltningens handlande. Den lokala förvaltningen tillerkänns därmed alltför vida ramar för sin prövning.

I massmedialagen⁶⁰ som avser både tryckta skrifter och radio och television, slås fast att censur är förbjudet och att myndigheterna inte får lägga sig i massmedias arbete. Varje sovjetisk juridisk eller fysisk person har i princip rätt att starta massmediaföretag. Registrering är obligatorisk men om upplagan för en tryckt skrift understiger tusen exemplar är registrering ej behövlig. Den massmediala yttrandefriheten får inte användas till att sprida ut sekretessbelagda uppgifter, till att "uppmäna att med våld omstörta eller förändra den existerande statliga och samhällsliga ordningen eller till propaganda för krig, våld och brutalitet." Också agitation för "rasistisk, nationalistisk och religiös extremism och oförsonlighet" är förbjuden, liksom spridande av pornografi (art. 5). Massmediaorgan har rätt att erhålla information från myndigheter. Vägran att utelämna information kan överklagas hos domstol.

Även lagen om ideella föreningar som förutsätter politisk pluralism, stadgar att föreningar vilkas syfte är att "omstörta eller med våld förändra den konstitutionella ordningen eller med våld kränka Sovjetunionens territoriella enhet" är förbjudna och skall vägras registrering. Föreningar förbjuds också att propagera för "krig, våld och brutalitet, och att utså social, klassmässig, rasistisk, nationa-

⁵⁹ Ju I. Skuratov, Svoboda sobranij, mitingov i demonstratsii: teorija i praktika, SGP, nr 7, 1989, s. 35 - 43 (39).

⁶⁰ VVS SSSR 1990, nr 26, art. 492.

listisk och religiös split och att göra andra i lag förbjudna handlingar" (art. 3). Att skapa militära formationer är också förbjudet.

Staten får inte lägga sig i föreningarnas verksamhet men kan ge understöd till barn- och ungdomsorganisationer. Föreningarna får inte heller blanda sig i statens verksamhet annat än i de fall som anges i lagen. (art. 59). Staten får inte ge finansiella resurser till politiska partier annat än i de fall som lagstiftningen anger. Partier har alltså rätt att under vissa villkor erhålla ekonomisk hjälp vid valkampanjer.

Också religionsfriheten skyddas genom "lagen om samvetsfrihet och religiösa organisationer" och får endast begränsas med hänsyn till skyddet för "den allmänna säkerheten och ordningen, medborgarnas liv, hälsa och moral och andra medborgares fri- och rättigheter".⁶¹ I motsats till tidigare jämföras de religiösa organisationerna med ateistiska. Kyrkor och trossamfund har också rätt i motsats till tidigare att obehindrat förrätta gudstjänster även i medborgarnas hem och präster har rätt att besöka sjukhus, ålderdomshem och fängelser och dylikt. Speciella välgörenhetsorganisationer får skapas och trossamfundens möjligheter att inrätta söndagsskolor och liknande inrättningar får också legislativt stöd.

Man har även i december 1990 antagit en lag om fackföreningar som klart skiljer fackföreningarna från staten.⁶² Endast unionens, unionsrepublikernas eller de autonoma republikernas högsta domstolar kan beordra en fackförening att upphöra med sin verksamhet. Förutsättningen för ett sådant beslut är att fackföreningens verksamhet står i strid med den unionens eller unionsrepublikens respektive den autonoma republikens grundlag.

3.2.3 Marknadsekonomins legala förutsättningar

Det råder inte någon tvekan att marknadsekonomin förutsätter en viss grad av rättsstatlighet, innefattande bl. a. rättssäkerhet men som ovan hävdats gäller med stor sannolikhet också den omvända relationen: privat äganderätt och marknadsekonomi bidrar till rättsstatlighet. Den statliga utnämningmakten kan då t. ex. inte längre användas inom näringslivet.

Att införa marknadsekonomi är ett vittomfattande projekt och har ännu inte förverkligats i stor skala i Sovjetunionen bl. a. eftersom någon privatisering i större grad inte blivit genomförd men flera viktiga lagar som främjar marknadsekonomi har antagits.

⁶¹ VVS SSSR 1990, nr 41, art. 813.

⁶² VVS SSSR 1990, nr 51, art. 1107.

Genom ändringarna i den sovjetiska konstitutionen den 14 mars 1990 omvandlades det grundlagsmässiga skyddet för olika äganderättstyper i Sovjetunionen.

Den nytillkomna lagstiftning som främjar eller legaliserar införande av marknadsekonomi är bl. a. lagarna om äganderätt, kooperativ, arrende, företagsamhet, företag, banker, valuta och aktiebolagsförordningen. Dessutom har modern skattelagstiftning tillkommit. Här skall endast lagar av mer allmän och principiell karaktär beröras.

Genom lagen den 26 maj 1988 om kooperativ⁶³ blev den kooperativa äganderätten jämställd med den statliga. Privat företagsamhet med rätt att anställa personal blev tillåten inom vissa ramar. Lagen om äganderätt⁶⁴, som fundamentalt förändrar den sovjetiska äganderrättsstrukturen, tar bort de principiella hindren mot medborgarnas näringsfrihet eftersom den föreskriver att ägaren får använda sin egendom för vilket ändamål som helst inom lagens ramar, inklusive anställandet av personal (art. 1, p. 2). Därmed försvann de ändamålsbegränsningar vid äganderättens utövande som t. ex. inneburit att personlig äganderätt inte fick användas för att erhålla obehörig vinst, s. k. "arbetsfria inkomster" och att en jordbrukskolchos inte fick ägna sig åt industriell framställning av livsmedel utan särskilt tillstånd.

Äganderättens utövande får emellertid inte innebära "exploatering" (art. 1, p. 6). Denna generalklausul har med all sannolikhet en obetydlig praktisk betydelse och utgör mer en allmän princip om att äganderätten inte får missbrukas. Att lagen i likhet med författningen inte heller använder uttrycket privat äganderätt är inte ägnat att förvåna eftersom den var en kompromiss mellan olika politiska grupperingar.

Strukturen i lagen utgår från olika äganderättssubjekt som knyts samman med olika äganderättsobjekt. De olika subjekten är medborgare, kollektiv (kooperativ, löntagarkollektiv, aktiebolag, ekonomiska föreningar och handelsbolag, ideella föreningar och fonder samt religösa organisationer), staten (republiker, unionen, kommuner) och utländska juridiska och fysiska personer. Medborgarna tillåts äga allt som inte är uttryckligen i lag förbjudet att äga. Den viktigaste inskränkningen torde för unionens del vara marken som, enligt äganderättslagen och de federala principerna för jorden från februari 1990, i första hand tillhör de olika unionsrepublikernas folk.

⁶³ VVS SSSR 1988, nr 22, art. 355 med senare ändringar.

⁶⁴ VVS SSSR 1990, nr 11, art. 164.

Äganderättslagen innebär inget klart hinder för privatisering av företag även om den i första hand förutsätter att den statliga äganderätten till dessa skall behållas och förverkligas i aktiebolagets form. En viktig bestämmelse i äganderättslagen från rättsstatssynpunkt är föreskriften att om en förvaltningsakt bryter mot äganderättslagen och om t. ex. en ägares eller nyttjanderättshavares rättigheter blir kränkta, kan den vars rätt blivit kränkt, kräva att akten förklaras vara ogiltig och söka skadestånd om han lidit förluster (art. 34). Man får anta att den myndighet som har att pröva skadestandsfrågan är en domstol men lagen säger inte detta uttryckligen.

De federala principerna för arrende medger att företag eller delar av företag kan leasas ut till de anställda.

Lagen om företag från 1990, som trätt i kraft 1 januari 1991 ersätter bl. a. lagen om statsföretag från 1987.⁶⁵ Den skall reglera alla typer av företag och har karaktären av ramlag. Näringsfrihet råder i princip om inte annat är stadgat. För viss näringsverksamhet kan krävas licens. Ett företag får inte vägras registrering av rena ändamålsövervägande utan endast av ett i lagen angivet skäl.

Marknadsekonomins genomförande är fortfarande en fråga på sikt och rättsstatlighet idag kan inte stödja sig på fungerande marknadsekonomiska förhållanden.

3.2.4 Unionell eller republikansk lagstiftning

För att en rättsstat skall kunna etableras i Sovjetunionen, krävs dessutom någonting ganska elementärt: att det finns en klar avgränsning mellan unionens och unionsrepublikernas kompetens. Så är inte fallet idag. Sovjetunionen var före Gorbatsjov i realiteten ingen federal stat; partiet som stod över staten, var centralistiskt organiserat och även Sovjetunionens författning gav en i realiteten obegränsad kompetens till centralmakten. Grundlagen (art. 73) räknar upp unionens olika befogenheter i olika punkter och avslutar med generalklausul: unionen kan fattas beslut "... i alla andra frågor av unionell betydelse". I den lag om avgränsning mellan unionens och republikernas kompetens som antagits i april 1990,⁶⁶ har avgränsningen mellan unionens och delrepublikernas kompetens blivit tydligare och art. 73 är numera obsolet.

I författningen ges republikerna rätt till utträde (art. 72). Denna utträdesrätt användes till en början för att motivera delrepublikernas suveränitetsdeklarationer.

⁶⁵ VVS SSSR 1990, nr 25, art. 460; 1991, nr 12, art. 325.

⁶⁶ VVS SSSR 1990, nr 19, art. 329.

Det som har kommit att kallas lagarnas krig började i Estland när det estniska parlamentet i november 1988 proklamerade Estlands suveränitet. Detta innebar att unionens lagstiftning inte skulle gälla inom Estland om den inte hade godkänts och registrerats av det estniska högsta sovjets presidium.⁶⁷ Sedermera har alla republiker och autonoma republiker också antagit suveränitetsdeklarationer.

De federala myndigheterna, 1988-1989 högsta sovjets presidium och sedan april 1990 Sovjetunionens president svarade med att upprepade gånger ogiltigförklara nya lagar eller andra åtgärder från unionsrepublikerna i den del de enligt de federala organen stred mot den sovjetiska grundlagen och unionell lagstiftning.

Genom den nya konfederativa ordning som nu gäller har dock rättsläget, även om det för närvarande icke är fullt klart, blivit något tydligare. Som huvudregel torde nog gälla att republikansk lagstiftning äger företräde om det inte avser ny lagstiftning som antagits av de nya konfederativa organen.

3.3 Rättsstat och maktindelning

3.3.1 Lagstiftning och lagstiftande makt

På det legislativa planet hade alltså före statskuppen en korporativistisk form av demokratisering ägt rum. Kommunistiska partiet styrde inte längre lagstiftningsprocessen. Tidigare var det så att efter det att partiets högsta organ godkänt ett lagförslag kunde det inte alls ändras och högsta sovjets godkännande hade enbart en formell och legaliserande karaktär.⁶⁸

Högsta sovjet tilldelades före augustihändelserna en tydligare reglerad lagstiftningskompetens. Idén med sovjeterna var enligt Lenin att de förenade lagstiftande och verkställande funktioner. I samband med grundlagsändringarna vid presidentämbetets införande omformulerades art. 111 i konstitutionen på det sättet att parlamentets verkställande funktioner föll bort och högsta sovjet sägs nu endast vara ett lagstiftande och kontrollerande organ.

I övrigt utpekade konstitutionen vissa områden, t. ex. medborgarnas konstitutionella rättigheter, äganderättsförhållanden och näringslivet som tillhörande högsta sovjets kompetens (art. 113 p. 7, grundlagen). Utskottsarbetet och arbetet med den nya lagstiftningen har skett under inflytande av den allmänna opinionen. I många fall har viktiga ändringar skett mycket sent — i samband med lagens antagande av högsta sovjet — vilket visar på en viss parlamentarisk ovana men också på att lagförslagen ofta ursprung-

⁶⁷ Se närmare Anders Fogelklou. *Soviet Federalism and Baltic claims for Sovereignty*, Working Papers, Department for Soviet and East European Studies, Uppsala University, s. 6 ff.

⁶⁸ Intervju med Sovjetunionens justitieminister V. Jakovlev, *Izvestija* 30 juni 1990 s. 3.

ligen varit för konservativa och vaga. Eftersom lagförslagen regelmässigt utarbetats av regeringen och den byråkratiska apparaten, är detta naturligt. Av viktiga lagar som antagits under perioden 1988–1990 är det endast näringsrättslig lagstiftning, som stadgan för aktiebolag och joint-venture lagstiftningen, som inte antagits som lagar utan som förordningar. Däremot gjordes genom en förordning ändring i lagen om kooperativ vilket väckte kritik och senare ändringar av lagen om kooperativ har genomförts som lagar.

De verkställande organen, som tidigare utan problem fick sina lagförslag genomförda, har därför jämfört med tidigare en mindre viktig roll i lagstiftningsarbetet. Också lagstiftningens tekniska kvalitet har genomsnittligt sett förbättrats men den är fortfarande inte särskilt hög. Koordineringen mellan olika lagstiftningsakter är inte alltid genomtänkt.

3.3.2 Konfliktlösning och dömande makt

Stor energi har ägnats åt att förstärka de sovjetiska domarnas självständighet, kompetens och anseende. Högsta sovjet antog 1989 en lag om domarnas status.⁶⁹ Denna lag byggde på ändringar i grundlagen (art. 152) vilken bl. a. reglerade utnämning av domare. Tidigare var det så att domarvalen skedde under partiets överinseende i enlighet med det s. k. *nomenklatura* systemet.

Domarna i underdomstolarna de s. k. folkdomstolarna "valdes" av befolkningen i det distrikt (rajon) där domstolen hade sin jurisdiktion för en period av fem år. Bara en kandidat var nominerad. De regionala överdomstolarna, unionsrepublikernas och de autonoma republikernas högsta domstolar valdes av regionens sovjet, unionsrepublikernas respektive de autonoma republikernas högsta sovjet. Mandatet kunde när som helst återkallas. Nu skall domarna vid folkdomstolarna skall väljas av närmast högre sovjet och domarna vid regiondomstolarna av republikernas högsta sovjet för en period av tio år med möjlighet för återval. Genom att de inte längre skall väljas av lokala parti- och statsorgan vill man stärka domarnas självständighet och oberoende. Bisittarna skall väljas för en period av fem år i stället för tidigare två år.

I motsats till tidigare krävs nu även formell juridisk examen för innehavare av domarämbete. Dessutom skall domarna få fortbildning. Särskilda kvalifikationskollegier har inrättats. Kollegierna skall vaka över domarnas kompetensutveckling och deras befordan

⁶⁹ VVS SSSR 1989, nr 9, art. 223.

och avgöra disciplinfrågor enligt reglerna för kvalifikationskollegier respektive obligatoriska kvalifikationstester för domare.⁷⁰ En lag har antagits vilken hårdare bestraffar försök att påverka domstolarnas dömande verksamhet.⁷¹ T. ex. kan påverkan med användande av tjänsteställning bestraffas med upp till tre års frihetsberövande. En sovjetisk domare skall även besitta en viss form av immunitet. Endast Sovjetunionens riksåklagare och republikernas överåklagare kan förorda eller medge åtal mot domare på lägre nivå. En domares i de högsta domstolarna immunitet kan endast hävas av den högsta sovjet som valt denne. Domarnas mandat kan återkallas vid fall av brott mot "den socialistiska lagligheten och ovärdigt uppträdande som är oförenligt med deras ställning". Men dessa åtgärder som syftar till att öka domarnas oberoende är inte tillräckliga om inte domarnas och domstolarnas materiella situation förbättras. Före de senaste lönehöjningarna hade en domare vid en folkdomstol inte mer än den då gällande sovjetiska medelinkomsten, 200 rubler i månaden, men lönen har nu förbättras. Dessutom befinner sig många domstolslokaler i ett bedrövligt skick och investeringarna i nya byggnader har gått ned. Domstolsorganisationen reglerades genom nya federala grundsatser 1989.⁷² Där fastslås det uttryckligen i motsats till tidigare att den anklagade skall anses var oskyldig tills motsatsen är bevisad och att den anklagade har rätt till försvar från den tidpunkt han anhållits (art. 14). Art. 2 i straffprocessgrundsatserna, där det bl. a. stadgas att domstolarna skall upptäcka brott och avslöja skyldiga står inte i full överensstämmelse med dessa principer.⁷³

Domstolsorganisationslagen föreskriver en medborgerlig rätt till domstolsskydd. Endast genom lag (*zakon*) kan föreskrivas en annan procedur än domstolsförfarande för skyddandet av den enskildes rättigheter (art. 7). Lagen medger att införande av jury kan komma i fråga om den unionsrepublikanska lagstiftningen beslutar det och om dödsstraff eller frihetsberövande på mer än 10 år kan utdömas.

Det är uppenbart att man gjort omfattande legislativa ansträngningar för att stärka domstolarnas oberoende. Ändå är en ökad självständighet och kompetens en fråga på lång sikt.

Den dömande maktens ställning har också på ett annat sätt förändrats. Den sovjetiska staten har varit och är en förvaltningsstat eftersom de flesta viktiga samhällsfrågor som är betydelse för den enskilde fattas genom förvaltningsbeslut. Av det skälet är ett

⁷⁰ VVS SSSR 1989, nr 22, art. 421 resp. art. 422.

⁷¹ VVS SSSR 1989, nr 22, art. 418.

⁷² VVS SSSR 1990, nr 21, art. 441.

⁷³ Jfr I. L. Petruchin, *Pravovoe gosudarstvo i pravosudie*, SGP 1991, nr 1, s. 19-29 (20).

utbyggt skydd för den enskildes ställning i förvaltningsprocessen ett viktigt önskemål. Det fanns och finns inga förvaltningsdomstolar. Bara ett fåtal förvaltningsbeslut kunde tidigare överklagas till de allmänna domstolarna. I den sovjetiska författningen (art. 58, 2 st.) tillerkänns dock medborgarna rätt att klaga över beslut som kränker medborgarnas rättigheter men på partiledningens order tolkades denna bestämmelse på det sättet att den endast innebar att existerande klagomöjligheter fick ett konstitutionellt skydd.

1987 erhöll sovjetmedborgarna en principiell möjlighet att överklaga förvaltningsbeslut till domstol genom en ny lag. Men lagen hade tydliga begränsningar. Att man från lagens tillämpningsområde uteslöt beslut som berör rikets säkerhet och försvarskrafter var inte ägnat att förvåna men värre var att den inte heller medgav att beslut som fattats kollegialt, dvs. av flera personer, kunde överklagas till domstol. Därmed kunde en stor del av förvaltningsbesluten inte överklagas. Från tillämpningsområdet undantogs också beslut som uttryckligen skulle överprövas i en annan ordning. Av det skälet uteslöts en rad viktiga områden från lagens tillämpningsområde. Beslut som rörde socialförsäkringen, delar av arbetsrätten, kommunala tjänster, pensioner och många personliga och politiska rättigheter kunde därför inte överklagas hos domstol. Den sovjetiske medborgaren fick alltså fortsätta att i första hand klaga till överordnad myndighet över beslut som han var missnöjd med och lagen har kommit att användas relativt sällan.

1987 års lag har därför också mött kraftig kritik och ersattes därför av en ny lag från november 1989 om "proceduren vid besvär hos domstol av förvaltningsorgans och ämbetsmäns beslut som kränker medborgarnas rättigheter".⁷⁴ Den nya lagen medger att kollegiala beslut kan överklagas. Också villkoret att vissa områden som rikets säkerhet och dylikt, skall ligga utanför lagens tillämpningsområde har försvunnit. Men lagen har fortfarande tydliga svaga punkter. Till myndigheter räknas inte skolor, kliniker och andra statliga serviceinrättningar. Lagen gäller alltså inte för de fall där överklagande skall ske i en annan ordning och de flesta akter föreskriver just överklagande i en annan form. För att kunna överklaga krävs också att ett högre organ avisat eller ogillat klagan. Först därefter kan man gå till domstol. Medborgarna kan inte direkt klaga hos domstol över förvaltningsmyndigheternas *normgivningsakter*. Denna uppgift tillkommer i stället åklagarämbetet. Men det har nu föreslagits att detta skulle bli möjligt.⁷⁵ Enligt lagen om

⁷⁴ VVS SSSR 1989, nr 22, art. 416.

⁷⁵ Petruchin (not 73) s. 23.

företag från 1990 kan redan nu företag kräva hos domstol att den skall ogiltigförklara normgivningsakter om de utfärdats av myndigheter som överskridit sin kompetens.

Samtidigt är det så att i den lagstiftning som tillkommit under de senaste åren domstolskyddet tilldelats en central roll. I vissa fall föreskrivs civilprocessrättslig procedur; i andra fall förfarande enligt 1989 års lag om klagan hos domstol över förvaltningsbeslut. Enligt lagarna om kooperativ, företag, massmedia, ideella föreningar och religiösa organisationer kan vägran om registrering överklagas hos domstol.

3.3.3 Konstitutionell kontroll

Av stor betydelse för maktindelningens förverkligande, tryggheten av de mänskliga rättigheterna och stärkandet av statens rättsliga bundenhet är införandet av *kommittén för grundlagsprövning*. Kommittén är inte en författningsdomstol utan en myndighet som har till uppgift att pröva författningenslighet av lagstiftning på olika nivåer. Även internationella avtal som Sovjetunionen ratificerat, t. ex. FN-pakterna om mänskliga rättigheter kan tjäna som bas för kommitténs arbete. I förslaget till nytt unionsavtal föreslås visserligen inrättande av en författningsdomstol och flera sovjetiska jurister förordar att en sådan domstol skall skapas men än så länge finns bara kommittén.

Lagen om grundlagsprövning antogs den 23 december 1989 och lagen trädde i kraft den 1 januari 1990.

Då omdaning av Sovjetunionens federala system inte är avslutad, skall kommittén tills vidare inte pröva frågor om unionens eller unionsrepublikernas kompetens annat än i de fall där de mänskliga rättigheterna blir berörda (lagen om införande av kommittén för grundlagsprövning p. 2).

Kommittén väljs av folkkongressen för en period av tio år. Den består av 25 medlemmar samt av en ordförande och en vice ordförande. Samtliga skall vara specialister på "rätt och politik".

Lagen medger inte författningsklagan från enskild utan endast i lagen nämnda myndigheter och organisationer har rätt att begära prövning. Dessutom kan kommittén även på eget initiativ ta upp bestämmelsers författningenslighet. Förutom de unionella lagstiftande församlingarna samt deras kamrar och utskott, Sovjetunionens president och regering och vissa myndigheter samt samhällsorganisationers centrala organ, kan även unionsrepublikerna begära en granskning från kommittén. Dessutom kan folkkongressen uppdra åt kommittén att pröva författningenslighet av en viss lag eller ett lagförslag. Alla akter som inte omfattas av åklagar-

ämbetets tillsyn, t. ex. lagförslag, högsta sovjets och presidentens normgivningsakter och beslut samt folkrättsliga avtal som ingåtts av Sovjetunionen kan bli föremål för bedömning. Dessutom kan även förslag till lagar som skall antas av högsta sovjet eller folkkongressen bli granskade. Kommittén sysslar alltså företrädesvis med s. k. abstrakt normkontroll. Myndighetsbeslut i enskilda ärenden faller i princip utanför kommitténs kompetens. Det är däremot oklart om icke normativa utan individuella akter, t. ex. förfoganden av Sovjetunionens president eller regering av individuell karaktär också omfattas av prövningen (art. 10) Hittills har endast akter med normativ karaktär blivit föremål för granskning och syftet med lagen torde vara att kommittén endast skall behandla akter med generell räckvidd.

Lagstiftningen anger f. n. två olika rättsverkningar av grundlagsprövningen. Utlåtanden om att en akt från ett statsorgan strider mot författningen, suspenderar aktens rättsliga verkan och den statsinstitution som utfärdat akten skall inom tre månader avlägsna felet. Därefter blir bestämmelsen ogiltig om inte den myndighet som utfärdat den grundlagsstridiga bestämmelsen, begär uppskov med uppgiften att korrigera felet. Berör oförenligheten de grundläggande fri- och rättigheterna sätts emellertid den felaktiga bestämmelsen omedelbart ur kraft.

Kommittén har efter sin start varit mycket aktiv och förklarat att ett stort antal bestämmelser strider mot den sovjetiska författningen eller internationella konventioner. Kommitténs utlåtanden publiceras i högsta sovjets officiella bulletin. De viktigaste av kommitténs utlåtanden skall här kortfattat refereras och analyseras.

Ett antal akter som utesluter vissa tjänstemän från domstolsskydd i fall av uppsägning och vid andra arbetsrättsliga tvister, har förklarats strida mot art. 58 i författningen och FN-pakten om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.⁷⁶ Det har nu lett till att man förbereder ny lagstiftning på det här området.

Också akter som innebär att mantalskrivning enligt passlagen endast kan ske med polismyndighets tillåtelse och ett antal bestämmelser som förbjuder uppehållstillstånd i Moskva och Leningrad för olika kategorier av medborgare har också förklarats vara oförenliga med art. 9 i civillagen (som innebär att medborgare fritt kan välja vistelseort och yrke) och art. 12 i FN-pakten om medborgerliga och politiska rättigheter som påbjuder rörelsefrihet.⁷⁷

Ett annat viktigt avgörande från kommittén har gällt lagstiftningsaktens offentlighet. Föreskrifter har till mycket stor del ej pub-

⁷⁶ VVS SSSR 1990, nr 27, art. 524.

⁷⁷ VVS SSSR 1990, nr 47, art. 1004.

licerats och gjorts offentliga i Sovjetunionen utan sänts iväg direkt till berörda myndigheter och organisationer. Endast 32,5 % av regeringens normgivningsakter under åren 1985–1986 publicerades i den officiella regeringsbulletinen.⁷⁸ Lagstiftningsakter eller enstaka bestämmelser i akterna har betecknats som ”hemliga”, ”skall ej publiceras” ”inte för trycket”. Bland de hemliga lagstiftningsområdena finns dekret och förordningar av högsta sovjets presidium i medborgarskapsärenden, frågor om jurisdiktionen för vissa ärenden, amnesti, administrativt ansvar, arbetsförhållanden, social trygghet och vräkning. Förordningar och förfoganden från Sovjetunionens ministerråd i frågor om pensioner, löner, bostadstilldelning, exploatering av straffångars arbetskraft och deras resocialisation samt villkor och löner för sovjetiska medborgare som arbetar utomlands finns också bland de hemliga akterna. Därtill kommer ett stort antal hemliga bestämmelser från lägre myndigheter.

Genom kommitténs utlåtande har icke offentliggjorda bestämmelser som berör medborgarnas rättigheter och skyldigheter förklarats strida mot författningen (art. 9, 39 och 59). Dessutom har åberopats ESK:s sludokumentet från Wien 1989, Köpenhamnsmötet från 1990 och Paris chartan från 1990.⁷⁹

Om inte de hemliga akterna publiceras inom tre månader, förlorar de sin verkan. Dessutom ogiltigförklaras de normer (t. ex. art. 4, lagen om publicering av lagar) i den del de fritar myndigheterna från skyldigheten att publicera bestämmelser som berör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. I ett senare utlåtande som berört verkställande av detta utlåtande har dock kommittén uttalat att i den mån de hemliga akterna medger specifika förmåner skall de fortfarande vara gällande. Kommitténs utlåtande har lett till att tre hittills icke-offentliggjorda dekret från högsta sovjets presidium blivit publicerade. Ett av dessa är ett dekret från 1967 enligt vilket det föreskrevs att sovjetiska judar som utvandrar till Israel automatiskt skulle förlora sitt sovjetiska medborgarskap.⁸⁰ Publiceringen ledde till att kommittén förklarade detta dekret ogiltigt.⁸¹ De andra nu publicerade dekreten handlade om rättsväsendet i hemliga s. k. speciella zoner med militära anläggningar.⁸²

Också bestämmelser som påbjuder tvångsbehandlig av alkoholister och narkomaner och som medger förenklat förfarande vid domstol utan rätt till överklagande vid tvångsintagning i dessa fall

⁷⁸ V. Kudrjavtsev, *Demokratsija i pravovaja reforma*, Izvestija. 1 juni 1988.

⁷⁹ VVS SSSR 1990 nr 50, art. 1080

⁸⁰ VVS SSSR SSSR1991, nr 8, s. 270.

⁸¹ VVS SSSR 1991, nr 9, art. 205.

⁸² VVS SSSR nr 10 s. 340 och nr 12, s. 340 f.

liksom inskränkningar i de tvångsintagnas rätt till brevhemligheter har förklarats strida mot grundlagen och art. 3(a) i den internationella pakten om medborgerliga och politiska rättigheter samt art. 7 i den internationella pakten om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.⁸³ De tvångsintagna skall frigges och bestämmelserna förklaras vara ogiltiga. Även bestämmelserna i de sovjetiska straffprocess- och straffrättsgrundsatserna, som medger att personer som förklarats skyldiga till brottslig handling men på grund av brottets ringa farlighet inte skall underkastas straffprocess vid domstol utan i stället skall ställas inför administrativt eller samhällligt ansvar, har förklarats vara oförenliga med författningen och FN-pakten om medborgerliga och politiska rättigheter (art. 14, p. 2).⁸⁴ Trots att det rör sig om mänskliga rättigheter har dessa bestämmelser inte ogiltigförklarats eftersom ny lagstiftning skall komma.

Ett dekret från den ryska rådsrepublikens folkkongress av den 20 juni 1990 som förbjuder personer som innehar chefstjänster hos staten att samtidigt uppehålla positioner i politiska partier och andra organisationer och som undertecknats av Boris Jeltsin har ogiltigförklarats, eftersom det förhindrar statstjänstemän att ägna sig åt politisk verksamhet. Dekretet strider därmed mot författningen och FN-pakterna.

Kommittén har också i annat utlåtande hävdats att ett politiskt känsligt dekret, undertecknat av Gorbatsjov den 20 april 1990, strider mot den sovjetiska författningen. Enligt dekretet skulle demonstrationstillstånd i centrala Moskva utfärdas av Sovjetunionens ministerråd medan lagstiftningen förutser att det är de delstatliga eller lokala myndigheterna som kan precisera demonstrationslagstiftningens bestämmelser och inte Sovjetunionens president, vilken därigenom överträtt sin behörighet.⁸⁵ Dekretets rättskraft suspenderades därför i avvaktan på att bestämmelsen ändras på det sättet att felet avlägsnas.

Kommittén är ingen författningsdomstol. Den avger endast utlåtanden, som t. ex. lagrådet i Sverige. Men i de fall ett utlåtande berör de mänskliga rättigheterna fungerar den faktiskt som en författningsdomstol särskilt som kompetensen inte bara omfattar ny utan också äldre lagstiftning. Referensramen för kommitténs utlåtanden är primärt Sovjetunionens internationella förpliktelser, särskilt FN-pakterna från 1966 samt Sovjetunionens författning. Kommitténs argumentation är förvånansvärt öppen och fri men relativt

⁸³ VVS SSSR 1990, nr 47, art. 1001.

⁸⁴ VVS SSSR 1990, nr 39 art. 775.

⁸⁵ VVS SSSR 1990, nr 39, art. 774.

knapphändig. När kommittén konstaterar en motsägelse mellan en bestämmelse och författningen eller FN-pakterna ser den motsägelsen som absolut. Den gör inte intresseavvägningar mellan en rättighet och en annan även om kommittén i ärendet om förbudet mot dubbla tjänster hävdar att en mer preciserad lagstiftning vore möjlig att godta. Att kommittén använder den under Breznev skrivna sovjetiska grundlagen på ett sätt som omvandlar denna enligt ursprungsintentionerna mycket svaga författning till någonting starkare är uppenbart. Den har tolkat rättighetskatalogen i denna konstitution så att denna i så hög grad som möjligt överensstämmer med de internationella förpliktelserna på de mänskliga rättigheternas område.

3.4 Legalisering, precisering och humanisering av tvingande ingrepp mot medborgare

Rättsstatens mest tydliga formella aspekt är att över huvud taget reglera ett område mer precist. Detta är särskilt viktigt vid betungande ingrepp mot medborgarna. Funktionen att fastställa regelbrott i totalitära stater är i allmänhet så utformad att den ger regelmässigt mycket vidsträckta prerogativ till polisen, säkerhetspolisen och åklagarämbetet. Speciellt vittgående ingrepp har skett på grundval av hemlig lagstiftning. Genom att *lagreglera* området ökar rättssäkerheten samtidigt som statens prerogativ blir tydligare fastställda. Detta innebär att legaliseringsaspekten inte är entydigt positiv. I den nyligen antagna lagen om milis⁸⁶ som icke uttömmande fastställer vilka redskap polisen får använda och när skjutvapen får användas, saknas en allmän proportionalitetsprincip. Detta gäller även lagen om inrikes trupper. Genom ett dekret från den 28 juli 1988 har rättigheter och skyldigheter för inrikesministeriets s. k. inre trupper eller förband vid upprätthållandet av den allmänna ordningen blivit fastslagna. Personalen utgörs bl. a. av värnpliktiga soldater. Trupperna skall skydda viktiga statliga objekt, tjänstgöra som vakter vid arbetslägren och assistera polisen vid skyddet av den allmänna ordningen. Särskilt vid upplopp och oroligheter skall trupperna kunna tas i bruk. För att bekämpa oroligheter och bråk får trupperna vid exceptionella omständigheter använda speciella medel. En lista på dessa tillåtna instrument vid t. ex. bekämpande av oroligheter skall utarbetas av Sovjetunionens inrikes- och justitieministerier.

Genom ändringar i grundsatserna för straffprocessrätten har nu polisens och säkerhetspolisens rätt till telefonavlyssning blivit när-

⁸⁶ VVS SSSR 1991, nr 12, art. 319.

mare reglerad.⁸⁷ Telefonavlyssning av den "misstänkte eller anklagade eller någon annan vid brottet medverkande person" medges på grund av åklagares beslut även vid mindre allvarlig brottslighet för en period av sex månader. Men också i det operativa spaningsarbetet innan en förundersökning blivit inledd får ljudband, videoband och film användas utan tillståndsprövning. Enligt processrättsspecialisten I. Petruchin gäller detta ljudband från telefonavlyssning (och kanske också buggning?).⁸⁸ Inget tillstånd krävs för polisens eller säkerhetspolisens spaningsavdelningar om det finns en möjlighet att förebygga eller upptäcka brott genom telefonavlyssning. Banden går enligt Petruchin sedan till dessa myndigheters arkiv och hundratusentals privatliv kan bli kränkta. Ett sådant förfarande medges även vid obetydliga brott. Petruchin varnar för att lagen kan användas i politiska syften för att komma åt politiska motståndare.⁸⁹ Lagen har därmed legaliserat en befintlig praxis.

Att den rättsstatliga reformivern har sina tydliga gränser framgår av den nu aktuella lagen om undantagstillstånd⁹⁰ som antogs i april 1990. Även denna lag kan därför i första hand betraktas från legaliseringsaspekten. Uppenbart var detta område inte alls lagreglerat tidigare eller endast reglerat genom hemliga instruktioner. Lagen ger nu den sovjetiske presidenten och de centrala, unionella organen stora befogenheter. Den gäller inte vid *krigstillstånd*, som skall utfärdas av högsta sovjet. Enligt lagen kan undantagstillstånd utlysas för att skydda "medborgarnas säkerhet vid naturkatastrofer, mycket omfattande olyckshändelser eller katastrofer, epidemier, epizootier samt vid massoroligheter." (art. 1, 1 st). *Ändamålet* skall vara "snabbaste (möjliga) normalisering av situationen, återställande av lag och ordning (art. 1, 2 st.)."

Lagen anger tre olika beslutsfattande myndigheter (art. 2). Undantagstillstånd kan för det första utlysas av parlamentet i respektive unionsrepublik. De federala organen skall dessutom notifieras. För det andra kan Sovjetunionens president för att "säkra sovjetiska medborgares säkerhet" förvarna om införande av undantagstillstånd och dessutom införa undantagstillstånd i samråd med de högsta statsorganen i unionsrepubliken. Om unionsrepublikens organ vägrar ge samtycke, kan han ändå införa undantagstillstånd. Kravet är då att beslutet omedelbart bekräftas av högsta sovjet med 2/3 majoritet av samtliga medlemmar.

⁸⁷ VVS SSSR 1990, nr 26, art. 495.

⁸⁸ Petruchin, (not 73) s. 28.

⁸⁹ Ibid, s. 29.

⁹⁰ VVS SSSR 1990, nr 15, art. 250.

Undantagstillstånd i *hela* unionen kan slutligen proklameras av högsta sovjet med enkel majoritet.

De rättigheter som undantagstillståndet ger lokala eller centrala myndigheter är mycket omfattande och alla befogenheter kan inte här nämnas. Av vikt är möjligheterna att inskränka rörelsefriheten och opinionsfriheterna. Särskilda bestämmelser kan införas för att reglera in- och utresa till det område som undantagstillståndet gäller (art. 4 p. 3). Medborgare kan förbjudas att lämna sin uppehållsort eller sin bostad samtidigt som icke fast bosatta medborgare som bryter mot den allmänna ordningen kan tvingas lämna området (art. 4 p. 4). Möten och demonstrationer kan förbjudas (art. 4 p. 6). Användningen av tekniska hjälpmedel för masskommunikation som audiovisuell utrustning, kopieringsmaskiner och högtalare kan förbjudas. Censur eller annan kontroll över massmedia kan införas (art. 4 p. 16). Även upphävande av föreningsfriheten blir tillåtet. Politiska partier och medborgargrupper som förhindrar en normalisering av situationen kan förbjudas (art. 4 p. 18). Telekommunikationer kan underkastas särskilda bestämmelser och de allmänna kommunikationerna kan begränsas och underkastas kontroll (art. 4 p. 15 och 16). Strejker kan förbjudas och utnämningar i näringsliv och industri kan ske på order från statsmakten (art. 4, p. 10 och 8). Unionens eller unionsrepublikens högsta organ kan också obehindrat upphäva lägre myndigheters beslut och förändra gränserna för domstolarnas jurisdiktion (art. 5 och 14).

Lagen medger dessutom en möjlighet att införa *presidentstyre* om lokala eller republikanska myndigheter inte kan upprätthålla ordningen. Statsmakten kan därför överföras till Sovjetunionens president eller av honom utnämnda personer. Dessa har liknande befogenheter som den reguljära statsmakten vid fall av undantagstillstånd (art. 16).

Sedd i sin helhet är lagen om undantagstillstånd otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Även om den *formellt* sett motsvarar kraven från FN-pakten om civila och politiska rättigheter, gör den det knappast materiellt. Vid fall av utfärdande och avlysande av undantagstillstånd skall också FN:s generalsekreterare notifieras som pakten föreskriver.

Det främsta felet är frånvaron av en klart uttalad *proportionalitetsprincip* som innefattar krav på att den avsedda inskränkningen skall vara ägnad att uppfylla syftet med åtgärden, att minsta möjliga inskränkning skall äga rum och att en eventuell avvägning skall ske av motsatta intressen.⁹¹ Effekten av denna legislativa avsaknad av

⁹¹ Jfr t. ex. Alexy, (not 45) s. 100 ff.

en proportionalitetsprincip förstärks av att lagens huvudändamål, förhindrande eller undanröjande av "massorligheter", är föga preciserat. De olika inskränkningarna är inte heller relaterade till de olika ändamålen. Får censur införas på grund av att en koleraepidemi har brutit ut? Är det över huvud taget riktigt att låta massmediafriheten bli upphävd i de fall lagen skall användas.

Ett annat känsligt område är tvångsintagning på mentalsjukhus som utgjorde ett beryktat inslag i Brezjnevs och framför allt Andropovs kamp mot dissidenter och politisk opposition. Efter Gorbajtjovs makttillträde har många politiska fångar som inspärrats på speciella fängesliknande mentalsjukhus blivit frigivna. Genom den antagna stadgan om villkor och procedur för vården av psykiskt sjuka som antogs den 5 januari 1988, har läget även lagstiftningsmässigt blivit klart förbättrat.⁹² Enligt stadgan kan psykiskt sjuka bli hospitaliserade mot sin vilja av psykiater om de utgör en omedelbar fara för sig själva eller omgivningen. Inom ett dygn måste läkarens beslut bekräftas av en läkarkommission genom ett motiverat beslut. Kommissionen beslut kan överklagas av den sjuke, av hans släktingar eller lagliga företrädare till överläkarenstyresmannen. Varje månad måste sedan kommissionen avgöra om den sjuke fortfarande utgör en omedelbar fara för sig själv eller sin omgivning. Var sjätte månad måste vid långtidsinskrivning även överläkaren fatta beslut om fortsatt tvångsvård av den sjuke. Överläkarens beslut kan sedan överklagas hos domstol.

Trots dessa förbättringar förekommer emellertid fortfarande kritik mot rättssäkerheten vid mentalsjukhusen.⁹³

Den misstänktes ställning i straffprocessen har blivit klart förbättrad genom ändringar i de federala grundsatserna för straffprocessen.⁹⁴ Försvarsadvokat tillåts närvara fr. o. m. det den misstänkte officiellt underrettats om att han är misstänkt eller om det gäller anhållan inte senare än 24 timmar efter anhållandet (art. 22 1 st.).

Genom bildandet av ett unionellt advokatsamfund har även generellt advokaternas ställning förbättrats.

4. Avslutning

Sovjetunionen befinner sig vid ett vägskäl och den föreliggande analysen kan bara beskriva en viss fas i utvecklingen mot rättsstatlighet i Sovjetunionen.

Genom de dramatiska augustihändelserna har Sovjetunionen som federal stat helt förändrat karaktär. Knappast någon kommer

⁹² VVS SSSR 1988, nr 2, art. 19.

⁹³ Izvestija den 29 mars 1990, s. 3.

⁹⁴ VVS SSSR 1990, nr 16 art. 272.

heller i framtiden att beskriva rättsutvecklingen i hela *Sovjetunionen* utan man kommer att i första hand följa utvecklingen i de enskilda staterna som ingår i unionerna. Ett nytt unionsavtal skall komma som reglerar unionens fortsatta existens men det är utvecklingen i de enskilda staterna som kommer att stå i centrum.

Det misslyckade kuppförsoket visar också på den lösa grund som legalitet och rättstatlighet vilar på i Sovjetunionen. Den kommande processen mot de personer som deltog i försöket att omstörta den konstitutionella ordningen kommer att bli ett intressant mått på hur långt graden av rättsstatlighet nått i Sovjetunionen.