



## FOI MEMO

Projekt/Project  
RUFS

Sidnr/Page no  
1 (10)

Projektnummer/Project no Kund/Customer  
A112001 Försvarsdepartementet  
FoT-område  
Inget FoT-område

Handläggare/Our reference  
Maria Engqvist

Datum/Date Memo nummer/Number  
2020-04-27 FOI Memo 7090

### **Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning**

#### Sändlista/Distribution

Skriv sändlista

Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

## 1 Inledning och bakgrund

I samband med den senaste ryska regeringsombildningen i januari 2020 har Ryska federationens Säkerhetsråd åter hamnat i blickfånget – denna gång då Dmitrij Medvedjev förlorade premiärministerposten och fick en nyinstiftad roll som vice ordförande i Säkerhetsrådet. Detta memo granskar och analyserar det ryska Säkerhetsrådets organisation som det ser ut våren 2020.<sup>1</sup>

Säkerhetsrådet har sedan det bildades år 1992 av president Boris Jeltsin haft en viktig roll i utvecklingen av rysk försvars- och säkerhetspolitik, såväl inrikes som utrikes. På 1990-talet präglades verksamheten av maktstrider, brist på riktning och struktur, samt krishantering under första Tjetjenienkriget. Säkerhetsrådet ligger också helt bortom parlamentarisk kontroll.<sup>2</sup>

Vid Vladimir Putins tillträde som president år 2000 hade rådets administrativa och politiska infrastruktur konsoliderats och därmed kunde det utnyttjas mer effektivt som politiskt instrument.<sup>3</sup> Syftet med detta memo är att ge en överblick över det nuvarande ryska Säkerhetsrådets organisation, struktur och juridiska bas, samt bedöma dess betydelse för beslutsfattande med fokus på doktriner och strategidokument. Vilka är Säkerhetsrådets uttalade uppgifter? Hur ser Säkerhetsrådets organisation ut? Hur ser förhållandet ut mellan Säkerhetsrådets formella uppgifter och dess roll i praktiken?

I början av 2000-talet fanns både behov och vilja att effektivisera den ryska statsapparaten, samt att helt erövra problemformuleringsprivilegiet över säkerhetsrelaterade frågor. På detta område har Säkerhetsrådet i allt högre utsträckning kommit att fungera som ett verktyg för presidenten, och som en plattform där Rysslands säkerhetspolitiska inriktning kan stakas ut i en skyddad sfär med representanter från landets mest inflytelserika institutioner.<sup>4</sup>

De källor som finns tillgängliga via officiella kanaler (ex. Säkerhetsrådets och Presidentadministrationens hemsidor) ger en knapphändig beskrivning av Säkerhetsrådets struktur, verksamhet och faktiska uppgifter. Därför är Säkerhetsrådet viktigt att studera. Som vi ska se har också Säkerhetsrådets politiska inflytande stärkts sedan 2011, då en reform genomfördes.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> För utförligare bakgrund om säkerhetsrådets tidiga historik och övergripande struktur (1992-2000), se Vendil Pallin, Carolina, *Den innersta kretsen: det ryska Säkerhetsrådets inflytande*; [vetenskaplig rapport], Avd för försvarsanalys, Försvarets forskningsanstalt (FOA), Stockholm, 2000.

<sup>2</sup> Som både Vendil Pallin och Monaghan noterar får dock Säkerhetsrådet den vikt som det tillskrivs av presidenten. Vendil Pallin, Carolina, *Den innersta kretsen: det ryska Säkerhetsrådets inflytande*. Monaghan, Andrew, "Putin's Russia: Shaping a 'grand Strategy'?" *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 89, no. 5 (2013): 1221-1236.

<sup>3</sup> Vendil Pallin, Carolina, *Den innersta kretsen: det ryska Säkerhetsrådets inflytande*, ss. 33-41.

<sup>4</sup> Säkerhetsrådets verksamhetsområden och hela sammansättning är att betrakta som en exponent för den mycket breda och holistiska ryska definitionen av säkerhetspolitik, se Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (red.), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - 2019*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, 2019, ss.75-76.

<sup>5</sup> *Novoje vremja*, "Smotrjasjtje ot prezidenta. Kak ustroen Sovjet bezopasnosti i tjem on zanimajetsja" <https://newtimes.ru/articles/detail/109504> (Publicerad 7 april 2016, hämtad 26 mars februari 2020). Monaghan, Andrew, "Putin's Russia: Shaping a 'grand Strategy'?" ss. 1221-1236.

Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

## 2 Säkerhetsrådets juridiska bas och uppgifter

Säkerhetsrådets uppgifter och verksamhet regleras med huvudsaklig utgångspunkt i konstitutionen, där det i kapitel 83 fastställs att Ryska federationens president utformar och leder rådet.

Ytterligare regleras rådets verksamhet i den federala lagen ”Om säkerhet” främst i kapitel 3, artikel 13-18.<sup>6</sup> Enligt lagen är Säkerhetsrådet ett konstitutionellt rådgivande organ som har till uppgift att förbereda beslut till Ryska federationens president i säkerhetsfrågor inom en rad områden av vikt för den Ryska federationens nationella intressen. Rådet skall skapa förutsättningar för presidenten att kunna använda sina befogenheter för att garantera nationell säkerhet. Rådet skall också utforma politiken och kontrollera att den verkställs. I lagtexten fäster man särskild vikt vid försvarsområdet och internationella försvarstekniska samarbeten, men även frågor som konstitutionsskydd och suveränitet, liksom Ryska federationens självständighet, territoriella integritet och internationella samarbeten i säkerhetsfrågor. Presidenten kan också ålägga Säkerhetsrådet andra uppgifter inom ramen för gällande lagstiftning. Även i lagen ”Om strategisk planering” från 2014 fastställs att rådet skall ägna sig åt strategisk planering för nationell säkerhet, i vid bemärkelse, på federal nivå.<sup>7</sup> Rådets organisation speglar delvis detta.

Inom ramen för Säkerhetsrådets verksamhet finns även s.k. interdepartementala kommissioner, vars övergripande uppgifter bl.a. består i att samverka med federala organ och ministerier, analysera information, bereda beslutsunderlag, utreda specifika frågor, samt hålla dragningar inför rådet inom respektive ämnesområde. Förordningarna som reglerar de interdepartementala kommissionernas verksamheter refererar alltid till de funktioner som Säkerhetsrådet ålagts i gällande konstitution och lagstiftning.

---

<sup>6</sup> I sin nuvarande form antogs lagen 2010, men ändrades senast den 6 februari 2020 i samband med att Dmitrij Medvedjev tilldelades posten som vice ordförande, en roll som ej tidigare funnits. Det bör även noteras att det inte finns någon specifik lag avsedd för själva Säkerhetsrådet. *Rossijskaja gazeta*, ”Federal’nyj zakon ot 28 dekabnja 2010 g. N 391-F3 ’O bezopasnosti’” <https://rg.ru/2010/12/29/bezopasnost-dok.html> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>7</sup> *Rossijskaja gazeta*, ”Federalnyj zakon ot 28 ijunja 2014 g. N 172-f3 ’O strategitjeskom planirovanii v RF’”, <https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (Hämtad 26 mars 2020).

Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömningMemo nummer/Number  
FOI Memo 7090

### 3 Säkerhetsrådets organisation och struktur

Säkerhetsrådets organisation och medlemsantal är inte fastställt genom lagstiftning eller andra styrdokument, utan bestäms av presidenten. Rådets och kommissionernas sammansättningar präglas av principen *ex officio*, t.ex. är presidenten genom sitt ämbete ordförande i Säkerhetsrådet. Säkerhetsrådets sekreterare är enligt samma princip chef för rådets apparat (dess byråkratiska organisation), ordförande i kommissionen för Strategisk planering, samt ordförande i Säkerhetsrådets vetenskapliga råd. Sekreteraren rapporterar även direkt till presidenten om utvecklingen i den nationella säkerheten över tid. Sekreterarposten är en nyckelposition.

Som framgår av figur 1 (se nedan) är Nikolaj Patrusjev, bl.a. tidigare chef för FSB, rådets nuvarande sekreterare. Fram till hans tillträde 2008 präglades ämbetet av betydligt kortare sekreterarskap, och sedan dess syns flera tydliga tendenser – Säkerhetsrådet har blivit mer slutet, och tillgång till information om verksamheten och dess struktur har stramats åt avsevärt trots att rådet inte är en underrättelsetjänst.<sup>8</sup> Patrusjev är den som hittills har suttit längst på sekreterarposten (tolv år). Under denna tid har Säkerhetsrådets verksamhet präglats av kontinuitet samt antagit stramare former än tidigare. Det är t.ex. under Patrusjev som regelbundna möten skrivs in i Säkerhetsrådets styrande dokument.<sup>9</sup>

Som tidigare nämnts genomfördes 2011 en reform av Säkerhetsrådet genom ett presidentdekret.<sup>10</sup> Inledningsvis är dekretet huvudsakligen formulerat på samma sätt som lagen ”Om säkerhet”. Av dekretet framgår att sekreterarens och apparatens befogenheter ytterligare förtydligas; sekreteraren är *i praktiken* ansvarig för rådets sammansättning, och föreslår att utnämna eller utesluta medlemmar för presidenten, som sedan godkänner eller nekar förslaget i egenskap av rådets ordförande.

Besluten som fattas i Säkerhetsrådet protokollförs och träder i kraft efter att de styrkts av presidenten, och de publiceras i regel inte. Efter att presidenten skrivit under besluten blir de bindande för ministerierna. Regeringen, Federationsrådet och Statsduman är sedan skyldiga att snarast återkoppla till Säkerhetsrådet om hur arbetet med implementeringen fortskrider. Detta är en av de huvudsakliga förändringarna i 2011 års reform.<sup>11</sup>

Sekreteraren kan även hålla möten med lokala myndigheter och institutioner ute i federations-subjekten.<sup>12</sup> Om beslut fattas på den plats där det s.k. utresande mötet äger rum behöver dessa inledningsvis inte styrkas av presidenten för att träda i kraft, detta kan istället göras av sekreteraren.<sup>13</sup> Detta kan följaktligen ge Säkerhetsrådet (och dess sekreterare) en överordnad position över de federala parlamentariska institutionerna, eftersom de måste följa beslut som eventuellt fattas under ett utresande möte. Detta tillvägagångssätt urholkar ytterligare det redan marginaliserade lokala styret. Således är Säkerhetsrådet i praktiken en viktig institution för maktutövning, trots att det formellt inte har någon sådan funktion.

Med få undantag sammanträder Säkerhetsrådet en gång per vecka i så kallade operativa möten; till detta kallas rådets tolv ständiga medlemmar med rösträtt. Endast dessa medlemmar har inflytande över rådets beslut. Utöver detta har rådet arton ordinarie medlemmar utan rösträtt som deltar i möten med hela Säkerhetsrådet cirka en gång per månad.

<sup>8</sup> *Novoje vremja*, ”Smotrijasjtije ot prezidenta. Kak ustroen Sovjet bezopasnosti i tjem on zanimajetsja”.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Dekretet togs fram och under Dmitrij Medvedjevs presidentperiod. ”Ukaz Prezidenta RF ot 06.05.2011 g. No. 509. Voprosy SB RF”, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33136/page/1> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>11</sup> *Novoje vremja*, ”Smotrijasjtije ot prezidenta. Kak ustroen Sovjet bezopasnosti i tjem on zanimajetsja”.

<sup>12</sup> S.k. *Vyjezdnoje zasedanije*.

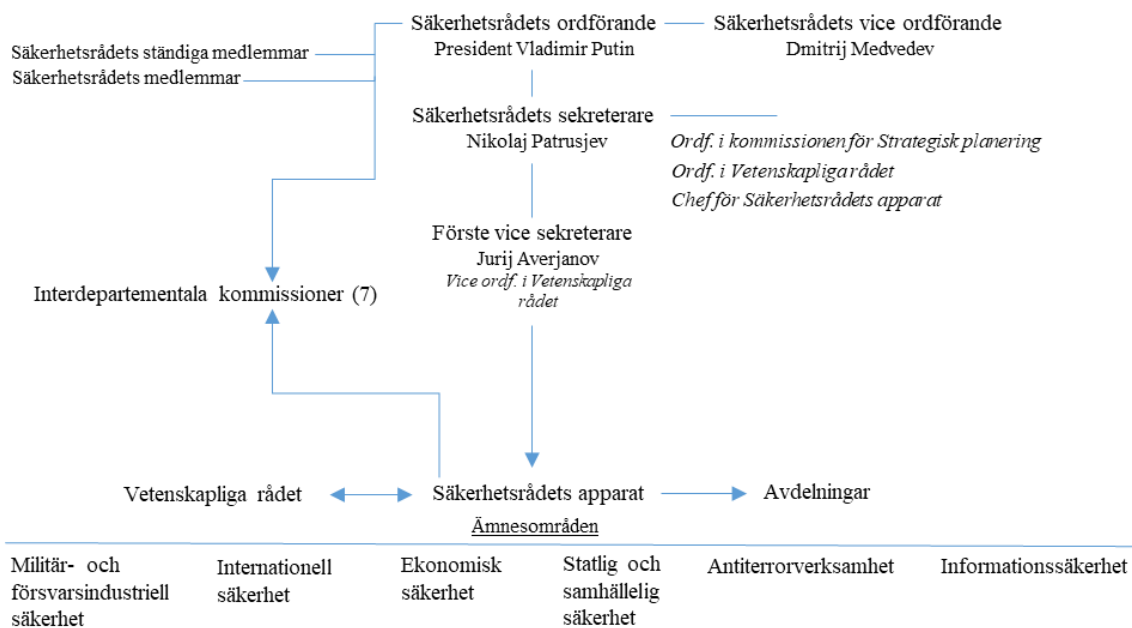
<sup>13</sup> ”Ukaz Prezidenta RF ot 06.05.2011 g. No. 509. Voprosy SB RF” <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33136/page/1> (Hämtad 26 mars 2020).

Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

### 3.1 Säkerhetsrådets organisation mars 2020

Nedan tecknas ett schema över Säkerhetsrådets organisation som det ser ut i mars 2020. Noteras bör att detta är en rekonstruktion som gjorts av tillgängliga källor som huvudsakligen inhämtats via internet.<sup>14</sup>



Figur 1

### 3.2 Säkerhetsrådets apparat

Säkerhetsrådets apparat (rådets byråkratiska organisation, se figur 2 nedan) är organiserad under presidentadministrationen, och fungerar delvis som ett verkställande organ. Den har bl.a. till uppgift att delta i bildandet av interdepartementala kommissioner. Apparaten bereder förslag och rekommendationer till rådet, och sköter den administrativa delen av rådets verksamhet. Den skall även bidra till implementeringen av den strategiska planeringen som genomförs inom ramen för kommissionernas verksamheter. Apparaten fungerar även som koordinerande organ för implementering av beslut som fattats i Säkerhetsrådet som berör federala organ och federationssubjekt, med särskilt fokus på federala program som handlar om att upprätthålla den nationella säkerheten.<sup>15</sup> Apparaten kan också åläggas andra uppgifter av presidenten.

Antal anställda i Säkerhetsrådets apparat uppskattades till 207 personer år 1997.<sup>16</sup> För närvarande finns inga detaljerade officiella uppgifter om apparatens omfång, antal anställda eller inre struktur tillgängliga – däremot framkommer via andrahandskällor, t.ex. vid sökning i presidentadministrationens dokumentdatabas att det inom apparaten (precis som tidigare) finns avdelningar med

<sup>14</sup> *Novoje vremja*, <https://newtimes.ru/upload/medialibrary/796/%D1%81%D1%85%D0%B5%D0%BC%D0%B0.jpg> (Hämtad 26 mars 2020). Schemat ovan är uppdaterat med kompletterande information från Säkerhetsrådets hemsida.

<sup>15</sup> *RIA Novosti*, ”Struktura i polnomitjija Sovjeta bezopasnosti Rossijskoj federatsii”, <https://ria.ru/20200115/1563464575.html> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>16</sup> Vendil Pallin, Carolina, *Den innersta kretsen: det ryska Säkerhetsrådets inflytande*, s.37.

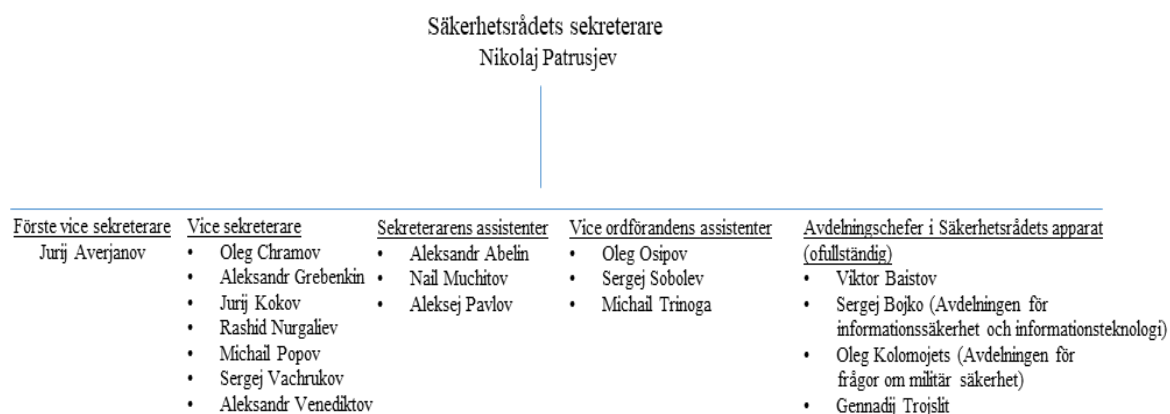
Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

avdelningschefer, rådgivare och tjänstemän.<sup>17</sup> En djuplodande artikel om Säkerhetsrådet i tidskriften *Novoje vremja* från 2016 spekulerar om orsakerna till att information om apparaten är så knapphändig – tesen är att de flesta medarbetare i apparaten har bakgrund i säkerhetstjänsterna, Försvarsministeriet eller försvarsindustrin, och att detta är en delorsak till slutenheten.<sup>18</sup>

### 3.3 Ledningen för Säkerhetsrådets apparat mars 2020

Detta schema ger en uppskattad bild över ledningsstrukturen för Säkerhetsrådets apparat.



Figur 2

### 3.4 Ämnesområden och avdelningar i apparaten

Inom apparaten finns avdelningar med respektive avdelningschefer.<sup>19</sup> I dagsläget anges inte det exakta antalet avdelningar, deras namn eller inriktningar – fyra avdelningschefer och två avdelningar har dock gått att identifiera med hjälp av andrahandskällor (se figur 2, schemat över Säkerhetsrådets apparat som det ser ut 2020).

I samband med att Dmitrij Medvedjev utsågs till vice ordförande tillsatte president Putin tre nya assistenter åt Medvedjev, Oleg Osipov, Sergej Sobolev och Michail Trinoga.<sup>20</sup> Samtliga har tidigare tjänstgjort med Medvedjev under hans tid som premiärminister; Osipov som Medvedjevs pressekreterare, Sobolev som chef för protokolltjänsten och Trinoga som rådgivare.<sup>21</sup> Att Putin utser den lojale Medvedjevs tidigare medarbetare att följa honom åt i Säkerhetsrådet tyder också på en strävan efter kontinuitet.

<sup>17</sup> *Prezident Rossii*, "Rasporjazjenie Prezidenta RF ot 23.03.2015 g. No.60-rp." <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39532> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>18</sup> *Novoje vremja*, "Smotrasjtjje ot prezidenta. Kak ustroen Sovjet bezopasnosti i tjem on zanimajetsja".

<sup>19</sup> [https://function.mil.ru/news\\_page/country/more.htm?id=12255215@egNews](https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12255215@egNews), <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/107056/>, <https://infoforum.ru/conference/conference/program/cid/59>, <https://rossvyaz.ru/press-center/news/oleg-dukhovnickii-prinyal-uchastie-v-zasedanii-sekcii-nauchnogo-soveta-pri-sovete-bezopasnosti-rf-v-mtusi>, <http://www.scrf.gov.ru/about/leadership/> (Alla hämtade 26 mars 2020).

<sup>20</sup> "Ukaz Prezidenta RF ot 13.02.2020 No.109. 'O pomostjnikje Zamestitelja Predsedatelja SB RF'" <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002140040> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>21</sup> *47 News*, "Byvsjij press-sekretar Medvedeva stal pomostjnikom zampredsedatelja Sovbeza Rossii" <https://47news.ru/articles/169442/> (Hämtad 26 mars 2020).

Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

Det finns sex olika ämnesområden inom Säkerhetsrådet (listas nedan). Ämnesområdena och de interdepartementala kommissionerna korrelerar huvudsakligen med varandra. På Säkerhetsrådets hemsida återges vilka strategiska dokument, doktriner, koncept, lagar, m.m. som har utarbetats inom ramen för respektive område. Några exempel på dokument som producerats inom ramen för varje område listas nedan:

- **Militär- och försvarsindustriell säkerhet**
  - Militärdoktrinen
  - Marindoktrinen
  - Lagen ”Om den ryska försvarsbeställningen”
- **Internationell säkerhet**
  - Ryska federationens utrikespolitiska koncept
- **Ekonomisk säkerhet**
  - Ekologiska doktrinen
  - Klimatdoktrinen
  - Livsmedelsdoktrinen
  - Rysslands energistrategi till 2030
- **Statlig och samhälllig säkerhet**
  - Ryska federationens koncept för samhällssäkerhet
  - Grunderna för Ryska federationens gränspolitik
  - Strategin för Ryska federationens statliga nationella politik till 2025
- **Antiterrorverksamhet**
  - Federala lagen ”Om kamp mot terrorism”
  - Nationella antiterrorkommitténs officiella hemsida
- **Informationssäkerhet**
  - Informationssäkerhetsdoktrinen
  - Grunderna för Ryska federationens statliga politik på området internationell informationssäkerhet till 2020

### 3.5 Vetenskapliga rådet

Säkerhetsrådets vetenskapliga råd har för närvarande 153 medlemmar, där Säkerhetsrådets sekreterare Nikolaj Patrusjev är ordförande.<sup>22</sup> Det vetenskapliga rådet har bl.a. till uppgift att kvalitetssäkra metodarbete och bistå med vetenskaplig expertis inom ramen för Säkerhetsrådets verksamhet. Det vetenskapliga rådet är indelat i sektioner, som har varsin avdelningschef, men arbetet bedrivs inte på heltid. Medlemmarna i rådet består av ryska forskare (antingen från statliga institut eller vetenskapliga akademier), av fristående forskare och specialister, men till stor del även av statstjänstemän.<sup>23</sup> Beslut som fattas av det vetenskapliga rådet har status som rekommendationer för Säkerhetsrådet. Vetenskapliga rådets beslut kan beroende av karaktär och innehåll också beröra ministerier eller andra statliga institutioner.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Sovjet Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, ”Sostav nautjnogo sovjeta pri SB RF”, [http://www.scrf.gov.ru/about/NS\\_spis\\_organ/sost\\_NS/](http://www.scrf.gov.ru/about/NS_spis_organ/sost_NS/) (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>23</sup> ”Ukaz Prezidenta RF ot 06.05.2011 g. No. 509. Voprosy SB RF”, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33136/page/1> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>24</sup> *RIA Novosti*, ”Struktura i polnomitjija Sovjeta bezopasnosti Rossijskoj federatsii”, <https://ria.ru/20200115/1563464575.html> (Hämtad 26 mars 2020).

Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

### 3.6 Interdepartementala kommissioner

På Säkerhetsrådets hemsida finns en förteckning över respektive kommissions sammansättning. Antal medlemmar skiljer sig något åt från kommission till kommission. Medlemmarna har alla höga tjänster inom (eller har bakgrund i) exempelvis regering, ministerier eller federala organ, med representanter från såväl regional som federal nivå.<sup>25</sup> Kommissionerna sammanträder enligt styrdokumentet minst en gång per kvartal, men som i fallet med Säkerhetsrådet finns det anledning att anta att kommissionerna sammanträder efter behov och egen praxis.<sup>26</sup>

Tre av kommissionerna har som uttalad uppgift att förbereda och utarbeta strategiska dokument, 1) Kommissionen för Samhällets säkerhet, 2) Kommissionen för Ekologisk säkerhet, samt 3) Kommissionen för Strategisk planering (se tabell 1 nedan, markerade i fetstil). Kommissionernas medlemmar eller ordförande är inte nödvändigtvis själva medlemmar av Säkerhetsrådet. Uppgiften att utarbeta eller redigera doktriner och strategiska dokument åläggs huvudsakligen de interdepartementala kommissionerna, men för detta syfte kan även särskilda arbetsgrupper bildas.<sup>27</sup>

Tabell 1. Interdepartementala kommissioner.

Interdepartementala kommissioner	Kommissionsordförande <sup>28</sup>
Kommissionen för komplexa frågor rörande OSS	Biträdande sekreterare för säkerhetsrådet (Rasjid Nurguliev)
Kommissionen för militär säkerhet	Chefen för generalstaben (Valerij Gerasimov)
<b>Kommissionen för samhällets säkerhet</b>	Inrikesministern (Vladimir Kolokoltsev)
Kommissionen för säkerhet inom den ekonomiska och sociala sfären	Biträdande sekreterare för säkerhetsrådet (Sergej Vachrukov)
Kommissionen för informationssäkerhet	Biträdande sekreterare för säkerhetsrådet (Oleg Chramov)
<b>Kommissionen för ekologisk säkerhet</b>	Medlem i Ryska Vetenskapsakademiens styrelse (Aleksandr Abelin, även sekreterarens assistent)
<b>Kommissionen för strategisk planering</b>	Säkerhetsrådets sekreterare (Nikolaj Patrusjev)

<sup>25</sup> Se ex. sammansättningen för Kommissionen för Strategisk planering. *Sovjet Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, "Sostav Mezjvedomstvennoj komissii SB RF po prolemam strategitjesogo planirovanija po dolzjnostjam", [http://www.scrf.gov.ru/about/commission/MVK\\_strat\\_members/](http://www.scrf.gov.ru/about/commission/MVK_strat_members/) (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>26</sup> *Sovjet Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, "Mezjvedomstvennye komissii SB RF" <http://www.scrf.gov.ru/about/commission/> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>27</sup> *RIA Novosti*, "Sovbez RF: k kontsu 2014 goda Rossija utotjnit vojennuju doktrinu" <https://ria.ru/20140902/1022334103.html> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>28</sup> *Sovjet Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, "Mezjvedomstvennye komissii SB RF" <http://www.scrf.gov.ru/about/commission/> (Hämtad 26 mars 2020).



Titel/Title  
Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7090

## 4 Slutsatser

Säkerhetsrådet fyller en central funktion i den komplexa uppgiften att samordna och formulera rysk säkerhetspolitik. Under sin existens har Säkerhetsrådets genomgått en rad förändringar, även om rådets uttalade uppgifter ungefär är desamma. Förhållandet mellan rådet, presidenten och president-administrationen har dock blivit mer symbiotiskt. Förhållandet mellan Säkerhetsrådets uttalade uppgifter, dess befogenheter och faktiska verksamhet framstår också som ojämn av det tillgängliga källmaterialet att döma.

Rysslands nationella säkerhet är fokuspunkten för Säkerhetsrådets verksamhet. Vad som är, eller kan bli föremål för rysk nationell säkerhet är dock utelämnat till omvärldsutveckling och politisk vilja. I Ryssland såväl som annorstädes är detta nära sammanlänkat med vad makthavarna uppfattar som inre och yttre hotbilder.<sup>29</sup>

Nära förknippat med den nationella säkerheten är den ryska synen på suveränitet, som även den är föremål för Säkerhetsrådets uppmärksamhet. Den ryska suveränitetsprincipen har en dubbel karaktär, där olika tillvägagångssätt används i den postsovjetska sfären respektive gentemot den övriga världen i utrikespolitiken.<sup>30</sup> I Säkerhetsrådets verksamhet möts och kombineras rysk nationell säkerhet och rysk suveränitet. Detta kommer till uttryck i rådets produktion av dokument, en av de viktigaste uppgifter som det har att genomföra. I processen att utarbeta och redigera doktriner och strategiska dokument spelar medlemmarna av de interdepartementala kommissionerna och de temporära arbetsgrupperna fortfarande centrala roller, liksom avdelningschefer och tjänstemän i rådets apparat.

Det finns flera uttalade syften med att producera doktriner och strategiska dokument; man vill skapa ett ramverk för att generera en enhetlig säkerhetspolitik, och parallellt med detta en stabil utveckling och kontroll över så gott som alla områden i samhället. Detta genererar enligt den officiella uppfattningen *bezopasnost* – säkerhet. I detta sammanhang fungerar doktriner och strategier i sig som en mekanism för ”politisk mobilisering” (ökad politisk effektivitet) och stärkt säkerhet.<sup>31</sup> Detta kan också betraktas som ett led i en global utveckling av s.k. ”securitisation”, där områden blir föremål för en stats många olika intressen genom hänvisning till nationell säkerhet.<sup>32</sup>

Säkerhetsrådets uppgifter är mycket brett formulerade. Rådet är ansvarigt för att utveckla den ryska säkerhetspolitiken inom praktiskt taget alla delar av samhället och såväl inrikes som utrikes, samtidigt är dess uppgift att fungera gränsöverskridande. Därför har rådets medlemmar och tjänstemän givits befogenhet av presidenten att interagera med de instanser i den ryska statsapparaten där nationell säkerhet på något sätt berörs.

Med dessa befogenheter fungerar rådet i praktiken som en maktutövare inom de områden som rör rysk nationell och internationell säkerhet. Detta illustrerades också i 2011 års reform av Säkerhetsrådet, från vilken två slutsatser kan dras, 1) att reformen har låst de centrala parlamentariska institutionerna

<sup>29</sup> Se Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (red.), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - 2019*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, 2019, ss.76-77, men även Bacon, Edwin & Renz, Bettina, *Securitising Russia: the domestic politics of Putin*, Manchester Univ. Press, Manchester, 2006, ss.184-185.

<sup>30</sup> Forskaren Ruth Deyermond presenterar tre huvudfunktioner för rysk säkerhets- och utrikespolitik, 1) att säkra det nationella intresset inrikes, regionalt och internationellt, 2) att balansera detta mot Väst, och särskilt USA, samt att 3) fungera som en markör för en maktidentitet under utveckling. Deyermond, Ruth, “The Uses of Sovereignty in Twenti-first Century Russian Foreign Policy”, *Europe-Asia Studies* 2016.

<sup>31</sup> Det ryska begreppet *mobilizatsiya*, mobilisering, diskuteras av Andrew Monaghan i artikeln ”Russian State Mobilization. Moving the Country on to a War Footing”. Enligt Monaghan har begreppet utvecklats bortom den västerländska förståelsen i förhållande till krig. I en rysk kontext är begreppet mer holistiskt, med fokus på anpassningen av landets ekonomi i förhållande till försvarssektorn vid samhällsomfattande kris, eller krig. Begreppen *mobilisering* och *säkerhet* fungerar komplementärt – mobilisering genererar större säkerhet, säkerhet kräver ökad mobilisering av resurser. Det används även i överförd betydelse, som ovan. Monaghan, Andrew. ”Russian State Mobilization: Moving the Country on to a War footing.” 2016. <https://www.chathamhouse.org/publication/russian-state-mobilization-moving-country-war-footing> (Hämtad 26 mars 2020).

<sup>32</sup> Bacon, Edwin & Renz, Bettina, *Securitising Russia: the domestic politics of Putin*, Manchester Univ. Press, Manchester, 2006, s.184.

Titel/Title

Ryska federationens Säkerhetsråd – överblick och bedömning

Memo nummer/Number

FOI Memo 7090

och ministerierna till Säkerhetsrådet, och de beslut som fattas av rådets ständiga medlemmar, samt 2) att det Säkerhetsrådet får större inflytande över det lokala styret i regionerna.

Ännu en slutsats är att Säkerhetsrådet som organisation, i stor likhet med det ryska politiska systemet i stort, är beroende av redan etablerade maktstrukturer och de personer som verkar inom dem. Det leder till problem med makttransition som även kan noteras på den högsta politiska nivån.

Tillsättningen av en lojal befattningshavare som Dmitrij Medvedjev är en viktig förändring, men konsekvensen av detta är för tidig att avgöra. Detta antyder ett pågående generationsskifte; medelåldern i Säkerhetsrådet är hög, men sedan 2011 har ändå ett antal yngre förmågor gjort entré i rådet. Även detta är ett ämne för vidare studier.

Att ännu vidare analysera konsekvenserna av studiens slutsatser ligger utom ramen för detta memo, en sådan analys är en fråga för framtida forskning.