

Etterlevelse, tilpasning eller avvik

ILOs konvensjoner om kollektiv forhandlingsrett og organisasjonsfrihet og RuBeKa-landene

Geir Flikke

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Norwegian Institute of International Affairs

NUPI-rapport

Publisher: Norwegian Institute of International Affairs
Copyright: © Norwegian Institute of International Affairs 2011
ISBN: 978-82-7002-311-0

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Visiting address: C.J. Hambros plass 2d
Address: P.O. Box 8159 Dep.
NO-0033 Oslo, Norway
Internet: www.nupi.no
E-mail: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 36 21 82
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Etterlevelse, tilpasning eller avvik

ILOs konvensjoner om kollektiv forhandlingsrett og organisasjons- frihet og RuBeKa-landene

Geir Flikke (NUPI)¹

En takk til Natalia Moen (NUPI) som har bistått prosjektet med systematisering av ILO-tabeller og val-
gresultater (OSSE), samt med gjennomføring av intervjuer. Takk til Arne Melchior (NUPI) for anvisning
av kilder til økonomiske og sosiale indikatorer. En takk også til Helge Blakkisrud og Jakub Godzimirski
(NUPI) for fylldige kommentarer til tidligere utkast og forslag til kilder. Sist men ikke minst, en takk til
Øyvind Eggen (NUPI) for nyttige kommentarer til rapportformatet.

1. Kort sammendrag

Russland, Kasakhstan og Hviterussland er alle medlemmer av Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO, og samtlige har ratifisert ILO-konvensjoner nummer 87 og 98 om organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger. Denne rapporten sammenstiller landenes politiske og økonomiske utvikling med utviklingen av nasjonale regimer for trepartsforhandlinger. Rapporten undersøker hvorvidt landene etterlever ILO-konvensjonene, og hvorvidt nasjonal praksis kan sies å være i tråd med ILOs standarder innen arbeidstakerrettigheter.

Rapporten gir en gjennomgang av den politiske og økonomiske utvikling i landene på 2000-tallet, samt det nasjonale lovverket for arbeidstakerrettigheter. Landenes forpliktelser under ILO-konvensjonene nummer 87 og 98 drøftes spesielt, og landene kategoriseres etter klassifikasjonene etterlevelse, tilpasning eller avvik. Rapporten belyser også ILOs rolle som pådriver for arbeidstakerrettigheter.

Rapporten konkluderer med at det er forskjeller mellom de tre landene hva angår etterlevelse av ILO-konvensjonene. Kasakhstan og Russland har utviklet likelydende lover om arbeid, og trepartssamarbeidet synes å være etablert. De nasjonale regimene er imidlertid for en stor del preget av at fagforeningene søker samarbeid heller enn konfrontasjon. Hviterussland styrer det interne arbeidsmarkedet gjennom presidentdekreter, og rammevilkårene for organisasjonsfrihet er svært dårlige. Trepertssamarbeidet i Hviterussland fremstår uten reelt innhold, og ILO synes å ha hatt liten påvirkningskraft. Rapporten gir noen avsluttende betraktninger om utviklingstrekk i landene.

2. Oppdrag og gjennomføring

2.1. Avgrensning og presisering av forskningsspørsmål

Følgende rapport er en gjennomgang av arbeidstakerrettigheter i tre land, Russland, Hviterussland og Kasakhstan (heretter RuBeKa-landene). Rapporten undersøker hvorvidt landene etterlever Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) konvensjoner om organisasjonsrettigheter og retten til kollektive forhandlinger. Oppdraget er gitt av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Arbeidsdepartementet (AD). Rapporten er basert på tilgjengelige kilder: sekundærlitteratur, ILO-rapporter, russiskspråklige nettkilder, samt ustrukturerte intervjuer med representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i norsk arbeidsliv (NHO og LO). Intervjuer er også gjennomført med Den norske Helsingforskomité og med ILOs stedlige representant i Moskva (sistnevnte per telefon). Intervjuer med stedlige representanter for fagforeninger (BKDP i Hviterussland og FPRK i Kasakhstan) ble gjennomført i prosjektets siste fase. Russiskspråklige kilder er benyttet i særskilt grad i seksjonen om nasjonale rammeverk. Samtlige oversettelser fra russisk til norsk er gjort av rapportens forfatter.

Rapporten gir en beskrivelse av RuBeKa-landenes forpliktelser i henhold til de konvensjoner landene har ratifisert, og en mer generell beskrivelse av forholdene for organisasjonsfrihet og forhandlingsrettigheter i landene. Rapportens primære forskningsspørsmål er hvorvidt landene velger etterlevelse, tilpasning eller avvik i sin relasjon til ILOs sentrale konvensjoner. Avledet fra dette vil rapporten søke å kartlegge hvorvidt RuBeKa-landene etterlever ILOs konvensjoner om organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger, og i hvilken grad de kan sies å ha fungerende kollektive forhandlingssystemer som ivaretar sentrale arbeidstakerrettigheter i landene.

Rapporten tar utgangspunkt i at ILO er en organisasjon som har stor troverdighet og høy legitimitet i sitt engasjement for grunnleggende rettigheter som organisasjonsfrihet og retten til forhandlinger. Forskjeller i praksis og implementering av ILO-konvensjoner ses i relasjon med RuBeKa-landenes post-sovjetiske transisjon, forstått som politisk, sosial og økonomisk utvikling. Der casestudiene viser forskjeller i graden av implementering av ILO-konvensjoner, vil særtrekk ved RuBeKa-landenes transisjonsprosesser kunne bidra til å forklare etterlevelse, tilpasning eller avvik. Selv om alle landene formelt kan sies å tilhøre en spesifikk regimetype preget av sterkt presidentstyre, er det forskjeller hva angår organisasjonsfrihet og generelle friheter. Rapporten starter derfor opp med å gi en bakgrunnsinnføring i RuBe-

Ka-landenes økonomiske, sosiale og politiske utvikling på begynnelsen av 1990-tallet og frem til 2010.

Rapporten tangerer også innbyrdes relasjoner mellom statene. Dette er imidlertid ikke et hovedspørsmål i denne rapporten, og vil derfor ikke belyses i detalj. Spørsmålet om det er trekk ved landenes gjensidige forpliktelser som innvirker på landenes forpliktelser i henhold til ILOs konvensjoner vil derfor ikke drøftes spesielt.

2.2. Metode, forskningsspørsmål og kildetilfang

Oppdraget skal gjennomføres som et kvalitativt casestudium med tre caser (multiple case) støttet av et teoribasert rammeverk. Casestudier er enten forklarende, deskriptive eller eksperimentelle (Yin, 2003: 33). Gitt prosjektets tidsbegrensning og mandat, legges det vekt på en deskriptiv studie, selv om casestudiene også kan karakteriseres som eksperimentelle ut fra kriteriet om at det ikke foreligger et strengt teoretisk rammeverk for studiene (Yin, 2003: 30).

Casestudiene vil organiseres med en deskriptiv kontekst (Yin, 2003: 40 – 42) (transisjon og internasjonale forpliktelser) med et fokus på implementering og etterlevelse av ILO konvensjoner. Selve casestudiene undersøker relasjonen mellom internasjonale avtaleverk (spesifikk kontekst) og implementering (rettigheter og organisasjonsfrihet) i enkeltlandene. Den logikk som forbinder datainnsamlingen til forskningsspørsmålet er støttet opp av et teoretisk rammeverk som setter casestudiene i relieff.

Det teoretiske rammeverket er hentet fra teorier om normdynamikk og endringsvilje (tilpasning) hva angår RuBeKa-landenes praktisering av menneskerettigheter/ arbeidstakerrettigheter, samt implementeringen av de ILO-konvensjoner landene har sluttet seg til. Særlig fokus rettes mot ratifisering og etterlevelse av konvensjon 87 og 98 (organisasjonsfrihet og kollektiv forhandlingsrett), som begge anses som grunnleggende menneskerettighetskonvensjoner (Weisband, 2000: 653). De har dessuten en politisk dimensjon, ettersom ILO kan etterprøve etterlevelse av disse uavhengig av om medlemsland har ratifisert konvensjonen eller ikke.

Endring av normer kan skje gjennom at det dannes en “kritisk masse” for endring (press fra eksterne og interne normentreprenører) (Sikkink & Finnemore, 1998), ved læring formidlet av internasjonale organisasjoner (Kent, 1998) og gjennom at stater aksepterer internasjonale organisasjoners legitimitet og autoritet (Weisband, 2000). Studien undersøker primært hvorvidt endringsvilje og tilpasning er en funksjon av internasjonale organisasjoners kontrollmekanismer og påtrykk fra

eksterne og interne normentreprenører.¹ I den grad endringsvilje og normdynamikk synes å være begrenset, vil forklaring på dette søkes i landenes politiske, sosiale og økonomiske utvikling, med andre ord, i faktorer som er knyttet til landenes transisjon etter Sovjetunionens oppløsning. Politisk, sosial og økonomisk utvikling vil også gi grunnlag for en sammenlikning av RuBeKa-landene innbyrdes (se underkappittel 2.3.).

Gitt den begrensede tiden som er stilt til rådighet baserer prosjektet seg på sekundærkilder som ILOLEX-databasen og annen relevant faglig litteratur. I tillegg er intervjuer avholdt med representanter fra norske arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner (NHO og LO), samt med Den Norske Helsingforskomité. Intervjuer er også gjennomført med ILOs stedlige representant i Moskva, formannen i Hviterusslands frie fagforening BKDP, og viseformannen i Kasakhstans offisielle fagforening FPRK. Nettbaserte artikler (presse, relevante russisk-språklige kilder) er benyttet til triangulering av informasjon (Yin, 2003), og til den deskriptive kontekst knyttet til landenes politiske, økonomiske og sosiale transisjon.

2.3. Teoretisk rammeverk og tilnærming

Det teoretiske rammeverket som rammer inn de tre case-studiene er teorien om normdynamikk og tilpasning til internasjonale standarder.² Denne teoretiske tilnærmingen kontrasteres med de interne variable som påvirker politiske valg og politisk utvikling i en kontekst som er preget av omfattende politisk, sosial og økonomisk endring (transisjon). Førstnevnte vil belyse landenes respons og interaksjon i forhold til internasjonale avtaleforpliktelser og konvensjoner som de har sluttet seg til; sistnevnte vil belyse det politiske, sosiale og økonomiske bakteppe og karakterisere landenes transisjon generelt, og spesifikke regimetype spesielt.

Den teoretiske kontekst som vektlegges er effekten av institusjonelle insentiver og “shaming”-mekanismer (Weisband, 2000) som effektive virkemidler for å sikre implementering og etterfølgelse av menneskerettigheter (ILOs kjernekonvensjoner om organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger). Dette rammeverket hviler på mellomstatlige organisasjoners legitimitet og effekten av spørsmål knyttet til menneskerettigheter. Som Sikkink (1998a: 520) hevder: “det er noe ved kvaliteten på menneskerettighetsnormer som gir dem styrke og innflytelse i

¹ Teorier om læring krever en langt mer omfattende tilnærming enn det denne studien tillater. Dette skyldes at teorier om læring kan knyttes til endring i politisk kultur/ persepsjoner. Et slikt rammeverk vil bli for omfattende for denne studien, ettersom det da vil aktivere variable knyttet til politisk kultur i RuBeKa-landene.

² Dette er i særlig grad en tilnærming som benyttes i litteraturen om ILOs effekt på medlemsland. Se Kent (1998), Weisband (2000) etc. Som nevnt i forrige note vil teorier om læring ikke komme til anvendelse i denne studien.

internasjonal politikk”. Slike normer er ikke attraktive i seg selv, men styrkes av et internasjonalt rammeverk og mellomstatlige organisasjoner som fremmer slike rettigheter. Organisasjoners legitimitet og sanksjonsmuligheter er derfor viktig. En nærmere drøfting av rammeverket følger under.

2.3.1. Nærmere drøfting av teoretisk rammeverk

En teori om normspredning og politisk endring som nyter særlig anseelse er at internalisering av normer oppstår ikke bare som et forventningspress fra internasjonale avtaleverk, men også gjennom nasjonale bevegelser for fattigdomsbekjempelse (Sikkink, 1998a: 519), slik som bl.a. fagforeninger og andre nettverk (Sikkink, 1998a: 520). ILO blir i sistnevnte sammenheng av mange sett på som en organisasjon som på spesielt vis ser menneskerettigheter og organisasjonsrettigheter i samsyn (Leary 1992; Novitz, 2005; MacKlem, 2005), og som gjennom sin organisasjonsstruktur anses som særlig effektiv som pådriver for menneskerettigheter (Leary 1992; Alston 2005). Særlig i den europeiske konteksten har mange snakket eksplisitt om at arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter konvergerer (Alston, 2005). ILOs erklæring om grunnleggende menneskerettigheter (1998) som identifiserer åtte kjernekonvensjoner, og EUs Charter om grunnleggende menneskerettigheter (2000), er faktorer som styrker overnasjonalitet og danner det internasjonale juridiske avtaleverk som gjør dette til bindende normer (Novitz, 2005; Macklem, 2005).

Gitt RuBeKa-landenes fokus på økonomisk vekst og økende sosial velstand, kunne man anta at landene ville søke tilpasning og full etterlevelse av ILOs konvensjoner. Enkelte fremhever at RuBeKa-landene, med deres sovjetiske røtter, har en særskilt forståelse av menneskerettigheter som “økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter; slik som arbeidstakerrettigheter, husvære og helse” (Pirani, 2010: 156).³ Dette ville kunne understøtte en tilpasning til ILOs normer. På bakgrunn av dette spørsmålet kan man fremme to antakelser:

- ILO har insentiver og legitimitet som fremmer menneskerettigheter i medlemsland, og som bidrar til å styrke kollektive arbeidstakerrettigheter regionalt og globalt.
- Normer styrkes gjennom mellomstatlige organisasjoner og internasjonale juridiske rammeverk, og fremmes gjennom nettverk og oppfølging (monitorering).

³ En kompliserende faktor er imidlertid at dette er en arv etter Sovjetunionen, der fagforeninger ikke bare ivaretok funksjoner som husvære, helsetjenester og utdanning, men hvor de også var læresteder i ideologi (Sakwa, 1989). Mer enn som så, de var en del av statens politiske legitimitets- og maktgrunnlag. I de fleste tilfeller vil arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner dermed, selv etter Sovjetunionens oppløsning, søke tett kontakt med staten for å ivareta sine primærfunksjoner som organisasjoner.

Det kontrasterende teoretiske rammeverket er knyttet til transisjon og stivhengighet (path dependence). Transisjon forstås bredt som a) de institusjonelle valg RuBeKa-landene har gjort etter Sovjetunionens oppløsning og b) den politiske, sosiale og økonomiske kontekst disse institusjonelle valgene har utspilt seg i. Stivhengighet er en teori som ikke utelukkende er basert på politisk kultur. Stivhengighet er den kollektive logikk (regimeutvikling, nasjonal selvstendighet, økonomisk vekst) som understøtter enkeltlandenes politiske systemer og deres legitimitet.⁴ Innenfor denne rammen søker rapporten å identifisere forskjeller i landenes politiske utvikling, samt å gi en generell fremstilling av de faktorer som gjøre det mulig å snakke om gradforskjeller, samt den spesifikke logikk som ligger bak utviklingen av de nasjonale politiske systemene.

Den teoretiske sammenhengen mellom politisk transisjon og normspredning gjennom internasjonale regimer er imidlertid ikke eksplisitt. Generelt er transisjonsprosesser gjerne mer effektive i åpne politiske systemer, og i enkelte tilfeller som en funksjon av åpenhet og graden av integrasjon i mellomstatlige organisasjoner og den internasjonale økonomien (Remington, 2004). Ettersom denne studien er begrenset til å undersøke implementeringen av ILO-konvensjoner, med særlig fokus på kjernekonvensjonene 87 og 98, vil spørsmålet om landenes integrasjon i den internasjonale økonomien eller i mellomstatlige organisasjoner ikke kunne besvares fullt ut. Dette er heller ikke rapportens anliggende. I den grad den internasjonale konteksten vektlegges, vil det være i de regionale kontekstene som utgjøres av samspillet mellom EU og ILO, og SUS-regionen og dens institusjoner.

2.4. Rapportens struktur

Rapporten er organisert i tre hovedkapitler. Kapittel 3 gir en gjennomgang av den kontekst som omhandler landenes politiske, økonomiske og sosiale utvikling etter Sovjetunionens oppløsning, med hovedvekt på det siste tiåret. Kapittel 4 behandler landenes nasjonale regimer for arbeidstakerrettigheter, og de viktigste organisasjonene som inngår i landenes formaliserte trepartssamarbeid. Kapittel 5 behandler eksplisitt RuBeKa-landenes forpliktelser overfor ILO, og ILOs virkemiddelbruk overfor landene. Avslutningskapittel 6 vil fremheve eventuelle forskjeller mellom RuBeKa-landene, og mer spesifikt karakterisere deres relasjon til ILO-konvensjonene som etterlevelse, tilpasning eller avvik.

⁴ Mer bredt kan man si at de valg som gjøres i en transisjonskontekst binder landene til en gitt utvikling. Denne utviklingen kan være knyttet til fremveksten av autoritære politiske systemer, eller mer komplekse politiske systemer som er pluralistiske og halvåpne, men med autoritære trekk.

3. RuBeKa-landene etter Sovjetunionens oppløsning

3.1. Innledning

RuBeKa-landene var alle en del av Sovjetunionens ettpartistat og kommandoøkonomi. Dette preget landenes politiske og økonomiske utvikling. Etter Sovjetunionens oppløsning ble de enorme sosiale og økonomiske utfordringene de nye landene sto overfor brukt som argument for sterkt sentraliserte politiske systemer som skulle sikre raske økonomiske reformer. Som Remington (2004: 198–203) hevder hadde ettpartistaten fjernet alle tilløp til autonome økonomiske, samfunnsmessige og politiske grupperinger, og Sovjetunionens etterfølgere måtte dermed gjennomføre en “dobbel transisjon”: de måtte etablere politiske institusjoner samtidig med innføringen av omfattende økonomiske reformer.

Dette kapitlet gir en gjennomgang av RuBeKa-landenes politiske, økonomiske og sosiale utvikling med hovedvekt på tiåret fra 2000 til 2010. Alle tre land anses i dag å ha kompetitive autoritære politiske systemer (Schedler, 2006), det vil si i hovedsak stabile politiske systemer, der det er konkurranse om stemmer i henhold til et formelt sett institusjonalisert system, men hvor konkurransen ikke er rettferdig, gitt det asymmetriske forholdet mellom presidentens støttepartier og opposisjonen, tilgangen til frie medier og til ressurser til å drive valgkamp.⁵

Seksjonene om politisk system analyserer gjennomføringen av valg, og eventuelle grunnlovsendringer som forskyver maktbalansen mellom de nye institusjonene. Ingen av RuBeKa-landene kan i dag sies å ha sterke parlamenter, som er en vesentlig forutsetning for fremveksten av rotfestede demokratier. Seksjonene om sosial og økonomisk utvikling gir en fremstilling av enkelte aspekter av RuBeKa-landenes samfunnsliv, slik som vilkår for frivillige organisasjoner, samt en gjennomgang av landenes økonomiske utvikling på 2000-tallet.

⁵ Det finnes to konkurrerende teorier om regimeendring i det postsovjetiske rom: teorien om valgdemokratier (at gjentatte valg styrker demokratiske institusjoner og fremmer demokratisk praksis), og kompetitive autoritære systemer. Sistnevnte regimetype gjennomfører også valg, men i disse systemene er den politiske makt så ujevnt fordelt at den politiske opposisjonen marginaliseres (Schedler, 2006)

3.2. Russland: kort innføring i politiske, økonomiske og sosiale utviklingstrekk

Den russiske føderasjon (Russland) dekker et enormt område på 17 millioner km² og er det største landet i verden. Befolkningen på 142 millioner (Perepis', 2010)⁶ plasserer landet totalt på 9. plass over verdens mest folkerike land, selv om det har vært en negativ befolkningsvekst (148.7 millioner i 1993) (Shlapentokh, 2005). Russland er også Sovjetunionens juridiske arvtaker. Den russiske føderasjon har overtatt Sovjetunionens internasjonale avtaleforpliktelser, og har også tatt initiativ til en rekke regionale organisasjoner (se underkapittel 3.4.), som på forskjellig vis er innrettet mot å sikre et symbolsk – om ikke særlig funksjonelt – mellomstatlig samarbeid i Eurasia.

Et av hovedproblemene for Russland har vært at det territoriet som er den russiske statsdannelsen i dag aldri tidligere har eksistert som selvstendig statsdannelse. Som Kolstø (2000: 194) hevder var Den russiske føderasjon ikke et “nasjonalt” prosjekt, men snarere det som var igjen etter at de andre republikkene forsvant ut av Sovjetunionen. Føderasjonen består i dag av 83 føderale enheter, og har en omfattende minoritetsbefolkning. Enkelte av de føderale enhetene er definert som “hjemland” for titulærbefolkninger, og et av disse, Tsjetsjenia, har aktivt søkt løsrivelse.

3.2.1. Utviklingen av det politiske system 1993-2010

Russland er etter Grunnloven av 1993 en presidentstyrt republikk. Grunnloven ble innført da de gamle representative organer (Folkekongressen)⁷ ble oppløst ved militær makt i 1993 av president Boris Jeltsin. I motsetning til i Kasakhstan foregikk det dermed ingen “selvoppløsning” av parlamentet, og i motsetning til i Hviterussland var det sterke presidentembetet de facto etablert, dels i Jeltsins skikkelse og radikale politikk, dels i oppbyggingen av presidentadministrasjonen etter presidentvalget i Russland i 1991.

Russlands demokratiske eksperiment ble sterkt preget av at de nye institusjonene ble født gjennom konfrontasjon og ikke deliberasjon. Den 12. desember 1993 ble det parallelt gjennomført både en folkeavstemming over den nye Grunnloven og et valg til det nedre kammeret i nasjonalforsamlingen, Statsdumaen. Dette kammeret bestod av 450 deputerte, valgt etter et delt system (225 på partilister og 225 i flertallsvalg i enmannskretser). Det såkalte Føderasjonsrådet (øverste kammer) skulle etter grunnloven bestå av to “representanter fra hver

⁶ http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php

⁷ Den russiske føderasjonens Folkekongress ble etablert først i 1990 gjennom egne valg i republikken. Folkekongressen var i de første årene en pådriver for så vel økonomiske reformer som liberalisering. I løpet av privatiseringen gjennomført under Jegor Gajdar fra 1992, dreide kongressen imidlertid i mer konservativ retning.

av føderasjonssubjektene; en fra den utøvende og en fra den lovgivende” (Konstitutsija, paragraf 95, 1993: 437).

Det russiske politiske systemet var fra begynnelsen av preget av et asymmetrisk maktforhold mellom presidentembetet og nasjonalfor­samlingen, og et pluralistisk, men svakt institusjonalisert partisystem. Russlands demokrater var splittet i forskjellige partier, men det russiske kommunistpartiet (KPRF) stod sterkt. Forsøket på å bygge et topartisystem med utgangspunkt i statsminister Viktor Tsjernomyrdin (Vårt hjem er Russland), og Dumaformann Ivan Rybkin (Rybkin-blokken) frem mot valgene i 1995 slo feil. For å sikre kontroll over regionene, insisterte Jeltsin på at han skulle utnevne guvernørene. Guvernørvalg ble gjennomført først etter Jeltsins gjenvalg i 1996.

Valget av president i 1996 ga først og fremst et mandat til et formelt sett sterkt presidentembete. Jeltsin vant knepent foran den nasjonalpatriotiske opposisjonen, primært takket være en allianse mellom presidenten og Russlands viktigste forretningsfolk (oligarkene) forestått av kretsen av reformatorer rundt Jeltsin. Jeltsins andre periode var preget av hyppige regjeringsskriser og toppet seg i Dumaens forsøk på å vedta riksrett mot presidenten (1998) og kollapsen i det russiske statsobligasjonssystemet. I august 1998 maktet ikke Russland lenger å betjene sin gjeld til IMF, rubelen mistet 75 % av sin verdi, og store deler av banksystemet gikk overende (Rutland, 2005: 165). Frem mot år 2000 var presidentens legitimitet sterkt redusert, den russiske økonomien svak, og forholdet mellom sentrum og regionene preget av lite transparente bilaterale avtaler (Kahn, 2002: 234).

Til forskjell fra Hviterussland og Kasakhstan ble det ikke gjennomført grunnlovsendringer i Jeltsin-perioden (dvs. etter 1993). Etter at Vladimir Putin ble valgt til president i år 2000 ble imidlertid utviklingen sterkt preget av politisk konsolidering som grenset mot grunnlovsendringer. De føderale reformene i 2000 var de “mest omfattende siden innføringen av Grunnloven i 1993” (Kahn, 2002: 235). Ved dekret opprettet Putin syv føderale distrikter (disse overlappet delvis med Russlands åtte militærdistrikter). Til hvert distrikt ble det utnevnt en presidentrepresentant som skulle overse implementeringen av Moskvas politikk og sørge for en standardisering av lovverket (kampanjen fikk navnet “lovens diktatur”)(Kahn, 2002: 242). De syv representantene fikk fast plass i Sikkerhetsrådet, og et dekret undertegnet høsten 2000 gav dem også fullmakt til å nominere alle kandidater til regionale medier, fjernsyn, radio og trykte medier (Kahn, 2002: 244).

Føderasjonsrådet ble også reformert. Lederne for den regionale utøvende og lovgivende makt mistet deres ex officio-representasjon i Føderasjonsrådet. Som erstatning opprettet Putin et Statsråd (Go-

sudarstvennyj Soviet) og ga løfter om konsultasjoner med regionale ledere i dette formatet. Rådet var imidlertid direkte underlagt presidenten (Kahn, 2002: 259). I sum styrket reformene den vertikale maktstrukturen som ble innført med presidentens representanter (Kahn, 2002: 253).

I perioden fra 2001 til 2003 reduserte Putin også oligarkenes makt betydelig. Gazprom overtok kontrollen over fjernsynskanalen NTV, mens mediemogulen Vladimir Gusinskij ble rettsforfulgt og gikk i eksil (Colton og McFaul, 2005: 23). Også andre, som Boris Berezovskij, forlot Russland. Presidentembetets kontroll over Statsdumaen ble også konsolidert. Frem mot valgene i 2003 bygget presidentadministrasjonen opp partiet Det forente Russland, og splittet også den nasjonalistiske delen av elektoratet (LDPR og KPRF) ved å støtte alternative patriotiske valgbløkker (Rogozin-blokken Rodina). I 2003 falt Russland på Freedom House skalaen til “ikke fri”, og valgene i 2003 ble av OSSE erklært som “frie, men ikke rettferdige”. Russlands liberale og demokratiske partier passerte ikke sperregrensen på 5 prosent og ble ikke representert i Statsdumaen.

I perioden 2004 – 2007 ble det politiske systemet sentralisert ytterligere og presidentembetets autoritet styrket. I 2004 mistet guvernører og republikkpresidenter retten til å stille til valg, og i 2007 ble det innført proporsjonale valg til Dumaen med en høy sperregrense for politiske partier (7 prosent). Muligheten for fremvekst av alternative regionale maktsentra, eller politiske nettverk og blokker ledet av kapitalsterke politiske utfordrere, var fjernet. Under Putin fikk eliten et større innslag av personer med bakgrunn fra sikkerhetsstrukturene (siloviki). Andelen av såkalte siloviki i landets øverste sjikt vokste fra 46 prosent i 1993 til 58 prosent i 2003, og tilsvarende for regjeringsstrukturene var 22 til 33 prosent (Pirani, 2011: 119).

Den seneste endringen av det politiske system var president Dmitrij Medvedevs grunnlovsendring i 2008, da presidentens termin ble forlenget til seks år, og Statsdumaens til fem år. Dette iverksettes fra Statsdumavalget i 2011 og presidentvalget i 2012. Formelt sett vil dette sementere det politiske system ytterligere, men det kan også øke konkurransen og usikkerheten i russisk politikk før valgene. Russlands politiske system er i 2011 en tandem mellom president og statsminister, mens guvernørene er fjernet som en politisk maktfaktor ettersom samtlige, med virkning fra 2005, utnevnes fra Kreml.

Tabell 1 gir en oversikt over valg avholdt i Russland og OSSEs konklusjoner. Det er en gjennomgående tendens at Den russiske føderasjonens kommunistparti (KPRF) er den sterkeste utfordreren til blok-

ken rundt president, statsminister og Det forente Russland. Kommunistpartiet mister imidlertid oppslutning over tid.

Tabell 1: Valg i Russland 1999 – 2008

Dato	Valgtype	Prosent (nr 1 og 2)	OSSE-konklusjoner (mangler)
19. desember 1999	Parlament	KPRF (24,3%) Enhet (23,3 %)	I tråd med demokratiske prinsipper
26. mars 2000	President	Vladimir Putin (52,9%) Gennadij Zjuganov (29,2%)	I tråd med demokratiske prinsipper
7. desember 2003	Parlament	Det forente Russland (37,6%) KPRF (12,6 %)	Partisk mediefremstilling Urettferdig valgkampanje
14. mars 2004	President	Vladimir Putin (71,3 %) Nikolaj Kharitonov (13,7)	Partisk mediefremstilling Urettferdig valgkampanje
2. desember 2007	Parlament	Det forente Russland (64,3%) KPRF (11,6%)	Ingen OSSE observasjon
2. mars 2008	President	Dmitrij Medvedev (70,3 %) Gennadij Zjuganov (17,7 %)	Rammevilkårene for svake til å gjennomføre observasjon

3.2.3 Sosiale forhold og økonomi

Overgangen til markedsøkonomi etter Sovjetunionens oppløsning var en katastrofe for Russland, og langt mer omfattende og langvarig enn den krisen som rammet USA og Europa etter 1929 (Remington, 2004: 216). Mellom 1992 og 1998 falt BNP med 44 %, og produksjonen med 56 %. Kapitalflukten lå på mellom 56 til 70 milliarder USD i perioden fra 1992 til 1993, og på rundt 17 milliarder årlig fra 1994 til 1998. Direkte investeringer lå i perioden fra 1992 til 1998 på miserable 11,6 milliarder USD, som tilsvarte omtrent et halvt års kapitalflukt (Pirani, 2010: 23–31). IMF's omfattende omstrukturingslån og krisepakker var på begynnelsen relativt små (2,5 milliarder USD i 1992 og 1993) og basert på omfattende internasjonal rådgivning til Russlands reformvennlige politikere. I 1995 og 1996 økte IMF sin assistanse til henholdsvis 6,8 milliarder USD og 10,1 milliarder USD (Pirani, 2010). I 1998, da Russland brukte 40 % av statsbudsjettet til å innfri kortsiktige lån, ga IMF Russland en egen redningspakke på 22,7 milliarder USD (Pirani, 2010: 45).

Høye råvarepriser sikret en formidabel økonomisk vekst fra 2000 og fremover. I perioden fra 2000 til 2008 vokste BNP med 70 %, og nåd-

de nivået før Sovjetunionens kollaps i 2005/2006 (Pirani, 2010: 47). Gjelden til IMF på 47 milliarder USD var tilbakebetalt i 2006 og utenlandsgjelden var redusert fra 84 til 35 milliarder USD. I 2004 etablerte russiske myndigheter et “stabiliseringsfond”. I 2007 nådde dette 150 milliarder USD, og var ett av de største velferdsfondene i verden (Pirani, 2010: 47). Russland bygde også opp enorme valutaeserver (i 2008 598 milliarder USD) (Åslund, 2010). Den internasjonale finanskrisen rammet imidlertid Russland hardt i 2008. Russland brukte i annen halvdel av 2008 to tredjedeler av velferdsfondet (210 milliarder USD) for å støtte banksystemet og valutaen (Pirani, 2011: 48), og det russiske aksjemarkedet falt dramatisk. Fallet i BNP for Russland var på 8 prosent, og endringen i vekstratene var større enn for noe annet G-20 land (hele 13 %) (Guriev og Tsyvinski, 2010: 18). Fallet i oljeprisen har vært instrumentell i å forklare fallet i den russiske økonomien. Som tabell 2 illustrerer har Russlands økonomiske vekst vært knyttet til jevnt stigende oljepriser.

Tabell 2: Olje og gass i Russlands økonomiske vekst

Kilde: Pirani (2010: 52)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gjennomsnittspris per fat olje (USD)	24,0	20,9	21,0	23,9	34,1	45,2	56,2	64,4	91,2
Andel energiresurser av eksport (%) (inkl. gass)	-	51,2	52,4	54,2	54,7	61,1	63,3	61,5	65,9
Valuta- og gullreserver (mrd USD)	27,97	36,6	47,8	76,9	124,5	182,2	303,7	477,9	427,1
Stabiliseringsfondet	-	-	-	-	18,7	42,9	89,1	156,8	225,1

Den omfattende veksten i BNP har medført en betydelig bedring av levekårene for russere flest, og dette er grunnpilaren i den kontrakten Putin har hatt med sitt elektorat: stabilitet og økonomisk vekst. Tabell 3 viser veksten i BNP fra 2000 og fremover, samt indikatorer for arbeidsledighet og gjennomsnittsinntekt per capita. Sistnevnte har steget fra 79 USD (2000) til over 694 USD (2008) per måned. Antall personer som lever under fattigdomsgrensen har også gått ned i perioden fra 2000 til 2007. I dette tidsspennet er tallet falt fra 35,6 millioner til 18,6 millioner, henholdsvis 24,6 og 13,4 prosent av befolkningen (tabell 3).

Tabell 3: BNP og levestandard i RusslandKilde: Pirani (2010: 49, 141); *World Development Indicators (WDI)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BNP vekst (%) ⁸	5,1	4,7	7,3	7,1	6,4	7,4	8,5	5,2	-7,8
BNP mrd RUR	8943	10817	13201	16778	21665	26883	32988	41256	
Gjennomsnitt BNP per capita USD	2123,4	2379,8	2982,8	4058,0	5360,5	6941,9	9062,0	11743	8684
Under fattigdoms-grensen (%)	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2	13,4	10,5 (est)	
Arbeidsløshet (ILO)	9,0	8,0	8,6	8,2	7,6	7,2	6,1	6,3	8,2

I sum har Russland opplevd en formidabel, primært råvareprisdrevet økonomisk vekst siden årtusenskiftet. Andelen direkte investeringer i økonomien er imidlertid fremdeles lav, og kapitalflukten er høy. Kapitalforflytninger i privat sektor var positiv i 2006 og 2007 (41,8 milliarder USD og 83,1 milliarder USD), men ble erstattet av en kapitalflukt på 129,9 milliarder USD i 2008 (Pirani, 2010: 98). Tilsvarende var kapitalflukten i 2009 på 50 milliarder USD, og stipulert til 25 milliarder i 2010 (BBC World News, 2010). Dette var over det dobbelte av det Russlands sentralbank forventet. Andre anslag antar at kapitalflukten for 2010 ligger totalt på 35,3 mrd USD, og anslår en kapitalflukt for første kvartal alene på 21,3 milliarder USD (The Wall Street Journal, 2011).

3.3. Hviterussland: kort innføring i politiske, økonomiske og sosiale utviklingstrekk

Hviterussland er med sine 208,000 km² det minste av RuBeKalandene. En tredjedel av landets totale grenser med omverdenen (3 100 kilometer) har landet med Russland. Landet var også blant de mest russifiserte i Sovjetperioden (Kolstø, 2000: 152). Republikkens jordbruk og industri ble gjenoppbygget etter nærmest total ødeleggelse under den 2. verdenskrig, og arbeidskraft ble flyttet fra Russland til Hviterussland for å forestå gjenoppbyggingen.⁹

I nasjonsbyggingsammenheng omtales Hviterussland gjerne som “hunden som ikke bjeffet” (Kolstø, 2000). Den nasjonale fronten i Hviterussland var aldri sterk, og Hviterusslands orientering etter Sovjetunionens sammenbrudd bar preg av dette. Det faktum at hviterussiske nasjonalister under 2. verdenskrig hadde spilt på lag med nazis-

⁸ Tallene for 2007 til 2009 er fra Russian Economic Report (2011).

⁹ Som Kolstø (2000: 155) observerer, hang dette ikke primært sammen med at Hviterussland ble blinket ut som et særlig viktig russifiseringsobjekt, men også med de enorme ødeleggelsene etter krigen.

men spilte også en rolle i Hviterusslands selvforståelse. Hviterussisk nasjonalisme ble lett å diskreditere politisk nettopp av denne grunn, et virkemiddel som ofte er benyttet av sittende president Aleksander Lukasjenko.

3.3.1. Utvikling av det politiske system 1994-2010

Hviterussland har helt fra begynnelsen av 1990-tallet vært orientert mot Russland. Da Sovjetunionens president Mikhail Gorbatsjov avholdt folkeavstemming om Unionen våren 1991 ønsket 83 % av Hviterusserne å forbli i Unionen. Oppslutningen var høyere enn i noen annen sovjetrepublikk, Russland iberegnet (Kolstø, 2000: 157). At den hviterussiske eliten var mer sovjetisk orientert enn nasjonalt orientert, ble bekreftet gjennom valgene til Det øverste sovjet i 1990: Her fikk Den hviterussiske folkefronten totalt 37 av 345 seter (Yekadumaw, 2001: 10). Selv om fronten organiserte en fraksjon på 100 demokrater, hadde den sovjetiske nomenklaturaen fremdeles et solid flertall, og Det øverste sovjet i Hviterussland støttet kuppforsøket i Moskva i august 1991.

Umiddelbart etter Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 ble orienteringen mot Russland forsterket, snarere enn svekket. Selve åstedet for oppløsningen av Sovjetunionen var Belovezjaja Pusjtsja i Hviterussland, der Ukraina, Russland og Hviterussland i desember 1991 vedtok opprettelsen av Samveldet av Uavhengige Stater (SUS), og Minsk ble utropt til det nye samveldets hovedstad (Teague, 2002: 25). Hviterussland forfektet alliansefrihet og nøytralitet og ønsket i utgangspunktet ikke å undertegne Tasjkent-avtalen (1992), som videreførte et sikkerhetspolitisk samarbeid i SUS-regionen. På det økonomiske området ønsket man imidlertid integrasjon: I motsetning til Kasakhstan gikk Hviterussland etter oppløsningen av rubelzonen i 1993 inn i et tett valutamarbeid med Russland (Kolstø, 2000: 158). Samme år undertegnet man også Tasjkent-avtalen, og Hviterussland er siden 2002 medlem i den kollektive sikkerhetspakten (CSTO), som er arvtakerorganisasjonen etter denne avtalen (se underkapittel 3.4.).

Det postsovjetiske politiske systemet i Hviterussland ble etablert ved Grunnloven av 1994. Den innførte et formelt skille mellom den utøvende makt (presidentembetet) og den lovgivende makt (Det øverste sovjet), et skritt i riktig retning ettersom maktfordelingen mellom formannen i Det øverste sovjet og statsministeren frem til da hadde vært svært uoversiktlig (Marples, 2002: 35). I valgene i 1994 nådde imidlertid kandidatene som var sterkest assosiert med Hviterusslands uavhengighet ikke opp. Hovedkandidatene, Aleksander Lukasjenko og Vjatsjeslav Kebitsj, ønsket begge tettere bånd til Russland. Lukasjenko vant annen runde i presidentvalgene med 85 % av stemmene.

Selv om Grunnloven av 1994 skisserte et sterkt presidentembete, var det Lukasjenko som gav det politiske systemet dets nåværende autoritære form. I desember 1994 slo sensuren inn for alvor; pressefriheten ble innskrenket og distribusjon av internasjonal presse, med unntak av russisk presse, ble forbudt. I 1995 organiserte Lukasjenko dessuten en rådgivende folkeavstemming om innføringen av oppløsningsrett, russisk som annet statspråk, flytting av nasjonaldag til 3. juli (da den røde arme gjeninntok Minsk), og nye sovjetisk-liknende nasjonale statssymboler (Marples, 2002: 37; Kolstø, 2000: 160). Parallelt med dette kjørte Lukasjenko en sverteskampanje i mediene rettet mot de folkevalgte. Som en følge av dette ble deltakelsen så lav i parlamentsvalget at parlamentet ikke ble beslutningsdyktig.

Selv om Grunnlovsdomstolen forhindret at Lukasjenko innførte et autoritært presidentstyre, produserte suppleringsvalgene i desember 1995 en nasjonalforsamling som var fullstendig dominert av presidenten. Sommeren 1996 besluttet Lukasjenko å avholde en ny folkeavstemming som bidro til ytterligere å forsterke den skjeve maktfordelingen. Antallet folkevalgte ble nå redusert fra 260 til 110, parlamentet delt i et øvre og nedre kammer, og presidenten sikret direkte nominasjonsmyndighet over 8 medlemmer i det øvre kammeret (som består av 64 medlemmer). (Korosteleva, 2002: 60). Viktigst var imidlertid at presidenten denne gang sikret seg kontroll over Grunnlovsdomstolen gjennom retten til å utnevne 7 av 12 medlemmer, inkludert formannen i domstolen (Marples, 2002; Korosteleva, 2002).

Gjennomføringen av folkeavstemmingen i 1996 ble sterkt kritisert fra internasjonalt hold, og førte til opprettelsen av et eget OSSE-kontor i Minsk i 1997. Steget fra dominant presidentsystem til autoritært styre var imidlertid allerede et faktum. Frem mot 1999, da opposisjonen forsøkte å mobilisere til nye presidentvalg, innførte Lukasjenko ved dekret nye regler for registrering av frivillige organisasjoner og politiske partier, noe som reduserte antallet NGOer fra 2 433 til 1 326 (Sahm, 2009: 51). I 2003 innførte også Lukasjenko-regimet et dekret for opprettelsen av statlige frivillige organisasjoner (såkalte GONGOer), hvis ledere ble utpekt av myndighetene (Sahm, 2002: 54).¹⁰

Fra 2001 og fremover har de autoritære trekkene ved Hviterusslands politiske system blitt tydeligere. Ved presidentvalgene i 2001 fikk Lukasjenko 75,6 % av stemmene, men det var ingen reell konkurranse (tabell 4). Lukasjenko brukte fritt av presidentens fond til å finansiere valgkampanjen (Åslund, 2002: 176). Regjeringen spilte ingen synlig politisk rolle, og presidenten brukte dekretter til å holde utfordrere i

¹⁰ Myndighetene tilrettelegger også for disse GoNGOene, blant annet ved å stille til rådighet gratis kontorer, mens leiepris av kontorer ble tidoblet for vanlige NGOer i 2008 (Sahm, 2009: 59).

sjakk. Et av disse vedtatt i 2000 gav presidenten mulighet til å nasjonalisere alle privateide bedrifter uten varsel (senere opphevet i 2007) (Åslund, 2002: 177). Det er på denne bakgrunn ingen selvstendige oligarkgrupper eller sterke forretningsgrupper å snakke om i Hviterussland. Presidentadministrasjonen og Hviterusslands KGB er presidentens sterkeste støttepunkter, og vel 80 % av arbeidstakerne er statsansatte (Åslund, 2002: 179; Jarosjtsjenko, 2011).¹¹

I 2004 ble det avholdt nok en folkeavstemming, denne gang for å oppheve Grunnlovens beskranking på det antall perioder presidenten kan stille til valg. Spørsmålet var om Lukasjenko skulle "få tillatelse til å stille til valg" og om Grunnlovens artikkel 81 om direkte valg på president for en periode på fem år skulle holdes i hevd. Kombinasjonen av spørsmål indikerte at presidenten var en garantist for Grunnloven, samtidig som han fikk mandat til å bryte den. Fra 2004 kan Lukasjenko i praksis stille til valg så mange ganger han ønsker.

Selv om et ofte understrekes at Hviterussland ikke hadde en sterk nasjonal bevegelse, er dette på mange måter et selvoppfyllende profeti. Frie medier spiller en sentral rolle i enhver nasjonsbyggingsprosess (Anderson, 1993), og i Hviterussland gikk medieutviklingen direkte fra en sovjetisk presseflora til et statskontrollert pressesystem. Mediene kom under sterk kontroll gjennom Loven om medier og annen presse (1995), og denne kontrollen ble forsterket ytterligere i 1998 gjennom innføringen av et offentlig råd for etterlevelse av medieloven (Eke, 2002: 92). Selv om frie medier og ytringsfriheten er nedfelt i Grunnloven, er medielovgivning en del av Hviterusslands administrative kodeks. Statskomiteen har rett til å stanse utgivelser og legge ned redaksjoner uten noen forutgående rettslig kjennelse.

Mediekontrollen er også forsterket ytterligere gjennom endringer i strafferetten som innførte fem års ubetinget fengselsstraff for uttalelser eller ytringer som kunne oppfattes som "fornærmelser" av president Lukasjenko (Eke, 2002: 93). I perioden etter 1998 kan man liste opp talløse eksempler på forfølgelse av journalister. I perioden fra 1996 til 2008 ble hele 1 214 presselisenser inndratt, mens bare 487 fikk lisensen tilbake (Sahm, 2002: 51). Også russiske medier som *Kommersant*, *Nezavisimaja gazeta*, og fjernsynskanalene ORT og NTV har vært satt under press fra hviterussiske myndigheter. Staten har samtidig stilt til veie betydelig finansiering av statlig medier; finansieringen økte fra 30 millioner USD i 2003 til 74 millioner USD i 2008 (Sahm, 2009: 52, 55).

¹¹ Som Antanovich (2001: 95) hevder, er systemet et hierarki, med presidenten og administrasjonen på topp (som rår over 90 % av all statseiendom i landet), mellomnivået (sikkerhetsrådet og KGB), og det utøvende nivå, som er Ministerrådet, 24 departementer, og 18 statskomiteer. Byråkratiet har ekspandert siden Sovjetunionen (73 000 ansatte på 1980 tallet mot 108 000 i 2001).

Freedom House har rangert Hviterussland blant de ti verste i verden hva angår pressefrihet (*Belarus Digest*, 29. april 2010).¹² Opposisjonens viktigste aviser, *Narodnaya volja* (Folkeviljen) og *Nasja Niva* (Vår Niva), opplevde en viss oppmykning i perioden 2007 til 2009 etter press fra EU (Rácz, 2010). Etter at Lukasjenko fengslet store deler av opposisjonen etter presidentvalget i desember 2010, er imidlertid begge truet med stengning. Redaksjonene har appellert til Grunnlovens artikkel 33 om pressefrihet (*Eurasia Daily Monitor*, 9. mai 2011), uten resultat. Også lokalene til Hviterusslands Folkefront (BPF) er truet med stengning (*Belarus Digest*, 28. april 2011).¹³

Tabell 4 gir en oversikt over valg avholdt i Hviterussland og OSSEs konklusjoner. Oppslutningen om politiske partier er ikke nærmere spesifisert som prosentandel av stemmene, ettersom parlamentet i hovedsak består av uavhengige. Disse er ikke underlagt samme type registrering som politiske partier, noe som gir fordeler, men ikke nødvendigvis uavhengighet.

Tabell 4: Valg i Hviterussland og OSSE konklusjoner

Dato	Valgtype	Prosent (vinner)	OSSE-konklusjoner (mangler)
9. september 2001	president	Aleksander Lukasjenko (75,6 %)	Fundamentalt mangelfull valgprosess
17. oktober 2004	parlament	Kommunistpartiet 8 seter Agrarpartiet 3 seter	Mangler ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og organisasjonsfrihet
19. mars 2006	president	Aleksander Lukasjenko (82,6%) Aleksander Milinkievitsj (6%)	Stemmetelling mangler transparens Mangler organisasjonsfrihet og forsamlingsfrihet Vilkårlig bruk av statsmakt Arrestasjoner av politiske aktivister og menneskerettighetsaktivister
28. september 2008	parlament	Kommunistpartiet 6 seter Agrarpartiet 1 sete	Stemmetelling mangler transparens (forfalskning av resultater) Lovgivning som forhindrer demokratiske valg
19. desember 2010	president	Aleksander Lukasjenko (79,6 %) Andrej Sannikau (2,4%)	Stemmetelling mangler transparens Arrestasjoner av presidentkandidater, journalister, menneskerettighetsaktivister Partiskhet i valgadministrasjonen Urettferdig mediedekning

¹² <http://belarusdigest.com/2010/04/29/freedom-house-labeled-belarus-as-worst-of-the-worst/>

¹³ <http://belarusdigest.com/2011/04/28/is-the-russian-ruble-coming-to-belarus/>

3.3.2. Sosiale forhold og økonomi

Umiddelbart etter Sovjetunionens oppløsning fantes det få alternativer for Hviterussland enn å søke tette økonomiske bånd til Russland. Den hviterussiske folkefronten var i liten grad interessert i økonomisk politikk. Hviterussland stod dermed last og brast med Russland i rubelsoenen, og gikk i 1993 og 1994 inn i en periode med 2000 prosent inflasjon (Åslund, 2002: 174). Omfattende privatisering ble ikke gjennomført. I stedet fortsatte myndighetene opp gjennom 1990-tallet å subsidiere industriforetak. I 2002 stod private foretak bare for 20 % av BNP, og økonomien var dominert av store jordbrukskollektiver og sovjetiske industriforetak (Åslund, 2002: 175).

Til tross for hyperinflasjon på begynnelsen av 1990-tallet har mange understreket at Hviterusslands økonomi har klart seg forbausende godt. Realvekst i BNP inntraff fra 1996, samme år som Lukasjenko og Russland inngikk en unionsavtale (World Bank, 2003). Denne veksten fortsatte på 2000-tallet, samtidig som inflasjonen kom mer under kontroll (i 2001 falt inflasjonen fra 107 % til 46 %) (Korosteleva, 2002: 52). I 2003 var veksten i BNP på 6,8 % (World Bank, 2003). I samme år stod jordbruk og skogdrift for 8.3 prosent av BNP, maskinindustri og bygningsindustri for 31.5 prosent og servicesektoren for 46.1 prosent. I 2008 og 2009 var veksten i BNP på henholdsvis 10,2 % og 0,2 %, og i 2010 var veksten estimert til 7,6 % (CIA Factbook, 2011).

Russland har vært og er Hviterusslands fremste handelspartner. I 2001 var Russlands andel i utenrikshandelen 59,4 %, mens Russland sto for mellom 40 til 80 % av alle råvarer, 80 % av alle maskindeler, og 100 % av all energitilførsel til Hviterussland (Karbalevich, 2002: 97). Handelen mellom de to landene steg fra 5 mrd USD i 1995 til 9,2 mrd USD i 2001, og toppet seg i 2008–2009, da Russland stod for 46,7 % av Hviterusslands utenrikshandel (Rácz, 2010: 20). Selv om dette er mindre enn i 2001, steg Russlands investeringer i Hviterussland fra 33,2 % av de totale utenlandsinvesteringer i 2008 til 65,3 % i 2009. Mer spektakulært var det at Russlands andel i utenlandske direkte investeringer i Hviterussland økte fra 14,4 % til 82,5 % i samme periode (Rácz, 2010: 22). Denne økningen fant sted før hviterussiske myndigheter fjernet loven som gav staten rett til å nasjonalisere foretak uten varsel. Spørsmålet er om russiske forretningsmiljøer visste om dette på forhånd, og derfor kunne gå til raske investeringer i Hviterussland, som Rácz hevder (2010: 24).

Russland har subsidiert den hviterussiske økonomien gjennom særdeles fordelaktige gass- og råvarepriser. I 2002 kunne hviterusserne kjøpe gassen til 22 USD per tcm (Moshes, 2001), og Russlands subsidier lå på et sted mellom 1,5 og 5 mrd. USD årlig. Russland økte gradvis prisene på gass og olje, men sponser fremdeles Hviterussland på ulike

vis. Hviterussland inngikk tidlig i 2011 en avtale med Russland om fritak av toll for leveranser av 21,7 tonn olje til Hviterussland mot at Hviterussland betalte en avgift på 46 USD per tonn direkte til produsentene (*Belarus Digest* 10. mars, 2011).

Til tross for en sammenhengende vekst i BNP mellom 5 og 10,2 % i perioden fra 2002 til 2010 (lavest i 2009 med 0,2 %) (Global Finance, 2011),¹⁴ har perioden etter president Lukasjenkos fengsling av alle fremtredende opposisjonsledere i desember 2010 vært preget av økonomisk uro og en klar økonomisk tilbakegang. Myndighetene står hardt på at det er fortsatt vekst i økonomien (7,2 % vekst i BNP i januar-februar 2011). Samtidig nådde utenlandsgjelden i 2010 53 % av BNP (28,5 mrd USD). Valutareservene er nede i 1,3 mrd USD, og myndighetene har innført restriksjoner på salg av valuta (*Belarus Digest*, 10. april 2011). I april var inflasjonen på 20 % (*Eurasia Daily Monitor*, 9. mai 2011). Hviterussland har søkt lån fra Russland på 1 milliard USD, samt 2 milliarder USD fra fellesfondet til EurAsEc, men Russland stiller harde krav om gjenytelser (å overta store deler av Hviterusslands maskinindustri samt statlige medier). Samtidig har handelsunderskuddet steget enormt, fra 2,7 millioner i januar 2010 til 902,6 milliarder i mars 2011 (*Eurasia Daily Monitor*, 12. april 2011). Budsjettunderskuddet i perioden fra januar til november 2010 beløp seg til 8.4 milliarder USD (*Belarus Digest* 10. mars, 2011).

I sum er det mye som tyder på at den sosiale kontrakten Lukasjenko har hatt med sitt elektorat er i ferd med å forvitte. Hviterussland har verken den solide økonomien som Kasakhstan har, eller en nasjonal idé som kan virke samlende på eliten. At det sivile samfunn også er berøvet flere av de mest sentrale politiske lederne (som sitter i fengsel siden desember 2010) bidrar til å gjøre den politiske situasjonen mer anstrengt. Det er usikkert om dette vil føre til sosial uro. Presidenten har helt siden begynnelsen av 2000-tallet gjort heving av minstelønn til en sak i sine populistiske valgkamper, og startet med 100 USD per måned i 2002. I 2010 er dette nivået løftet til 500 USD månedlig, og den hviterussiske økonomien er i dag avhengig av lån for å sikre utbetalinger til befolkningen og det enorme statsapparatet (*Eurasia Daily Monitor*, 12. april 2011).

Hviterussland har i dag en negativ befolkningsvekst (-0,3 prosent) og en befolkning på 9,6 millioner. 71,3 % av befolkningen er mellom 15 og 64 år, og leveladeren for menn er 65 år, og 76 for kvinner. Åslund (2002: 177) fremholder at leveladeren for menn har sunket med 4.4 prosent i perioden fra 1989 til 1998, men det finnes ingen ferske tall som bekrefter denne trenden.

¹⁴ Dette er sannsynligvis offisielle tall. <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/319-belarus-gdp-country-report.html#axzz1LxD9muPW>

Tabell 5: Hviterussland BNP og levestandard

Kilde: WDI (Verdensbanken), CIA World Factbook

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BNP (mrd USD)	12,3	14,5	17,8	23,1	30,2	36,9	45,2	60,7	49,0
BNP per capita (USD)	1239	1471	1805	2356	3090	3798	4667	6277	5075
Under eksistensminimum	-	-	27,1	-	-	-	-	-	-
Arbeidsløshet i prosent av total ¹⁵	-	-	-	-	-	1,6%	-	-	1%

Den brutale behandlingen av den interne politiske opposisjonen etter valgene i desember innebærer et brudd med den tross alt mer forsonlige linje som regimet har fulgt siden 2008. Lukasjenko-regimet har blant annet gitt løfter til EU om at opposisjonsavisene *Nasja Niva* og *Narodnaja volja* skulle få benytte det statlige distribusjonssystemet for trykte medier, og at to konsultasjonsråd, et for medier, og et for NGOer, skulle opprettes (Sahm, 2009: 59). Disse oppmykningene viser seg å ha hatt liten betydning. I sin tale til nasjonalforsamlingen i 2011 presenterte presidenten en visjon av et Hviterussland omkranset av "banditter og fiender". Lukasjenkos visjon om selvstendighet og en egen identitet for Hviterussland (bygget på en sterk stat med jevn velferdsøkning) synes imidlertid å slå sprekker. Det er heller ingenting som tyder på at det er arbeid på gang med å sikre suksess etter Lukasjenko (Rácz, 2010). Det er heller ingen trender som peker i retning av større grad av organisasjonsfrihet eller liberaliseringer.

3.4. Kasakhstan: kort innføring i politiske, økonomiske og sosiale utviklingstrekk

Kasakhstan er det nest største landet av RuBeKa-landene, og det niende største i verden. Landets grense med Russland er lenger enn den Canada har med USA, og det totale landarealet er større enn Vest-Europas (Aitken, 2010). I tillegg til grensen mot Russland (6 477 kilometer), grenser Kasakhstan til Usbekistan (2 300 km), Kina (1 460 km) og Kirgisistan (980 km).

Som Russland og Hviterussland er Kasakhstans politiske system sentrert om presidentembetet. Dette er, som hos de fleste øvrige postsovjetiske statene, begrunnet til dels av de store økonomiske og sosiale

¹⁵ CIA World Factbook estimerer arbeidsstokken i Hviterussland til 5 millioner i 2009. World Development Indicators oppgir ingen data fra Hviterussland på arbeidsløshet. Heritage Foundations indeks om økonomi og frihet har heller ingen data om arbeidsledighet. Tallene er fra CIA World Factbook, som heller ikke har oppdaterte tall. I følge Danilovich og Croucher (2011) manipuleres det med tallene, slik at ingen kan vite med sikkerhet hva arbeidsledigheten er. Hviterussiske myndigheter bedriver en systematisk underreportering av arbeidsløsheten på Arbeidsministeriets hjemmesider, og hevder den er på under 1 prosent. Se: http://www.mintrud.gov.by/ru/activity/populbusy/new_url_1642165533

utfordringene som fulgte oppløsningen. Kasakhstans politiske system skiller seg imidlertid fra Russlands og Hviterusslands. Elitestrukturene i Kasakhstan er bygget rundt klansystemet (zjuz), og betydningen av dette systemet er forsterket av det faktum at Kasakhstans titulærbefolkning,¹⁶ kasakhene, var i mindretall i sovjetperioden (Dave, 2007). Folketellingen i 1959 fastslo at kasakhene bare utgjorde om lag 30 % av befolkningen i republikken, mens russere, ukrainere og tyskere utgjorde rundt 60 % (Cummings, 2005: 17). Nasjonal identitet og nasjonal mobilisering kan dermed ha spilt en viktig rolle både i praktisk politikk og uformelle relasjoner, selv om regimet bevisst har nedtonet betydningen av etnisk bakgrunn. Det er imidlertid hevet over enhver tvil at president Nursultan Nazarbajev har ønsket å bygge en ny kasakhisk elite. Dermed kan enkelte autoritære trekk i landets politiske system fremstå som begrunnet av andre hensyn enn økonomiske eller ideologiske. Som Dave (2007: 4) hevder:

[Nazarbajev] har skaffet til veie betydelig økonomisk frihet og politisk mobilitet til et nettverk av likesinnede, klienter og protegeer, og til den øvre middelklassen, urbane akademikere, profesjonelle og teknokrater for å vinne deres lojalitet. Ved fortsatt å utvide kretsen av protegeer har han skapt formidable insentiver og muligheter for et sjikt av befolkningen.

3.4.1. Utviklingen av det politiske system 1993-2010

Også det politiske system i Kasakhstan følger hovedtrekkene i Fryes (2008) generelle observasjon om sammenhengen mellom gradvise grunnlovsendringer og redusert organisasjons- og pressefrihet. Republikkens politiske system er basert på Grunnloven av 1995, og Aitken (2010: 160) hevder eksplisitt at “Nazarbajev, både som individ og president satte sitt personlige stempel på Grunnloven av 1995”.¹⁷ Få vil imidlertid hevde at det dreier seg om en personkult av den typen som opptrer i enkelte andre sentralasiatiske land (Cummings, 2005), og veien frem til et sterkt presidentembete har gått gradvis, dels gjennom deliberasjon, men i de senere stadier gjennom kooptering og beskranking av opposisjonens muligheter til å nå frem.

Viktige milepæler på vei mot et sterkt presidentembete var parlamentets “selvoppløsning” i desember 1993, og innføringen av direkte presidentstyre i 1993–1994. Bakteppet var hyperinflasjon (2600 % i 1992), Russlands manglende vilje til å sponse rubelsoenen og en felles valuta, og frykten for tilsvarende politisk uro som i Moskva (Aitken, 2010). I perioden 1993–1995 utstedte Nazarbajev 141 dekreter, de

¹⁶ Titulærbefolkning er det folkeslag som opprinnelig gav navn til de etnisk definerte sovjetrepublikkene.

¹⁷ Aitken (2010) er en sterkt tendensiøs, men leseverdige biografi over “den kasakhiske nasjonens far”, Nursultan Nazarbajev. Nazarbajevs betydning for den nye grunnloven støttes også av Cummings (2005:1010), men hun tolker det mer som en direkte inngripen som skaffet presidenten utstrakt kontroll over rekruttering og andre verktøy for å forme den nye eliten.

fleste av dem innrettet mot å bedre investeringsklimaet i Kasakhstan og forbedre den vaklende økonomien (Aitken, 2010: 161). Den nye grunnloven ble utarbeidet av en grunnlovskommisjon, ledet av Nazarbajev selv. Den ble vedtatt ved folkeavstemning i august 1995, og støttet av 89 % av velgerne.

I motsetning til Russland ble parlamentsvalg og votering over den nye grunnloven gjennomført separat.¹⁸ Nazarbajev hadde også en mer konstruktiv holdning til Kasakhstans kommunistparti, og oppløste ikke dette ved dekret, slik Jeltsin gjorde.¹⁹ Som i Russland, der økonomer og reformatorer dominerte i regjeringen, søkte Nazarbajev også råd hos økonomer, og var tidligere ute med å trekke eksperter inn i omstillingen, men i motsetning til Russland, gikk Kasakhstan mer gradvis frem. Sist men ikke minst, søkte Nazarbajev også dialog med Det øverste sovjet heller enn konfrontasjon (Cummings, 2005: 23 - 24). I likhet med i Russland opprettet presidentadministrasjonen imidlertid en rekke politiske partier for å sikre kontroll over den politiske arena. Det største var Otan (Nur Otan fra 2005), eller Fedrelandet. Dette partiet har i motsetning til i Russland presidentens eksplisitte støtte. Nazarbajev har også i lengre perioder styrt ved dekret, blant annet frem til valgene til nytt parlament i mars 1994. Etter dette kunne presidenten utnevne 42 av de totalt 177 folkevalgte til parlamentet gjennom en egen "statsliste" (Cummings, 2005: 102). Denne sikret Nazarbajev betydelig kontroll over eliterekutteringen. Da parlamentet igjen ble oppløst i mars 1995, tok 77 folkevalgte til motmæle, men gjennom å appellere direkte til befolkningen fikk Nazarbajev mandat til å utarbeide en ny grunnlov (april 1995), samt utvidete fullmakter til å styre frem til desember 1995. Samtidig sikret Nazarbajev seg en forlengelse av sin presidentperiode frem til 2000.

I den nye Grunnloven ble det nye parlamentet redusert fra 177 til 114 medlemmer, med et øvre kammer (Senatet) på 47 medlemmer, og et nedre kammer på 67 (*Mazjlis*). Av senatets medlemmer er 7 utpekt av presidenten, mens de resterende 40 velges for to år av gangen. Viktigst er det imidlertid at presidenten ifølge Grunnloven ikke lenger var å betrakte som en del av den utøvende makt, men som et embete hevet over den dømmende, utøvende og lovgivende makt (Cummings, 2005: 54). I perioden etter 1995 konsoliderte Nazarbajev dette sterke presidentembetet. Antallet departementer (ministerier) ble redusert fra 19 til 12, antall statskomiteer fra 12 til 2, og administrasjonen ble redusert med 25 prosent.

¹⁸ | Russland holdt som nevnt en folkeavstemning over den nye Grunnloven og Dumavalg parallelt i desember 1993.

¹⁹ Kommunistpartiet ble sant nok ikke registrert før 1994 (Cummings, 2005: 105).

Kontrollen over den politiske utviklingen i regionene ble også styrket. I 1997 ble antall regioner redusert fra 19 til 14. Tilløp til regionale partidannelser ble stanset, og sentrums kontroll over rekrutteringen av regionale ledere ble styrket. Kasakhstan innførte også et system med duplisering av den utøvende regionale makt. Regionale ledere ble fra 1995 utpekt, og et system med “presidentutsendinger” ble innført parallelt (Cummings, 2005: 104–105). Sist men ikke minst ble mediene ble i sterkere grad overtatt av staten (Cummings, 2005: 27).

Som nevnt er det et særtrekk ved et kompetitivt autoritært regime at sittende presidenter gjerne sikrer seg betydelig kontroll over rekruttering, kampanjemidler og medier (Schedler, 2006). Presidentembetet kan også bruke sitt direkte mandat til å fremskynde valg, eller inngå avtaler med den lovgivende forsamling. I Kasakhstan innledet Nazarbajev i 1998 en “uformell valgkamp” (Cummings, 2005: 28) som resulterte i et forlenget mandat for parlamentet (ett år), tidlige presidentvalg og en forlengelse av presidentperioden fra fem til syv år. Eventuelle motkandidater fikk begrenset med tid til forberedelse. I tillegg hadde kandidatene begrenset tilgang til medier og finansielle midler. Senere valg til *Mazjlis* har bekreftet liknende tendenser. I 2004 valgene til *Mazjlis* var opposisjonspartiene representert med en kandidat, og i 2007 valgene, som foregikk etter et system med proporsjonal representasjon og en sperregrense på 7 %, var opposisjonspartiene fjernet fullstendig. Presidentens parti Nur Otan fikk 88 % av stemmene (Aitken, 2010: 188–189).

Tabell 6: Valg i Kasakhstan og OSSE vurderinger

Dato	Valgtype	Prosent (vinner)	OSSE-konklusjoner (mangler)
10. januar 1999	president	Nursultan Nazarbajev (78,3 %)	forsamlingsfrihet organisasjonsfrihet mediefrihet transparens
10. oktober 24. oktober 1999	parlament	Otan (Fedreland) 30,9 % Det kommunistiske partiet: 17,7 %	innblanding fra myndighetene urettferdige valgkampanjer transparens og mediefrihet
19. september, 3. oktober 2004	parlament	Otan (Fedreland) 60,6 % Ak Zhol (Lys vei) 12,0 %	transparens i administrasjon implementering av lover partisk mediedekning press på velgerne
4. desember 2005	president	Nursultan Nazarbajev 91,1 %	urettferdig valgkampanje partisk mediedekning transparent stemmetelling organisasjonsfrihet forsamlingsfrihet
18. august 2007	parlament	Nur Otan (Fedrelandets lys) 88,4 % ANSDP (Det sosialdemokratiske partiet) 4,5 %	skritt bakover i valglovgivning transparens i stemmetelling og beregning av resultat mediefrihet
3. april 2011	president	Nursultan Nazarbajev 95,5 %	ingen konkurranse forsamlingsfrihet mediefrihet transparens i stemmetelling

Det er et klart utviklingstrekk at den politiske makt er blitt stadig mer sentralisert. Valgene til parlament i 1999 var f.eks. mer pluralistiske enn valgene i 2007. Også presidentvalgene i 2005 var i hovedtrekk mer preget av konkurranse enn presidentvalget i 2011. I 2005 kunne man med noen forbehold snakke om et flerpartisystem, med flere kandidater som var støttet opp av ulike partier. Dette var imidlertid ikke tilfelle i 2011. Nazarbajev hadde ingen reelle motstandere (listen ble redusert fra 18 til tre før valgene), og vant med 95,5 % oppslutning (se tabell 6 over). Presidentens Nur Otan parti dominerer den politiske arena, og medietid fordeles ikke likt mellom den sittende presidenten og hans motstandere (*Eurasia Daily Monitor* 8. april 2011). Det er også lite fornyelse i politikken. Nazarbajev gikk til valg på et "Moderniseringsprogram 2030" som ble lansert allerede i 1998, og i hovedtrekk inneholder en visjon om å skape en konkurransedyktig nasjon, gode vilkår for internasjonale investeringer og øke befolkningsveksten.

Det er beskrivende for Nazarbajevs dominerende posisjon at han etter valgene ønsket å fremstå som en garantist også for reelle flerpartivalg, og at han lovet å sikre vilkår for større konkurranse i de neste parlamentsvalgene. Valgene i 2011 var imidlertid preget av at presidenten hadde konstruert en arena for politisk støtte gjennom en koalisjon med navn Kasakhstan 2020. Initiativet til denne ble tatt av Nur Otan, og bevegelsen sprang ut fra kravet om en folkeavstemming om å la Nazarbajev bli sittende til 2020 (*Eurasia Daily Monitor* 8. april 2011). Det er få ting som tyder på at dette bidrar til å øke konkurransen om presidentposten i fremtiden.

3.4.2. Sosiale forhold og økonomi

Kasakhstan ble hardt rammet av Sovjetunionens oppløsning, og president Nazarbajev ønsket i første rekke å innlemme Kasakhstan i Russlands rubelsone (Aitken, 2010). Da Moskva ikke gikk videre med rubelsonen, innførte Kasakhstan en egen myntenhet – tenge. De første årene etter selvstendigheten ble preget av økonomiske problemer og fall i produksjonen: I 1994 utgjorde BNP 61,4 % av 1990 nivå (Nurmuhanova, 2010: 116).²⁰

Den russiske finanskrisen i 1998 rammet også Kasakhstan hardt, og var en medvirkende årsak til at presidenten fikk utvidete fullmakter. BNP lå da på 61,5 % av 1990-nivå. I perioden fra 2000 og frem til 2007 opplevde imidlertid Kasakhstan sterk vekst. I 2000 til 2006 var gjennomsnittsveksten i BNP per år over 10 %, og høyere enn veksten i Hviterussland og Russland (Nurmuhanova, 2010). Deretter har veksten i BNP avtatt: den falt til 8,9 % i 2007, 3,3 i 2008 og 1,2 % i 2009

²⁰ Realendringen i BNP regnes fra nivået i 1990.

(World Development Indicators, 2011).²¹ Økonomien holdes oppe av det nasjonale velferdsfondet Samruk-Kazyna, som har en størrelse på vel 21 % av BNP. I 2010 var reservene på 27 832 milliarder USD og BNP på 129 757 milliarder USD (Global Finance, 2011).²²

Økonomien er råvarebasert, med mineraler og hydrokarboner som de viktigste eksportvarene (73 % av eksporten og 39 % av BNP). Eksporten har økt fra 5,9 milliarder USD i 1996 til 38,2 milliarder USD i 2006. Av dette utgjør mineraler, metaller og hydrokarboner 36,9 og 71,9 % av eksporten (Nurmuhanova, 2010: 123). Som det fremgår av tabell 7 under, gjorde Kasakhstans produksjon et hopp fra kullgruve-drift til produksjon av olje og gass i perioden fra 1995 til 2000.

Tabell 7: Ressursutvinning i Kasakhstan (i prosent av total ressursutvinning)

Kilde: Nurmuhanova (2010: 120)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Olje og gassekv.	21,2	39,9	85,4	84,7	85,4	85,0
Naturgass	2,1	1,7	1,2	0,9	0,9	0,6
Kull og lignitt	27,0	27,5	3,3	2,1	1,7	1,6
Jernmalm	12,6	12,9	2,9	3,7	2,5	2,6
Andre metaller	19,5	11,6	3,9	3,0	2,5	4,2
Totalt	100	100	100	100	100	100

Også på investeringssiden er Kasakhstans økonomi råvarefokuset. I perioden fra 1997 til 2006 ble det investert 46,6 milliarder USD i Kasakhstans økonomi, med 10,4 milliarder alene i 2006. Som det fremgår av tabell 8 under har mesteparten av disse investeringene gått i oljesektoren. Det nasjonale velferdsfondet Samruk Kazyna har stått for betydelige investeringer siden opprettelsen i 2008, nærmere bestemt 93 % av alle investeringer i energisektoren og 86 % av investeringene i raffineringen av olje (Astana calling, 2011).

Tabell 8: Investeringer i ressursutvinning Kasakhstan (millioner tenge)

Kilde: Nurmuhanova (2010: 119)

	2003	2004	2005	2006	2007	Økning fra 2003
Industri	630 418	687 775	838 278	1 450 631	1 600 317	2,5 ganger
Hvorav ressursutvinning	470 972	459 565	540 152	1 032 984	1 097 165	2,3 ganger
Hvorav råolje	439 649	423 617	475 512	924 072	919 706	2,1 ganger
Uran og thorium	3 702	4 706	10 093	-	54 745	14,7 ganger
Metaller	19 691	24 042	40 841	-	95 829	4,8 gange

²¹ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

²² Se: <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/245-kazakhstan-gdp-country-report.html#axzz1LZ8r2zZO>

Kasakhstans økonomi er i liten grad diversifisert, og fremdeles råva-redominert. Med denne innretningen er Kasakhstans økonomi sårbar for endringer i verdensøkonomien. Veksten falt til 3,3 prosent i 2008, og den nasjonale valutaen tenge ble devaluert med 20 % i 2009 (Verdensbanken, 2010). Det nasjonale banksystemet opplevde også vanskeligheter med tilgang til ny kapital.

Offisielt har velstandssøkningen i Kasakhstan vært solid. Den siste fattigdomsutredningen gjennomført av Verdensbanken fant sted i 2001–2002. Denne studien konkluderte blant annet med at andelen personer som lever under et eksistensminimum²³ har gått ned, men at den er størst i regionene Kyzylorda (26 %), Syd-Kasakhstan (22 %) og Yambyl (22 %), alle i Syd-Kasakhstan og mot grensen til Kirgisistan og Usbekistan. Om lag 6 % av befolkningen, i hovedsak i disse regionene, lever under fattigdomsgrensen på 2,15 USD per dag. Arbeidsløsheten har steget fra 6,6 % (2008) til 7,6 % (2011) (Global Finance, 2011).

Tabell 9: Kasakhstan BNP og levestandard

Kilde: WDI (Verdensbanken)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BNP (mrd USD)	22,1	24,6	30,8	43,1	57,1	81,0	104,8	133,4	115,3
BNP per capita (USD)	1491	1658	2068	2874	3771	5292	6772	8514	7257
Under eksistensminimum									
Arbeidsløshet i prosent av total	10,4	9,3	8,8	8,4	8,1	7,8	7,3	6,6	6,6

Kasakhstan fremstår i 2011 som et land der økonomisk vekst, politiske reformer og nasjonsbygging henger nøye sammen. Nazarbajev har lyktes i å sentralisere og konsolidere makten rundt presidentembetet. Dette skyldes ikke minst en solid, men ressursdrevet økonomisk vekst, og de særlige forutsetningene som har gjort seg gjeldende innen eliterekuttering og nasjonsbygging. I 2010 utgjorde kasakhene 53 % av totalbefolkningen, mens etniske russere utgjorde 30 %. Nazarbajevs beslutning om å flytte hovedstaden fra syd (Almaty) til nord (Astana) har også befestet det nye Kasakhstans politiske kontroll over nordlige deler av landet og gitt presidenten mulighet til å forme den nye eliten fra bunnen av (Cummings, 2005).

Nettopp Kasakhstans ressursgrunnlag gjør landet til en betydelig aktør internasjonalt. Kasakhstan sikter mot å bli den femte viktigste eksportøren av hydrokarboner på verdensbasis i 2015 (Dave, 2007: 3). Dette kan sikre fortsatt velstandssøkning, men det binder også landet til en

²³ Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse om husholdningsbudsjetter.

politisk utvikling som kan være lite fleksibel hva angår å takle politiske endringer. Tendensen i de senere år har gått mot nasjonalisering og favorisering av det nasjonale oljeselskapet Kamunaigaz (Kjærnet, 2010). Denne tendensen kan bidra til å sementere Kasakhstans regimutvikling ytterligere, og dermed også potensialet for interne politiske motsetninger. Suksessjonsproblematikken er i ferd med å melde seg, og enheten i eliten kan begynne å slå sprekker. Nazarbajevs omstridte svigersønn, Timur Kulibajev, er visedirektør i Kasakhstans store velferdsfond, Samruk-Kazyna, den største investoren i Kasakhstans olje- og gassindustri (se over). Dette har ført til at andre segmenter i den nasjonale eliten har satt utviklingen av nye felter på vent (Stratfor, 2011). Gitt energisektorens viktighet for Kasakhstans økonomi, er kontroll over denne sektoren utvilsomt avgjørende for eventuelle etterfølgere.

3.5. Relasjoner mellom RuBeKa-landene: postsovjetiske og eurasiatiske organisasjoner

RuBeKa-landene er i dag alle medlemmer i forskjellige postsovjetiske og eurasiatiske organisasjoner. Ingen av disse omfatter noen betydelig grad av overnasjonalitet, og de er i liten grad funksjonelle. Dette henger dels sammen med utformingen av enkeltlandenes utenrikspolitikk, dels med den grad av økonomisk handlefrihet landene har, men også med innbyrdes politisk skepsis mellom landene.

Hviterussland og Russland var sammen med Ukraina grunnleggere av Samveldet av Uavhengige Stater (SUS) i 1991. SUS-samarbeidet ble fra starten av omtalt som en “kontrollert skilsmisse” mer enn forpliktende samarbeid. Unionen mellom Hviterussland og Russland fra 1996 var ment som et første steg mot tettere integrasjon også av SUS-området, men uenigheter om felles institusjoner, grunnlov og økonomi har gradvis gjort også dette samarbeidet til staffasje. Putins forsøk på å revitalisere SUS-toppmøtene etter årtusenskiftet førte aldri til noen renessanse for organisasjonen, dette til tross for at Russland i de fleste doktriner vektlegger SUS-samarbeidet som sentralt og alltid som en prioritet. Selv om SUS-samarbeidet formelt sett har et eget sekretariat og en sekretær som skal gå på omgang, har det symptomatisk nok bare vært hviterussiske og russiske sekretærer siden oppstarten i 1991. Etter den økonomiske krisen i 2008 valgte flere presidenter i medlemslandene å avstå fra toppmøter, og Russland profilerte seg i stigende grad som BRIC- og G-20 medlem.

SUS-samarbeidet er likevel en paraply over en “variabel geometri” av institusjoner. De to viktigste organisasjonene er Den kollektive sikkerhetsorganisasjonen (CSTO) og Det eurasiatiske økonomiske fellesskap (EurAsEc). Førstnevnte ble konsolidert som selvstendig organi-

sasjon i 2002 og viderefører det sikkerhetspolitiske samarbeidet innen SUS-området. Organisasjonens medlemmer er i tillegg til RuBeKa-landene Armenia, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan (fra 2006) (Sakwa, 2010). CSTO er forsøksvis profilert som en kollektiv sikkerhetsorganisasjon og en regional organisasjon i bekjempelsen av terrorisme i Sentral-Asia, men Russland har i den senere tid understreket organisasjonens betydning for kollektiv sikkerhet i hele det postsovjetske området. Russland bærer det største økonomiske ansvaret for det militære samarbeidet. Kasakhstan har et betydelig troppebidrag til organisasjonens felles reaksjonsstyrker (4 000 av 10 000), men markerer stor grad av politisk selvstendighet innen organisasjonen (Sakwa, 2010; Wilhelmsen og Flikke, 2005; Wilhelmsen og Flikke, 2008). Organisasjonen er i liten grad en enhetlig politisk organisasjon. Kasakhstan har ratifisert en bilateral avtale om felles sikkerhet med Russland (2005), som skal fornyes hvert femte år. Denne gir imidlertid rom for betydelig suverenitet og avtaler knyttet til øvelser skal inngås separat (O sovместnom planirovanii, 2005).²⁴ Andre enkeltland følger gjerne sine egne politiske prioriteter, noe som ble klart illustrert i 2010, da Hviterussland fulgte sin nøytralitetslinje og avslo å gi Russland kommando over Hviterusslands styrkebidrag til organisasjonen.

Forgjengeren til EurAsEc var en tollunion mellom RuBeKa-landene inngått i april 1996, bare dager før Hviterussland inngikk en separat unionsavtale med Russland. I 2000 ble en egen avtale om et økonomisk fellesskap undertegnet mellom Russland, Hviterussland, Kasakhstan, Kirgisistan, og Tadsjikistan. I 2005 kom Usbekistan inn i varmen, men er suspendert fra samarbeidet etter 2008. I 2010 ble det inngått en avtale om opprettelsen av et felles økonomisk område. Etter den globale finanskrisen har EurAsEc stilt til rådighet lån i tilknytning til IMF-lån til flere land i Eurasia: Armenia (500 millioner USD), Hviterussland (2 milliarder USD), Kirgisistan (2 milliarder USD) og Moldova (500 millioner USD) (Åslund, 2010: 236). Disse er tatt fra et eget krisefond, der Russland stiller med 7,5 milliarder USD og Kasakhstan med 1 milliard USD. Det er imidlertid heftelser knyttet til det å motta lån. Russland har tidligere knyttet dette til anerkjennelse av Syd-Ossetia og Abkhasia som selvstendige stater (Åslund, 2010; Flikke, 2009; Rácz, 2010), men ga likevel Hviterussland et lån i mai 2011.

SUS-området kan best forstås som et område med kryssende interesser (Freire, 2010: 60). Dette er det nærmeste man kommer en forståelse av organisasjonenes betydning. Regionalt kan man snarere snakke om rivalisering enn regionalt samarbeid, og de postsovjetske politiske strukturene bærer preg av at den nasjonale utenrikspolitikken er langt viktigere enn et forpliktende overnasjonalt samarbeid. Det har til en viss grad lyktes å etablere en motsats til OSSE. SUS-organisasjonen

²⁴ <http://bestpravo.ru/fed2004/data07/tex22749.htm>

har eksempelvis en egen gruppe valgobservatører som ofte kommer til andre konklusjoner enn OSSE når det gjennomføres valg i SUS-området. Dette samarbeidet er bundet opp i et interparlamentarisk samarbeid mellom enkelte av SUS-landene. Dette interparlamentariske samarbeidet er også forsøkt innført under CSTO, uten at dette foreløpig har lyktes. Sikkerhetspolitikken er dessuten et eksplisitt domene for presidentembetene i landene, og parlamentene spiller en underordnet rolle.

4. Nasjonale regimer og arbeidstakerrettigheter i RuBeKa

I følgende underkapittel vil utviklingen av nasjonale regimer settes i en mer spesifikk kontekst, nemlig nasjonale arbeidstakerrettigheter og de nasjonale forhandlingsregimene. Kapitlet gjennomgår først den særskilte sovjetiske fellesarven, og ser deretter på hvordan RuBeKalandene har utviklet spesifikke nasjonale regimer og praksiser for implementering av arbeidstakerrettigheter.

4.1 Fellesarven

I 1988 var det anslagsvis 125 millioner fagorganiserte i Sovjetunionen (Sakwa, 1989: 141). Fagforbundene var organisert gjennom en sentralisert organisasjon (Sentralkomiteen for fagforeninger), som bestod av 700 000 primærorganisasjoner. Om lag 98 % av arbeidstakerne var organisert gjennom obligatorisk medlemskap (Cook, 1997: 11). Den sentraliserte fagforeningen i Sovjetunionen spilte både en ideologisk og en praktisk rolle – den skulle både oppdra og disiplinere med tanke på å øke produksjonen (Sakwa, 1989: 141). Fagforeningene disponerte også store statseidommer, som feriesteder, boliger og utdanningsinstitusjoner. I 1975 hadde for eksempel fagforeningene 11 000 feriesteder, og rundt 10 millioner barn ferierte årlig på disse leirene (Cook, 1997: 12). Fagforeningene disponerte dermed incentiver for medlemmer. I tillegg fylte fagforeningene en rekke statlige funksjoner, slik som tildeling av sosial stønad, sykepenger og pensjoner (Cook, 1997: 11).

Da Sovjetunionen gikk i oppløsning, spilte fagforeningene en vesentlig rolle. Streikebølgene blant kullgruvearbeidere i 1989 og i 1991 lammet den sovjetiske økonomien og fikk konsekvenser for hele unionen. Nasjonale bevegelser for løsrivelse fra Sovjetunionen benyttet streikene som et politisk bakteppe for krav om mer demokrati og en oppløsning av det sentraliserte statssystemet. Da Sovjetunionen formelt sett opphørte å eksistere i desember 1991 fantes det fremdeles fagforeninger i sovjetrepublikkene, men den sentraliserte kontrollen forsvant sammen med ettpartistaten og det økonomiske nettverket som bandt republikkene sammen. Fagforeningene måtte “nasjonaliseres”, ny lovgivning vedtas og nye standarder og rutiner for samarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner måtte utarbeides. Selv om *perestrojka*-politikken hadde medført muligheter for å organisere mindre økonomiske foretak (såkalte kooperativer), eksisterte

ikke arbeidsgiverorganisasjoner, og de måtte etableres fra bunnen av, oftest parallelt med en rask politisk og økonomisk omstillingsprosess.

Den fellesarven som samtlige RuBeKa-land har fra Sovjetunionen kan kort oppsummeres i følgende punkter:

- De nasjonale fagforeningene har røtter til sovjetiske organisasjoner, med unntak av enkelte nye fagforbund som oppstod under og etter Sovjetunionens oppløsning;
- Arbeidsgiverforeninger fantes ikke i Sovjetunionen; det var staten og partiet som organiserte arbeidsstokken, ikke arbeidsgivere; nye arbeidsgiverorganisasjoner oppstod dermed enten fra bunnen av, eller med rot i den sovjetiske industrien og matvareproduksjonen.

I det følgende gjennomgås utviklingen av de nasjonale regimene for arbeidstakerrettigheter (lovgivning, organisasjoner og samarbeidsformater) for RuBeKa-landene enkeltvis. Samtlige praktiserer det de kaller *sotsial'noe partnerstvo* (sosialt partnerskap), som også inkluderer trepartssamarbeid (*tripartizm*) og kollektiv forhandlingsrett. De har også en lovgivning som regulerer dette formelt. Det kritiske punkt vil dermed være andre deler av lovverket, bl.a. retten til registrering, og graden av autoritært styre (jf. diskusjonen over). Variasjoner kan derfor forekomme både i lovgivning og i hvordan dette praktiseres. Selv om alle tre har ratifisert ILO-konvensjon 144 om trepartssamarbeid, er denne avledet av Konvensjon 87 og 98. Ratifikasjonen har med andre ord lite å si dersom RuBeKa-landene ikke etterlever de grunnleggende konvensjonene 87 og 98.

4.2. Russland: nasjonalt regime og praksis

4.2.1. Utviklingen av nasjonale modeller for forhandlinger

Russland etablerte et nasjonalt rammeverk for trepartssamarbeid tidlig (1991-92) og i en periode da den sentraliserte sovjetiske fagforeningen var i oppløsning (Clarke og Ashwin, 2003: 136). Loven om sosialt partnerskap er fra 1991 (november), og loven om trepartskommisjonen ble signert av Jeltsin i februar 1992, rett før de radikale økonomiske reformene slo ut for alvor. Loven har vært endret og tilpasset i 1993, 1994 og i 1999. Loven om arbeid (2001), vedtatt under Putin, nedfelte grunnprinsippene i trepartssamarbeidet i et større rammeverk.

Selv om Cook (1997: 56) hevder at trepartssamarbeidet ble nedsatt med ILO-standarder som mønster, bar det fra starten av preg av at den russiske regjering ønsket å alliere seg med fagforeningene for å sikre gjennomføringen av reformene. Trepartssamarbeidet var mer et forum for å hindre konflikter mellom regjering og arbeidere (Cook, 1997:

58). For fagforeningene var det betydelige insentiver knyttet til medbestemmelse. Clarke og Ashwin (2003) hevder at fagforeningene fra starten av var prisgitt en regjering av radikale reformatorer, og at de derfor valgte en pragmatisk linje med fokus på minstelønn og muligheter til å påvirke politisk. Samtidig hadde president Jeltsin selv fått betydelig støtte fra streikende kullgruvearbeidere i perioden fra 1990 til 1991, og fagforeningene ble av den grunn sett som en viktig politisk alliert.

Trepartssamarbeidet brøt sammen i 1992, men ble gjenopprettet i 1993 og fortsatte utover 1990-tallet. Det er illustrerende for samarbeidet at de to største arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, FNPR og RSPP (se under) i 1995 gikk sammen i et eget valgforbund i 1995 for å sikre innflytelse i Statsdumaen. Blokken kom riktignok ikke over sperregrensen, men de to organisasjonene har siden midten av 1990-tallet arbeidet med å sikre innflytelse over budsjettprosesser i den lovgivende forsamling. FNPR har ofte understreket at arbeidsgiversiden er en viktig alliert. Dette skyldes sannsynligvis et særtrekk ved RSPP: organisasjonen er mer en interesseorganisasjon for produsenter enn for arbeidsgivere. I tillegg slet begge organisasjoner med lite innflytelse på 1990-tallet.

For perioden 1992 til 2000 ble det inngått hovedtariffavtaler hvert år, med en rekke underliggende føderale bransjeavtaler og regionale avtaler. I perioden fra 1996 til 1998 ble de fleste avtalene imidlertid inngått bilateralt mellom FNPR og regjeringen, og trepartssamarbeidet var ikke særlig effektivt (Clarke og Ashwin, 2003:144). Ved overgangen til år 2000 var det usikkert hvor effektivt det videre trepartssamarbeidet ville bli, men Putin valgte å videreføre det sosiale partnerskap innen rammene av loven om trepartskommisjonen fra 1999, bortsett fra at det heretter ble inngått hovedavtaler for to år av gangen (Clarke og Ashwin, 2003: 144). På 2000-tallet er trepartskommisjonen blitt en omfattende kommisjon bestående av nærmere 100 medlemmer fra fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner og regjeringens medlemmer. Trepartssamarbeidet synes dermed å ha satt seg som struktur utover 2000-tallet.

De viktigste partene i trepartssamarbeidet ble opprettet på 1990-tallet. Den største fagforeningen er *Føderasjonen av uavhengige fagforeninger* (FNPR), som sprang ut fra fagforeningene i Den russiske føderale sovjetrepublikken (RSFSR) på begynnelsen av 1990-tallet. Den vant legitimitet som den største nasjonale forhandlingspart for arbeiderne og kunne også gi sine medlemmer spesielle fordeler som ble oppnådd gjennom forhandlinger (Clarke og Ashwin, 2003). I begynnelsen var fagforeningene representert i trepartskommisjonen med 14 plasser, hvorav 9 gikk til FNPR (Cook, 1997: 60). I dagens kommi-

sjon har FNPR et flertall på 24 av de totalt 30 allokerte plassene (Clarke og Ashwin, 2003: 145). Organisasjonen omfatter i dag omtrent 95 % av de fagorganiserte. FNPR består av 49 allrussiske fagforbund og 79 regionale organisasjoner. Totalt har FNPR i 2011 omtrent 25 millioner medlemmer (Federatisija nezavisimykh, 2011).²⁵ FNPRs leder, Mikhail Sjmakov, er siden 1993 gjenvalgt flere ganger, og leder også PERC (ILOs paneuropeiske regionale råd for SUS-området) siden 2007.

Den andre fagforeningen som har vært representert i trepartssamarbeidet er *Konføderasjonen av Russlands arbeidere* (KTR), som ble stiftet av en rekke bransjeforbund i 1995, blant annet flygeledere, jernbanearbeidere, sjøfolk og havnearbeidere. En mer aktivistisk innstilt fagforening ved navn Sotsprof spilte en rolle i stiftelsen av KTR, men inngikk ikke i organisasjonen. I stedet medvirket Sotsprof til at nok et fagforbund ble stiftet, *Den allrussiske konføderasjonen av arbeidere* (VKT). I 2000 opprettet KTR og VKT et fellesråd for å styrke koordineringen, og i 2008-2009 slo de fagforbundene seg sammen. KTR-VKT er i dag representert i trepartskommisjonen, men har fulgt en mer konfronterende linje overfor russiske myndigheter. Mange av KTR-VKTs medlemmer kommer fra transportsektoren, der streikeretten er svak. KTR gikk derfor i sin tid i mot Loven om arbeid (2001). KTR var også skeptisk til lovens vage bestemmelser om arbeidstid. (Landsorganisasjonen, 2011; Wikipedia).²⁶

Arbeidsgiversiden er fra tidlig 1990-tall representert ved *Unionen av entreprenører og industriledere* (RSPP), en interesseorganisasjon primært for industriledere innen industri med røtter i sovjetperioden. RSPP består i 2011 av 100 bransje- og interesseorganisasjoner fra bank- og forretningssektoren, det militærindustrielle kompleks, maskinbyggingsindustrien, bygg og anlegg, kjemisk industri, matvareproduksjon og servicesektoren. RSPP har 320 000 medlemmer, og medlemsorganisasjonene står i følge RSPP for 60 % av BNP i Russland (O RSPP, 2011).²⁷ RSPP har stor politisk prestisje og møter i paraplyorganisasjonen Business Europe som den fremste arbeidsgiverorganisasjonen i Russland (NHO, 2011).

Russland har formelt også en organisasjon for små- og mellomstore bedrifter (OPORA). Denne organisasjonen står sterkere regionalt enn sentralt, der RSPP mer eller mindre råder grunnen alene. OPORA ble stiftet og registrert i 2002 og består av 125 små- og mellomstore foretak i Russland. I 2009 opprettet OPORA en egen organisasjon, Foreningen for arbeidsgivere i små- og mellomstore bedrifter

²⁵ <http://fnpr.org.ru/n/252/4890.html>

²⁶ http://ru.wikipedia.org/wiki/Конфедерация_труда_России

²⁷ <http://xn--o1aabe.xn--p1ai/about>

(Ob''edinenie predprinimatel'skikh organizatsii rabotodatelej malogo i srednego biznisa) (OPORA, 2011; NHO, 2011).²⁸ OPORA tar del i trepartssamarbeidet, men med færre representanter enn RSPP.

4.2.2. Nasjonalt lovverk

Russlands trepartssamarbeid reguleres av de tidligere nevnte lovene om trepartskommisjonen (1999) og arbeid (2001). Loven om trepartssamarbeid gir representanter fra fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene rett til "frivillig" (*dobrovol'no*) å møte i trepartskommisjonen. Antall plasser i kommisjonen regnes ut proporsjonalt med antall medlemmer, men maksimum antall representanter fra en part er satt til 30 (O rossijskoj trekhstoronnoj, 1999).²⁹ Kommisjonen har mandat til å konsultere regjeringen om spørsmål knyttet til arbeidstakerrettigheter, og myndighetene er pålagt å bringe til veie data om sosiale og økonomiske forhold i regionene som er relevante for forhandlingene (paragraf 4.7). Kommisjonen er også høringsinstans for lovgivning innen arbeidsrett som skal til behandling i Statsdumaen.

Presidenten utnevner kommisjonens koordinator, men vedkommende er ikke selv medlem. Loven er klar på at presidentens representant kan bestemme sammensetningen av arbeidsgrupper og være en megler i konflikter mellom partene. Partene har i tillegg hver sine koordinatører. Det finnes ingen uavhengig arbeidstvistrett eller annen tvisteløsningsmekanisme i Russland. Det er også et særtrekk ved loven at alle beslutninger skal tas etter konsensusprinsippet. Det finnes imidlertid ingen nærmere angivelse av regler for stemmevekt i de tilfeller der partene ikke kommer til enighet. FNPR, som den største part på arbeidstakersiden, får tung vekt i kommisjonen når det gjelder å definere arbeidstakernes synspunkter.

Partenes mandat reguleres av Loven om fagforeninger (1996) og Loven om arbeidsgiverorganisasjoner (2002). Loven om fagforeninger innfører organisasjonsrettigheter i forbindelse med reorganisering eller oppløsning av fagforeninger. Denne speiler nok Jeltsin-periodens politikk med å fjerne restene etter ettpartistaten. Fagforeninger kan, etter loven, stiftes av arbeidstakere helt ned i 14 års alder og loven gir også rett til organisering for russiske arbeidstakere utenfor Russlands grenser (O profetsional'nykh sojuzakh, 1996).³⁰ Paragraf 5 slår fast at alle fagforeninger som fyller definisjonen på foreninger (territorielt og bransjedefinert) er uavhengige av statlige myndigheter og "ikke underlagt disse eller underlagt statlig informasjonsplikt". Det er også

²⁸ http://opora.ru/organization/employers_opora/

²⁹ <http://www.rostrud.ru/documents/xPages/item.1851.html>

³⁰ <http://www.profgeo.ru/htdocs/dc/profsoyuz.htm>

forbudt for statlige myndigheter å blande seg inn i fagforeningenes indre anliggender. Loven sier også eksplisitt at:

Dersom det i Den russiske føderasjonens internasjonale avtaleforpliktelser, eller i ILOs konvensjoner som Den russiske føderasjonen har ratifisert foreligger andre regler enn de som er vedtatt ved denne lov, skal internasjonale avtaler og konvensjoner ha forrang (O profetsional'nykh sojuzakh, 1996).

Fagforeningenes kollektive forhandlingsrett er nedfelt i paragraf 13, og paragraf 9 gir fagforeningenes medlemmer vern mot enhver diskriminering i forbindelse med ansettelse eller arbeidsforhold. Foreningene gis også rettigheter til å fremme lovforslag lokalt og sentralt, og har krav på informasjon om sosiale og økonomiske samfunnsforhold fra lokale og sentrale myndigheter, samt fra arbeidsgiverorganisasjonene. Paragraf 19 gir fagforeningene rett til å etterprøve myndighetenes og arbeidsgiveres etterlevelse av Loven om arbeid. Fagforeningene får gjennom denne paragrafen rett til å nedsette egne inspeksjonsgrupper for å sikre etterlevelse. Det finnes imidlertid også et statlig arbeidstilsyn, og forholdet mellom fagforeningene og tilsynet er ikke stipulert nærmere i lovens tekst. Formelt sett har fagforeningene dessuten rett til å bli konsultert i enhver privatisering av statlig eiendom sentralt og lokalt (paragraf 21).

Loven kommer ikke til fullstendig anvendelse for fagforeninger for ansatte i sikkerhetssektoren (mer bestemt: de væpnede styrker, innenriksministeriet, ministeriet for sivilforsvar og kriseliknende situasjoner, det føderale brannvern, tollarbeidere, noen typer helsepersonell og dommere og påtalemyndighet) (endret i 2002).

I en ny lov av 2001 ble det innført omfattende tillegg i seksjonene om registrering av fagforeninger og organisasjoner generelt. Denne loven bidrar til å forsterke det nasjonale regimet betraktelig, og kan begrense gyldigheten av ILOs regelverk i loven om fagforeninger. Loven om registrering av juridiske enheter og enmannsforetak (O gosudarstvennoj registratsii, 2001)³¹ fastsetter regler for omregistrering av alle NGOer og andre typer organisasjoner. Registreringen foretas av en egen instans under den utøvende makt. Etter innregistrering og godkjenning blir foreningen innlemmet i et eget statlig register.

Loven er blitt kritisert fra internasjonalt hold fordi den legger en rekke byråkratiske hindringer i veien for NGOer. Det har ikke fremkommet opplysninger om at loven har hindret registrering av fagforeninger. Et eget tillegg av 2004 understreker at myndighetene ikke kan kontrollere fagforeningene eller avslå registrering, og at fagforeningene har klagerett. Det er allikevel klart at loven av 2001 har hatt en disipline-

³¹ <http://www.st-standart.ru/laws/registration/index.htm>

rende effekt. ILO blir derfor en viktig ankeinstans for fagforeninger som ikke opplever at deres rettigheter blir ivaretatt (jf. paragraf 6 over).

Russland har også en lov om arbeidsgiverorganisasjoner. Det er et særtrekk at den kom så sent som i 2002. I tidsspennet fra 2001 til 2003 ble oligarkenes politiske og økonomiske makt beskrænket i Russland, og det faktum at loven kom så vidt sent kan være en indikasjon på at statlige myndigheter ikke har kunnet formalisere dette lovverket tidligere. Loven gir enhver arbeidsgiver rett til uten forutgående tillatelse fra regionale eller statlige myndigheter å danne en interesseorganisasjon (Ob ob'edinenijakh rabotodatelej, 2002). Denne må imidlertid registreres. Territorielt definerte organisasjoner tillates (minimum fra to føderasjonssubjekter), det samme gjør bransjeorganisasjoner og kombinasjoner av bransje- og territorielt definerte organisasjoner.

Loven har to paragrafer som særlig omhandler organisasjonsfrihet. Paragraf 6 uttrykker eksplisitt at enhver innblanding fra føderale og regionale myndigheter i arbeidsgiverorganisasjonenes indre anliggender er forbudt, og at organisasjonenes rettigheter er beskyttet gjennom Russlands forpliktelser i henhold til internasjonal lov (Ob ob'edinenijakh rabotodatelej, 2002).³² Paragraf 9 kan imidlertid tolkes i retning av at myndighetene også kan pålegge medlemmer, eller tidligere medlemmer av arbeidsgiverorganisasjonene, å rette seg etter hovedavtalene og andre avtaler som er forankret i trepartssamarbeidet. Denne delen av loven synes å antyde at det har vært en målsetting å forplikte arbeidsgiversiden på de avtaler som inngås med sentrale myndigheter, og at den russiske stat også kan rettsforfølge arbeidsgivere i den grad de ikke retter seg etter kollektive avtaler.

Loven stipulerte en overgangsordning for organisasjoner registrert før 2002, og satte frist for omregistrering innen 1. november 2007. I 2007 ble det vedtatt et eget tillegg til loven fra 2002 om at arbeidsgiverorganisasjonene har rett til å delta i myndighetenes arbeid med utviklingen av nye utdanningsprogrammer (paragraf 13.10). Dette gir arbeidsgiversiden en mulighet til å påvirke utdanning og sette nye utdanningsstandarder.

Loven om arbeid (2001) inneholder en rekke paragrafer som ivaretar retten til kollektive forhandlinger innfor rammen av sosialt partnerskap (O trude, 2001).³³ Det synes formelt å være et omfattende rettsvern og en rekke lover som ivaretar retten til forhandlinger sentralt. Bestemmelser om trepartskommisjonen, fagforeninger og andre organisasjoner er nedfelt i samme lov. Loven om arbeid innfører også en

³² <http://www.rostrud.ru/documents/xPages/item.1852.html>

³³ <http://www.rostrud.ru/documents/xPages/item.191.html>

midlertidig meglingsinstans og statlig tvistemekanisme (paragraf 404) hvis kjennelse er obligatorisk for partene. Dersom partene ikke blir enige om å gå til megling, kan staten sette ned et eget meglingsråd.

Streikeretten er i prinsippet skrevet inn i Grunnloven, men faller bort ved innføring av unntakstilstand og omfatter ikke en rekke sektorer som er forbundet med samfunnssikkerhet (paragraf 413), slik som tilførsel av strøm og energi, jernbanetransport, vanntilførsel, gasstilførsel, telekommunikasjon og i helsesektoren. Det finnes imidlertid ingen uavhengig arbeidsrettsinstans.

4.2.3. Oppsummering og utviklingstrekk

Russland har primært vedtatt føderale lover i reguleringen av arbeidstakerrettigheter. Dekret benyttes ikke. Dette betyr at fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene til en viss grad har kunnet påvirke prosesser knyttet til arbeidstakerrettigheter, og at den lovgivende forsamling er involvert. Innfasingen av ny lovgivning speiler imidlertid Russlands politiske utvikling. Innføringen av en egen lov om arbeidsgiverorganisasjoner fant for eksempel sted parallelt med president Putins kampanje mot Russlands oligarker. Loven om arbeidsgiverorganisasjoner kan dermed karakteriseres som en innføring av et "lovens diktatur" og en styrking av statens oversikt også i denne sektoren, med betydelige konsekvenser for de aktører som ikke retter seg etter lovverket (eksempelet Khodorkovskij). Loven om arbeidsgiverorganisasjoner (2002) gir sant nok arbeidsgiverorganisasjonene solide formelle rettigheter. Samme organisasjonsrett finnes i loven om fagforeninger, men denne rettigheten er preget av det nye lovverket om registrering. Dette rammet ikke arbeidsgiverorganisasjonene i samme grad, ettersom de fikk sine formelle organisasjonsrettigheter senere. Hvorvidt dette får noen praktiske implikasjoner blir drøftet nærmere i kapittel 5.

Formelle rettigheter til tross, fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene er neppe noen selvstendig politisk kraft i dagens Russland. Det er karakteristisk for FNPRs samarbeidslinje at organisasjonen i mai 2011 ble med i Den fellesrussiske front (*Obsjtsjerossijskij front*) som er opprettet av Det forente Russland og statsminister Vladimir Putin (FNPR vstupaet, 2011).³⁴ Motivasjonen er igjen nærhet til Statsdumaen og muligheten til å drive lobbyvirksomhet. FNPRs hovedorganer ønsker blant annet å bruke medlemskapet som et middel til å fremme kandidater fra fagforeningen til Det forente Russlands valgliste før Dumavalget i 2011 (FNPR vstupaet, 2011). Også RSPP har meldt sin støtte til Den fellesrussiske front. RSPPs president, tidligere arbeidsminister under Jeltsin, Aleksander Sjokhin, oppfordret medlemsorganisasjonene til å opprette virtuelle forum for å spille inn for-

³⁴ <http://fnpr.org.ru/n/241/6431.html>

slag til fronten. Det ble også åpnet for organisasjonsmessig tilslutning (Totsjka zrenija, 2011).³⁵

Et unntak er organisasjonen for små- og mellomstore bedrifter, OPORA, som har en mer tydelig aktivistisk politikk. I 2011 kom OPORA med et eget opprop “Za otmenu” (For opphevelse), der organisasjonen gikk ut mot påleggelse av nye forpliktelser i forbindelse med loven om pensjonsrettigheter. Bedriftenes utlegg er i henhold til den nye pensjonsloven økt med 2,4 ganger (Za otmenu, 2011).³⁶ Våren 2011 krevde OPORA at den obligatoriske pensjonsforsikringsordningen skulle senkes til 14 %, og at det skulle legges til rette for at små og mellomstore bedrifters andel i BNP skulle økes.³⁷ OPORA har formelt ennå ikke gitt sin tilslutning til Den fellesrussiske front og planla i mai flere aksjoner utover 2011. Det er verdt å merke seg at president Medvedev i juni kom organisasjonen i møte med en nytt lovforslag som reduserer avgiftsnivået til 30 % for større bedrifter og 20 % for små og mellomstore bedrifter (Medvedev 2011b).

Det er også illustrerende for russisk politikk at selv om det formelle ansvaret for ledelsen av trepartskommisjonen er pålagt en oppnevnt representant for presidenten, så har Putin *de facto* blitt profilert som leder av trepartsforhandlingene, og også ansvarlig for den angivelige suksess som disse forhandlingene har vært. Dette forhindrer imidlertid ikke at president Medvedev også profilerer seg på dette feltet, som da presidenten i en tale i Kaliningrad i april 2011 sa at “trepartssamarbeidet anses av de mest siviliserte land som den mest effektive mekanismen for forbedringen av arbeideres levestandard” (Medvedev, 2011).

4.3. Hviterussland: nasjonalt regime og praksis

4.3.1. Utviklingen av nasjonale modeller for forhandlinger

Det finnes få uavhengige studier av fremveksten av et nasjonalt regime og praksis for trepartsforhandlinger i Hviterussland. Som Danilovich og Croucher (2011: 241) hevder er dette et *terra incognita*, ikke minst fordi forskere ikke får tilgang. Generelt kan det sies at Hviterussland og Russland utviklet seg relativt likt på dette området på begynnelsen av 1990-tallet. Lovgivningen ble innført omtrent på samme tid, og etter samme mønster. *Sotsial'noe partnerstvo* spilte en liknende rolle som i det postsovjetske Russland; som et dialogforum

³⁵ <http://xn--o1aabe.xn--p1ai/viewpoint/view/72>

³⁶ <http://opora.ru/news/opora/11128/>

³⁷ Pensjons- og helseforsikring betales til den russiske stat som en enhetlig avgift (edinyj sotsial'nyj naloz ESN). Med virkning fra 2011 betales denne avgiften til et eget fond og ikke direkte til statsbudsjettet. I forbindelse med innføring av reformen økte imidlertid avgiften fra 26 prosent til 34 prosent, og for selskaper som var underlagt noen former for avgiftsfritak, fra 14 prosent til 34 prosent (Opora Rossii provedet aktsju, 2011). <http://v102.ru/news/26520.html>

for å sikre en viss kontroll i den første perioden etter Sovjetunionens oppløsning. Forskjellen er imidlertid at den nasjonale og demokratiske bevegelsen i Hviterussland aldri var sterk, og at det av den grunn ikke ble utviklet et tilsvarende sterkt rammeverk for beskyttelse av organisasjonsfrihet.

Hviterusslands organisasjoner var for en stor del arvtakere etter det sentraliserte fagforeningssystemet i Sovjetunionen. Disse organisasjonene har i liten grad gjennomgått noen tilpasning, ettersom det politiske og juridiske rammeverket har vært, og er, sentralisert. På arbeidstakersiden er imidlertid relasjonen til styresmaktene svært forskjellig fra i Russland. Hviterussland har utviklet seg politisk på en annen måte enn Russland og Kasakhstan, og dette gjenspeiler seg også i det nasjonale rammeverket.

Den viktigste organisasjonen på arbeidstakersiden er *Føderasjonen av Hviterusslands fagforeninger* (FPB), som påberoper seg en kontinuitet tilbake til 1904. I postsovjetisk tid ble organisasjonen formelt sett opprettet i oktober 1990, ved oppløsningen av det sentraliserte fagforeningsnettverket og opprettelsen av en nasjonal arvtakerorganisasjon. Allerede den gang profilerte organisasjonen seg som “en skole i solidaritet, forsvar av sosiale og økonomiske rettigheter, og forsvarer av interessene til hver enkelt arbeidstaker, kollektivbrukarbeider og tjenestemann” (Federatisija profsojuzov, 2011).³⁸ Organisasjonen jobbet mot Det øverste sovjet og har siden da stått nær styresmaktene. Det er symptomatisk at FPBs kongress i 2000 vedtok en resolusjon som oppfordret til tett samarbeid med styresmaktene og overholdelse av lov og orden (Federatisija profsojuzov, 2011) samtidig med at en rekke presidentdekretter innsnevret all organisasjonsfrihet betraktelig. Denne lojaliteten har gitt fordeler. FPB har beklaget at fagforeningene etter 1994 mistet sin rett til lovgivende initiativer og til å være inspiserende instans på arbeidsplassene, rettigheter som fagforeningene hadde under sovjetperioden. Disse rettighetene fikk FPB imidlertid tilbake ved dekret i 2005, i tillegg til en rekke andre privilegier (se underkapittel 4.3.2). FPB har fremdeles en rekke statlige privilegier, og ser seg selv som en leverandør av statlige tjenester. FPB oppgir for eksempel at foreningen har 13 sanatorier (feriesteder), 2 pensjonater og 2 feriehem, og at forbundet i perioden fra 1995 til 2000 leverte tjenester til 473 231 arbeidstakere (Federatisija profsojuzov, 2011).

Den andre fagforeningen er *Hviterusslands kongress av demokratiske fagforeninger* (BKDP). Dette er et nytt (dvs postsovjetisk) fagforbund som har fremhevet behovet for endring av det sovjetiske systemet (Belorusskij kongress, 2011).³⁹ Foreningen ble stiftet i 1993 etter ini-

³⁸ http://www.fpb.by/ru/menu_left/about/history/history_part_5/history_part_5_1/

³⁹ http://www.bkdp.org/index.php?area=1&p=static&page=about_bcdp

tiativ fra bransjeforbund i transportsektoren, gruve- og kjemisk industri, og metallindustrien. I 2006 hadde BKDP 10 000 registrerte medlemmer, og dette tallet er også gjeldende for 2011 (Jarosjtsjuk, 2011). Vel 4100 av disse fra fagforbund i gruveindustrien (Belorusskij kongress, 2011). BKDP beskriver seg selv som en “liten øy for frihet” (*ostrovok svobody*) i Hviterussland, og viser til at myndighetene siden 1994 systematisk har motarbeidet uavhengige fagforeninger, blant annet ved å nekte registrering. BKDP hadde blitt registrert i desember 1993, men ble i forbindelse med innføringen av en ny lov om fagforeninger (1996) pålagt å registrere på nytt (se under). Etter at myndighetene av slo ny registrering, klaget BKDP avslaget inn for ILO i 2000. BKDP har siden 2008 vært en del av trepartssamarbeidet, men det er usikkert om dette medfører reell medbestemmelse. Selv opplyser formannen Aleksander Jarosjtsjuk at deltakelse i trepartssamarbeidet er viktig for BKDP, og at fagforbundet arbeider for å sikre retten til å inngå lokale avtaler for sine fire bransjeforbund (Jarosjtsjuk, 2011).

Hviterusslands arbeidsgiverorganisasjon er *Konføderasjonen av industriledere og entreprenører i Hviterussland* (KPPB). Organisasjonen er en del av trepartssamarbeidet, og i hovedsak en interesseorganisasjon for statlige bedrifter. Det finnes etter det man kjenner til ingen selvstendige organisasjoner for små- og mellomstore bedrifter i Hviterussland.

4.3.2. Nasjonalt lovverk

Hviterussland vedtok sitt nasjonale lovverk innenfor arbeidstakerrettigheter i 1993. Loven om opprettelse av et felles råd for forhandlinger (O sozdanii soglasitel'nogo soveta)⁴⁰ og Loven om endringer i loven om felles forhandlingsråd ble vedtatt ved regjeringsforordning (*postanovlenie*). Begge ble imidlertid opphevet ved et presidentdekret i 1995 (O razvitii sotsial'nogo partnerstva, 1995; 2007).⁴¹ Dette dekretet synes å anerkjenne trepartssamarbeidet først og fremst som en hjørnestein i økonomiske reformer og sosial stabilitet (*sokhranenie sotsial'noj stabil'nosti v obsjtsjestve*). Utviklingen av trepartssamarbeidet omtales også i åpningsparagrafen som “en av statens viktigste anliggender”. Dekretet er uklart hva angår kompetanse og mandatfordeling; det pålegger regjeringen å utarbeide egne normative retningslinjer for det sosiale partnerskap, men tydeliggjør at de sentrale forhandlingene er presidentens domene, og at sentrale forhandlinger har en spesifikk oppgave: å sikre likelønn. I den reviderte utgaven fra 2007 heter det:

For å sikre at arbeidere i likelydende profesjoner, organisasjoner og underbransjer likelønn og like sosiale tjenester og garantier, samt unngå sosial konflikt, an-

⁴⁰ <http://arc.pravoby.info/documentf/part6/aktf6478.htm>

⁴¹ <http://www.lawbelarus.com/repub2008/sub41/text41315.htm>

ses det som formålstjenlig å inngå en felles kollektiv avtale med subjektene i det sosiale partnerskap som gjelder for alle nivåer (O razvitii sotsial'nogo partnerstva, 1995; 2007).

Dekretet vektlegger med andre ord sentrale forhandlinger, og disse skal føres gjennom et eget nasjonalt råd for sosiale og økonomiske spørsmål. Rådets representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiversidene oppnevnes av rådet, ikke av primærorganisasjonene. Presidentadministrasjonen har siden starten av ført kontroll med rådets virksomhet.

Dekretet anerkjente i sin opprinnelige versjon ikke arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner som selvstendige organisasjoner. I endringene fra 2007 ble ordet selskaper (*predpriyatija*) erstattet med organisasjoner (*organizatsii*) uten nærmere spesifisering av hvilke organisasjoner. For fagforeningene benyttes uttrykket "profesjoner" (*professii*).

Organisasjonenes formelle status ble først nedfelt i et dekret fra 1997 Om tiltak for effektivisering av samhandlingen mellom statlige myndigheter og profesjonelle organisasjoner (O merakh po soversjenstvovaniju, 1997).⁴² Dekretet bruker begrepet *profsoyuzy* (fagforeninger), og refererer eksplisitt til Føderasjonen av Hviterusslands fagforeninger (FPB). Regjeringen blir også i dekretet bedt om å samarbeide med FPB for å utvikle et eget konsept for en statlig politikk overfor fagforeningene som skulle fremlegges for presidentens godkjenning (O merakh po soversjenstvovaniju, 1997). Den sovjetiske innflytelsen er merkbar i dekretet; organisasjonene pålegges å levere en oversikt over behov knyttet til ferie, helsetjenester og boliger. Punkt 3.1. avkrever organisasjonene å levere inn endringsforslag til tidligere dekretter om trepartssamarbeid innen 1. januar 1998. Presidentens kontroll over regjeringsorganene forsterket ved denne loven.

Fagforeningenes formelle rettigheter er nedfelt i loven Om fagforeninger (O profetsional'nykh sojuzakh, 1992; 1999; 2000).⁴³ Loven gir fagforeninger generell organisasjonsfrihet, medbestemmelsesrett og vern mot diskriminering. I 1996 viste BDKP til denne loven i forbindelse med krav om omregistrering, men myndighetene avslo ved å henvise til et presidentdekret fra 1995. Dette dekretet ble ansett som grunnlovsstridig av grunnlovsdomstolen, men denne ble som nevnt satt under presidentens eksklusive kontroll fra 1996. Først etter press fra Den internasjonale konføderasjonen av fagforeninger (ITUC) ble BKDP i 1997 offisielt registrert (Belorusskij kongress, 2011).

⁴² <http://www.levonevski.net/pravo/razdel1/num2/1d2304.html>

⁴³ <http://www.levonevski.net/pravo/razdel2/num1/2d146.html>

Eksempelet er beskrivende for det hviterussiske politiske systemet. Tendensen til å styre ved dekret er gjennomgående. Samtlige lover om trepartssamarbeid og organisasjonsrettigheter måtte vike for en rekke dekreter innført i 1999, hvor det mest sentrale dekretet for partenes rettigheter, og organisasjonsrettigheter generelt, er dekret nummer 2 Om regulering av virksomheten til politiske partier, fagforeninger og andre samfunnsorganisasjoner (O nekotorykh merakh po uporjadotsjeniju, 1999).⁴⁴ Dekretet ga en frist på under ett år (februar 1999 til 1. januar 2000) for omregistrering av alle politiske partier, fagorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Parallelt ble det innført streng regulering av antall medlemmer og regional representasjon. Dekretet stipulerte at fagforeninger skulle ha minst 500 stiftere fra flertallet av Hviterusslands regioner, inkludert hovedstaden Minsk, der Lukasjenko har full kontroll. Alle partier og foreninger som ikke fylte kravene ble oppløst.

Dekret nummer 2 styrket også presidentadministrasjonens grep om all organisasjonsvirksomhet. Et eget registreringsråd ble nedsatt, ledet av nestleder av presidentadministrasjonen, med representanter fra justisministeriet, det nasjonale sikkerhetsråd, og andre ministerier. Ingen politiske partier, fagorganisasjoner eller frivillige organisasjoner som kunne oppfattes som kritiske til Hviterusslands politiske system ble registrert.

Flere andre viktigere dekret ble innført i 1999, blant annet dekret nummer 29 Om disiplinering av arbeidsstokken (O dopol'nytel'nykh merakh, 1999).⁴⁵ Dekretet var innrettet mot å "styrke disiplinen", og innførte midlertidig, kontraktsbasert ansettelse som en norm i hele offentlig sektor. Alle arbeidsgivere fikk rett til, med virkning fra 1. januar 2000, å inngå kontrakter med alle arbeidstakere av minst ett års varighet. Loven gir rett til fem dagers betalt ferie, og en egen "attestasjon" (tjenestevurdering) av arbeidstakeren hvert tredje år. Feriens lengde ble regulert til ikke mindre enn 21 dager, men dersom arbeidstakerne er borte fra arbeidet, eller "med hensikt ikke fyller sine arbeidsoppgaver i en periode på mer enn tre timer per dag" vil arbeidstakerne trekkes i ferie (O dopol'nytel'nykh merakh, 1999).

Oppsigelsesvern finnes ikke. Arbeidstakerne kan miste jobben dersom de a) ikke godtar kontraktene (av ett år eller lengre varighet); b) eller på grunn av disiplinærforhold, listet i paragraf 2.10. Eksempler gjengitt i dekretet inkluderer: brudd på pålegget om rettidige pensjons-, sosial stønad og lønnsutbetalinger; gjentatte brudd på plikten til å besvare henvendelser fra Hviterusslands borgere; gjentatte brudd på informasjonsplikten og tilveiebringelse av gal informasjon til overordnede

⁴⁴ <http://old.bankzakonov.com/d2008/time62/lav62975/index.htm>

⁴⁵ <http://www.levonevski.net/pravo/razdel1/num5/1d512.html>

etater; utilstrekkelig disiplinering av arbeidstakere i underliggende etater, eller forsøk på å skjule disiplinærbrudd, og mangelfull innrapportering om ødeleggelse av statlig eiendom og erstatning for slike ødeleggelser (O dopol'nytel'nykh merakh, 1999).

Dette dekretet rammet bredt og vilkårlig. Det er mer sovjetisk enn noen lovgivning var i Sovjetunionen, og medfører at de vel 70-75 % av Hviterusslands arbeidstakere som arbeider i offentlig sektor holdes i et jerngrep av angiveri, korrupsjon og frykt. Dekretet bryter også med internasjonal lovgivning og enhver fornuftig praksis innenfor den formaliserte modellen om trepartssamarbeid. Formelt gir dekretet rett til lønnsutbetalinger. Det stipulerer at månedlige lønnsutbetalinger skal utbetales på det tidspunkt som er gitt i hovedavtalen, men ikke sjeldnere enn én gang i måneden. Men paragraf 4 gjør lønnsutbetalinger og kollektive forhandlinger til en funksjon av innføringen av disiplinærtiltak i hele offentlig sektor. Statlige inspeksjonsmyndigheter kan pålegge ethvert privat foretak, eller ikke-statlig arbeidsgiver, å levere ut regnskapsdetaljer og oversikt over lønnsutbetalinger. Dette gir statlige myndigheter mulighet til å kontrollere også andre forhold som ikke har med lønnsutbetalinger å gjøre.

Dekret nummer 29 innfører også en paragraf som indirekte overprøver Grunnlovens generelle rettsvern mot brudd på menneskerettigheter og det tolker Grunnloven ikke som et forsvar for den enkelte borgers frihet, men som noe i retning av et redskap for staten til å sikre kontroll. Gjennom paragraf 5 fremstår Hviterussland som noe i retning av en arbeidsstat, der arbeidsplikten (ikke *arbeidsrettigheten*) sidestilles med Grunnloven. Paragrafen hevder:

Mangelfull oppfyllelse av Grunnloven, bestemmelser fattet av presidenten, Hviterusslands lover, forordninger gitt av Hviterusslands ministerråd og rettskjennelser i gjennomføringen av pålagte arbeidsforpliktelser skal anses som grov overtredelse av arbeidsplikten (O dopol'nytel'nykh merakh, 1999).

Dekret nummer 2 og 29 innevarslet begge total og direkte statlig kontroll over flertallet av Hviterusslands arbeidstakere og arbeidsgivere. Et siste dekret supplerte de to ved å gjøre fastsettelsen av minstelønn til et eksklusivt domene for president Lukasjenko. Dekret nummer 770 Om tiltak for lønn (O merakh po soversjenstvovaniju, 1999) gir presidenten fullstendig kontroll over fastsettelsen av lønn. Dekretet gir arbeidstakere som har utmerket seg en bonus på 50 % av vanlig tariff-lønn, samt helsearbeidere og helsepersonell som har utmerket seg en 30 % bonus. Dekretet regulerer billettpriser på nasjonale teatre og minstelønn, sistnevnte med en økning på 35 % fra stipulert eksistensminimum i Hviterussland. Dekretet omtaler bonusordningene som "personlige bonuser" (*personal'nye nadbavki*). Det gis ingen indika-

sjon på vilkårene for utvelgelse annet enn den at man har utmerket seg.

I løpet av 2000-tallet har Lukasjenko-regimet innført nye dekreter som premierer offisielle fagforeninger spesielt. Det viktigste er dekret nummer 327 Om ytterligere tiltak for å beskytte arbeideres sosiale og økonomiske rettigheter (2005), der den offisielle fagforeningen FPB gis myndighet til å inspisere og eventuelt stenge arbeidsplasser dersom arbeidsmiljøloven og annet regelverk ikke er overholdt (Danilovich og Croucher, 2011: 256). Tilsvarende fikk private og statlige bedrifter i 2004 påbud om å sette til side 0,25 % av verdien av fagforeningens tjenester i et eget fond for den offisielle fagforeningen FPB. Dette benyttes til sosiale tiltak for foreningen, deriblant vedlikehold av fagforeningens eiendommer. Arbeidsgivere kan ikke reservere seg mot innbetaling til dette fondet.

Formelt sett er streikeretten nedfelt i Loven om arbeid (O trude, 2006),⁴⁶ og langs de samme linjer som i Russland og Kasakhstan. Nedleggelse av arbeidet krever to tredjedels flertall i fagforeningene, og statlige meglingsinstanser kan stanse streik ved vedtak som pålegger partene å komme til enighet. Streikeretten er imidlertid overstyrt av dekreter. Dekret nummer 7 fra 2001 innførte praktisk talt forbud mot alle ikke-sanksjonerte forsamlinger på over 1000 personer. Formelt stipulerer loven at noe slikt bare kan gjennomføres av politiske partier og fagforeninger, underforstått – de som har godkjent statlig registrering (O nekotorykh merakh, 2001).⁴⁷

Et siste punkt i Hviterusslands nasjonale lovverk angår finansiering og assistanse fra utlandet. Dette ble forbudt ved dekret i 2001 og innskjerpet ytterligere i 2003. I 2008 innførte Lukasjenko imidlertid noen endringer i dekretet, og tillot humanitær hjelp og assistanse, om enn med strenge retningslinjer for registrering i Departementet for humanitær virksomhet og godkjente planer for bruk av midler (O vnesenii izmenenij, 2008).⁴⁸ Dette dekretet har imidlertid begrenset praktisk effekt, gitt den totale kontroll myndighetene holder over organisasjonsvirksomhet.

4.3.3 Oppsummering og utviklingstrekk

Innføring av trepartssamarbeidet er formelt vedtatt i lovs form i Hviterussland, men i motsetning til Russland er innholdet i samarbeidet regulert ved dekreter. Selv om lovverket som ble etablert i 1997 formaliserer trepartssamarbeidet, er ble det i praksis tilsidesatt av dekretene

⁴⁶ <http://www.levonevski.net/pravo/kodeksy/tk/036.html>

⁴⁷ <http://www.lawbelarus.com/repub/sub15/textc8665.htm>

⁴⁸ <http://www.newsby.org/documents/dekretp/dek00026.htm>

fra 1999. Rammeverket er villkårlig, tidvis selvmotsigende, og det gjør det formelle trepartssamarbeidet til en fiksjon. Lønnsutbetalinger i offentlig sektor er ikke underlagt forhandlinger, men et sentralisert, presidentdominert styre. Det er vanskelig å tenke seg at det kan finne sted noe reelt trepartssamarbeid innenfor slike rammevilkår.

Sentralisering av makt er ingen tendens i Hviterussland, men et faktum. Som nevnt tidligere er det ingen sterke selvstendige forretningsinteresser i Hviterussland. Etter 2001 kunne alle foretak nasjonaliseres uten rettsordre, og selv om dette dekretet nå er opphevet, har lite endret seg. Sant nok har Hviterussland profilert seg som et investeringsvennlig land, blant annet på FN-konferansen om handel og utvikling i 2010 (UNCTAD). Den hviterussiske arbeidsgiverorganisasjonen har også satset på et formalisert samarbeid med Kasakhstans og Russlands arbeidsgiverorganisasjoner innenfor rammen av tollunionen. I 2010 inngikk RSPP, KPPB og Atameken (Kasakhstan) et formelt samarbeid om å tilrettelegge for et fellesøkonomisk rom innen rammene av tollunionen. Avtalen innebærer ingen andre forpliktelser enn å holde en dialog om utfordringer for næringslivet (*Kommersant*, 2010).⁴⁹ Styrkeforholdet mellom organisasjonene er imidlertid forskjellig. Det er lite som tyder på at Hviterusslands arbeidsgiverorganisasjoner vil stå spesielt sterkt i en slik dialog. Valgene i desember 2010 og etterfølgende innstramminger, samt det at Hviterussland har oversett tidligere henstillinger fra ILO, gir lite håp om endring hva angår menneskerettigheter.

4.4. Kasakhstan: nasjonalt regime og praksis

4.4.1. Utviklingen av nasjonale modeller for forhandlinger

Effekten av *perestrojka* i Kasakhstan var den samme som over store deler av Sovjetunionen. Liberalisering førte til fragmentering av statskomplekset, og nye foreninger (studentforeninger, diskusjonsklubber og fagforeninger) ble dannet. I 1989 var det 7 millioner fagorganiserte i Kasakhstan. Offisielt brøt kasakhiske fagforeninger med Kommunistpartiet i 1989. Fagforeningene kunne, som i de andre sovjetrepublikkene, stille delegater til "valg" (nominasjon) i republikkenes Folkedkongresser, og nye fagforeninger ble dannet.⁵⁰ De nasjonale avleggerne kan spores tilbake til oktober 1990, da det sentraliserte Kazsovprof (*Kazakhskij sovet profsojuzov*) ble oppløst og Føderasjonen av fagforeninger i republikken Kasakhstan (FPRK) ble opprettet (Spravka, 2010).⁵¹ Fagforeningen erklærte seg uavhengig av politiske partier og av staten. I motsetning til Russland, der FNPR stilte egen liste til Du-

⁴⁹ <http://www.kommersant.ru/Doc/1561919>

⁵⁰ Dette gjaldt sant nok ikke Russland, som ikke hadde en egen republikk-kongress først etter 1990.

⁵¹ <http://vkp.ru/34/39/55/62.html>

ma-valget i 1995, inntok Kasakhstans fagforeninger ingen politisk rolle, og parlamentsvalgene har vært dominert av Otan (Det republikanske parti, senere Nur Otan), Kommunistpartiet og Agrarpartiet (Cummings, 2005: 105).

Den viktigste fagforeningen er fortsatt *Føderasjonen av fagforeninger i republikken Kasakhstan*. Fagforeningen griper tilbake til en nasjonal avlegger som ble opprettet i 1925 (Spravka, 2010). Organisasjonen har forbindelser til den russiske fagforeningen KTR/VKT og har rundt 2 millioner organiserte medlemmer i 26 bransjeorganisasjoner, 14 oblast-organisasjoner og over 17 000 primærorganisasjoner. FPRK ledes av en kongress som møter hvert femte år. I mellomperioden ledes fagforeningen av et råd bestående av 65 representanter fra bransjeorganisasjonene og oblast-organisasjonene. En egen eksekutivkomité på 14 personer forestår det daglige arbeidet. FPRK har hatt samme formann, Sijazbek Mukasjev, siden 1992. FPRK støtter president Nazarbajev og gir offisielt sin tilslutning til programmet Kasakhstan-2030, presidentens moderniseringsprogram (Spravka, 2010).

Det finnes imidlertid også andre enn det offisielle FRPK. I mars 2011 ble *Konføderasjonen av arbeidere i Kasakhstan* (KFK) opprettet. Organisasjonen er etterfølgeren etter *Kasakhstans fagforeningscenter* (KPK), og kjemper for kollektiv forhandlingsrett og beskyttelse av interessene til arbeidere på midlertidige kontrakter (Sozdana, 2011).⁵² Kasakhstans offisielle e-portal oppgir partene i trepartssamarbeidet, men bare fra arbeidsgiverorganisasjonene.⁵³ Det er derfor noe usikkerhet om hvilke fagforeninger som er representert.

Kasakhstans viktigste arbeidsgiverforening er *Kasakhstans nasjonale forretningskammer Atameken* (NEP Atameken). Organisasjonen består av 122 organisasjoner, hvorav 42 representerer bransjer som olje- og gass-sektoren, bank- og forretningsverdenen, matvare-, tekstil- og metallindustriene. De 69 andre organisasjonene er primært interesseorganisasjoner for små- og mellomstore bedrifter, samt ungdomsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner. Atameken hevder å representere interessene til 2,5 millioner medlemmer. Også Atameken støtter presidentens politikk. I 2008 støttet organisasjonen opprettelsen av et krisefond på 10 mrd. USD for å dempe effekten av finanskrisen (NEP vyrazhaet, 2008).⁵⁴ Atameken er også offisielt medlem av Nazarbajevs “flankeorganisasjon”, Felleskoalisjonen *Kasakhstan 2020*, som ble opprettet av *Nur Otan* for å tilrettelegge for en folkeavstemning om forlengelse av Nazarbajevs

⁵² <http://www.nomad.su/?a=3-200403030013>

⁵³ <http://www.egov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/library2/trud/tryd/sozialnoe%20partnerstvo%20v%20sfere%20truda/article/4592&lang=ru>

⁵⁴ <http://www.mininginfo.kz/?q=kk/node/490>

fullmakter til 2020 (Sojuz Atameken, 2011).⁵⁵ Atameken deltar i trepartssamarbeidet.

Det finnes også en annen arbeidsgiverorganisasjon, *Konføderasjonen av arbeidsgivere i Kasakhstan* (KRRK). Denne sprang ut av Kasakhstans industriforbund i 1999 og består av 39 underorganisasjoner og vel 250 000 medlemmer (Konfederatsia rabotodatelej, 2011).⁵⁶ Organisasjonen er representert i trepartssamarbeidet.

Som Russland gjennomføres trepartsforhandlingene regelmessig, og avtaler inngås med to års virkning. Avtalene er som regel generelle arbeidsprogram for trepartskommisjonen, som gir retningslinjer for utarbeidelse av lovgiving, fastsettelse av minstelønn og annet, slik som pensjonsordninger.⁵⁷ Trepartskommisjonen består av totalt 21 personer, og myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene er representert med 7 personer fra hver part (Zjumageldieva, 2011).

4.4.2 Nasjonalt lovverk

Kasakhstans juridiske rammeverk for arbeidstakerrettigheter ble utviklet i 1993. Loven om fagforeninger (O profsojuzakh, 1993)⁵⁸ ble vedtatt i 1993, og gir fagforeningene generell organisasjonsfrihet. Fagforeningenes rett til fri organisasjon er også beskyttet av Grunnloven. Loven om fagforeninger fastslår at "alle fagforeninger skal ha like juridiske rettigheter" (O profsojuzakh, 1993). Tilsvarende finnes ikke i lovverket til Russland eller Hviterusland. Fagforeninger kan også dannes etter territoriale, bransjemessige eller andre kriterier, og skal bestå av minst ti personer. Paragraf 7 gir et formelt vern mot diskriminering:

Det å tilhøre en fagforening skal ikke medføre noen innskrenkninger i arbeidstakerrettigheter, sosiale og økonomiske rettigheter, eller individuelle rettigheter, slik disse er garantert av lovgivningen. Det er forbudt å gjøre ansettelse, forfremmelse eller opphevelse av arbeidskontrakt etter initiativ fra arbeidstaker betinget av arbeidstakers tilhørighet til en spesiell fagforening, innmeldelse i denne eller utmeldelse fra denne (O profsojuzakh, 1993).

Loven kommer som i Russlands tilfelle ikke til anvendelse for de væpnede styrker og personell fra innenriksministeriet.

Til forskjell fra Russland og Hviterusland henviser loven om fagforeninger til Loven om samfunnsorganisasjoner i Kasakhstans SSR (Ob

⁵⁵ http://www.almanews.kz/news/soyuz-atameken-vystupil-v-podderzhku-referenduma_14001.html

⁵⁶ <http://www.krrk.kz/about.html>

⁵⁷ En oversikt over alle hovedavtaler inngått i Kasakhstan siden 2002 finnes på: <http://www.krrk.kz/sp.html>

⁵⁸ <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00136&all=all>

obsjtsjestvennykh ob''edinenijakh, 1991; 1995),⁵⁹ som ble vedtatt av Det øverste sovjet i Kasakhstan i juni 1991, det vil si før Sovjetunionens oppløsning. Denne loven ble erstattet først i 1996 av Loven om samfunnsorganisasjoner i republikken Kasakhstan (Ob obsjtsjestvennykh ob''edinenijakh, 1996).⁶⁰ Det er usikkert om Loven om fagforeninger er oppjustert etter dette, eller om referansen til den gamle loven fremdeles står ved lag.

Loven om samfunnsorganisasjoner (1996) anser fri organisering som en rettighet under Kasakhstans grunnlov. Den gir organisasjonsrettigheter til politiske partier, fagforeninger og frivillige organisasjoner, men ikke til religiøst definerte organisasjoner. Loven gir internasjonal rett forrang, men innfører unntaksbestemmelser for politiske partier og fagforeninger:

Dersom det i en internasjonal juridisk akt som er undertegnet av Kasakhstan er fastsatt andre retningslinjer (regler) enn de som er nedfelt i denne lov, anvendes regelverket i den internasjonale juridiske akt. Særskilte forhold i forbindelse med opprettelsen av, virksomheten til, omorganiseringen av og nedleggelsen av politiske partier, fagforeninger og foreninger som er statlige, kan reguleres av andre normative akter. For andre organisasjoner gjelder denne lov (Ob obsjtsjestvennykh ob''edinenijakh, 1996).

Retten til fri organisasjon virker solid etter rammeverket å dømme. Det tas en viss reservasjon i forhold til internasjonal lov, men dette kan henge sammen med behovet for å styrke de nasjonale fagbevegelsene. FPRKs representant omtaler organisasjonsfriheten som god i Kasakhstan (Zjumageldieva, 2011). Den offisielle fagforeningen står imidlertid i en særstilling som viktigste forhandlingspartner og vektlegger dermed sosial dialog med myndighetene.

Loven skiller mellom organisasjoner på republikknivå (føderale) og regionale og lokale organisasjoner. Føderale og regionale organisasjoner skal være representert i over halvparten av Kasakhstans oblaster. Paragraf 13 gir retningslinjer for registrering. Organisasjonene skal søke innen to måneder fra opprettelse, men myndighetene kan ikke kreve lister over medlemmer (paragraf 6). Det gis også vern mot diskriminering og rett til ervervsvirksomhet.

Loven om samfunnsorganisasjoner kan karakteriseres som betraktelig mildere enn i Hviterussland. Hovedproblemet har vært dens forbud mot religiøse organisasjoner og finansiering fra utlandet. Loven forbyr finansiering av fagforeninger og politiske partier fra "individer av utenlandsk opprinnelse, borgere av fremmede land, stater, eller internasjonale organisasjoner" (paragraf 5, Ob obsjtsjestvennykh

⁵⁹ http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsp/dok_perlvo.htm

⁶⁰ <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=00060>

ob''edinenijakh, 1996). Samme paragraf forbyr eksplisitt religiøst definerte politiske partier. Denne delen av loven ble forsterket ytterligere gjennom tilleggsmerknader i lovtillegget om bekjempelse av ekstremisme (2005).⁶¹ Samtidig gis organisasjoner rett til å opprettholde kontakter med internasjonale organisasjoner, inngå avtaler med disse, eller stå som medlemmer, så sant det ikke dreier seg om religiøse internasjonale organisasjoner (paragraf 24, Ob obsjtsjestvennykh ob''edinenijakh, 1996).

Det nasjonale lovverket som regulerer trepartssamarbeidet i Kasakhstan ble vedtatt ved egen lov i 2000, men ble, som i Russlands tilfelle, senere innlemmet i en egen seksjon i Loven om arbeid (Trudovoj kodeks Respubliki Kazakhstan, 2007).⁶² Loven om sosialt partnerskap (O sostial'nom partnerstve, 2000) regulerte bestemmelser om avtaler, samt trepartssamarbeidet i perioden fra 2002 til 2007, frem til Loven om arbeid ble vedtatt. Trepartsforhandlingene gjennomføres av en egen kommisjon på republikknivå, og seksjonen om trepartssamarbeid inneholder også presisering av tvistemekanismer og streikerett. I tilfelle konflikt setter myndighetene ned en egen meglingsinstans, og dersom denne ikke når frem til enighet settes det ned en egen tvisteinstans. Denne instansen kan fatte beslutninger som er bindende for partene. Streikeretten er med andre ord ikke sterk. Fagforeninger kan dessuten bare streike dersom det er to tredjedels flertall for dette, og ingen kan pålegges å gå ut i streik (paragraf 298).

Det finnes, i henhold til FPRK, en formell streikerett i Kasakhstan, men prosedyrene for streik er omfattende, og i noen instans så omfattende at streiker forsinkes. Den offisielle fagforeningen vektlegger imidlertid forhandlinger, og ser på streik som en siste mulighet, der alle andre mekanismer har feilet (Zjumageldieva, 2011).

4.4.3. Oppsummering og utviklingstrekk

Kasakhstans rammeverk er, som i tilfelle med Russland, utviklet over tid. I hovedsak er dette feltet regulert ved lov – dekreter benyttes ikke i nevneverdig grad. I likhet med i Russland er den en viss åpning i lovverket for å appellere til internasjonale instanser. I Kasakhstan er restriksjonene på religiøse organisasjoners virke sterk, men dette rammer ikke fagforeningene. Streikeretten minner om Russlands lovgivning på samme felt, og det er også en rekke andre likhetspunkter, jf. statlig nedsatte meglingskommisjoner.

⁶¹ http://e.gov.kz/wps/wcm/connect/14d68a804f02e09b83389b384bda0235/Z050033_20050223.htm?MOD=AJPERES&CACHEID=14d68a804f02e09b83389b384bda0235&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0

⁶² <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03549&ogl=02004&og=1>

En forskjell mellom Kasakhstan og Russland er at sistnevnte har en egen organisasjon for små- og mellomstore bedrifter. Disse er alle slått sammen under Atameken i Kasakhstans tilfelle. Atameken er en paraplyorganisasjon, og under denne er det en flora av forskjellige interesseorganisasjoner, for eksempel organisasjoner for kvinnelige bedriftsledere. Et strukturelt likhetstrekk med Russland er imidlertid at de viktigste aktørene i trepartssamarbeidet slutter opp om støttebevegelser med utspring i de dominerende partiene, slik som *Kasakhstan 2020* og *Den fellesrussiske front*. Forskjellen er imidlertid at førstnevnte er en bevegelse for forlengelse av Nazarbajevs presidentperiode, mens sistnevnte er en kampanjeorganisasjon for å mobilisere til parlamentsvalg. Som i Russland søker også FPRK dialog med myndighetene, heller enn konfrontasjon. FPRK er også opptatt av sin status som sentral forhandlingspartner, og ønsker å styrke regelverket for hvilke representanter som kan forhandle på vegne av arbeidstakere (Zjumageldieva, 2011).

Kasakhstans arbeidsgiverorganisasjoner understreker ofte at Kasakhstan har et bedre investeringsklima enn Russland. Kasakhstan ligger høyere enn Russland på indeksen over investeringsklima, og investeringene i Kasakhstans økonomi har vært formidable, jf. tabell 8 over. I 2011 falt Russland fra 116. plass til 123. plass på indeksen Doing Business (2011), mens Kasakhstan i samme år gikk opp fra 74. til 59. plass (Doing Business, 2011). Det er også et gjennomgående trekk i Kasakhstan at kvinner synes å spille en mer synlig rolle i arbeidsgiverorganisasjonene. Det finnes en rekke mindre organisasjoner for kvinnelige næringslivsledere, samt et nasjonalt fond som stimulerer kvinner til å starte næringsvirksomhet (Zjumageldieva, 2011).

4.5. Oppsummering nasjonale regimer

RuBeKa-landene har siden Sovjetunionens oppløsning gradvis utviklet nasjonale forhandlingsregimer. For Kasakhstan og Russland er disse regimene nedfelt i egne lover om arbeid. Dette gjelder også Hviterussland, men det er en signifikant forskjell at Russland og Kasakhstan for en stor del regulerer arbeidsretten gjennom lovverket, mens Hviterussland styrer denne sektoren gjennom dekret og direkte intervensjon fra presidenten. Dette gir rom for langt større vilkårlighet i Hviterussland enn i Russland og Kasakhstan.

Formelt sett har samtlige RuBeKa-land lover som beskytter partene i trepartssamarbeidet. I de fleste tilfeller har de ulike partene vært med fra begynnelsen. Det er organisasjonsmessig kontinuitet som preger RuBeKa-landenes sosiale partnerskap. For Russlands og Kasakhstans del er det tydelig at fagforeningene har sett forhandlinger som et betydelig insentiv og en mulighet til påvirkning (Zjumageldieva, 2011;

Clarke og Ashwin, 2003). Dette har gjort det vanskelig for organisasjoner av nyere dato å hevde seg. Samtidig er det interessant at BKDP i Hviterussland ser trepartssamarbeidet som en mulighet til å få større grad av legitimitet. I et intervju med forfatteren av denne rapporten sa Aleksander Jarosjtsjuk at:

Vi er ofte karakterisert som en politisk organisasjon, eller trukket inn i politiske kontekster. Men vi ønsker primært rettigheter som en fagforening, gjennom forhandling og gjennom retten til å organisere arbeidere. Vi ser på det som et gjennombrudd for oss at vi er medlemmer i trepartssamarbeidet (Jarosjtsjuk, 2011).

Omstendighetene rundt loven om arbeidsgiverforeninger (2002) er et særtrekk for Russlands del. At staten ikke tidligere formaliserte relasjonen til arbeidsgiverforeninger skyldes nok den uformelle innflytelse som oligarkene hadde på russisk politikk fra midten av 1990-tallet og frem til 2000. Organisasjonen for små- og mellomstore bedrifter, OPORA, er et resultat av dette, men det er usikkert hvor stor påvirkningskraft denne organisasjonen har. Kasakhstans arbeidsgiverforeninger er også beskyttet av en egen lov, men har ikke hatt en tilsvarende kampanje mot nasjonale oligarker som Russland.

Hviterussland utpeker seg imidlertid sterkt i negativ retning. Forhandlingsregimet er blitt satt til side av dekreter, og den offisielle fagforeningen har en selvforståelse som kan minne om en sovjetisk tilnærming. Arbeidsgivere har ingen påvirkningsmulighet, og staten dominerer arbeidsmarkedet fullstendig. Danilovich og Croucher (2011: 257-258) karakteriserer Hviterusslands arbeidsmarked som preget av “ekstremt svake arbeidsgiverrettigheter i alle ansettelsesforhold, verre enn under sovjetperioden”, noe som er “styrket av direkte utnevnelser av statlige myndighetspersoner fullmakter til å intervensjonere i alle virksomheter, og de offisielle fagforeningenes utvidete funksjoner til å fremme statens vilje”.

I neste kapittel vil RuBeKa-landenes internasjonale forpliktelser gjennomgås, nærmere bestemt landenes forhold til ILOs kjernekonvensjoner, med spesielt fokus på konvensjonen om organisasjonsfrihet (87) og konvensjonen om kollektiv forhandlingsrett (98). Problemstillingen etterlevelse, tilpasning eller avvik vil drøftes spesifikt for landene, som en funksjon av ILOs overvåkingsmekanismer og interne behandling av saker knyttet til RuBeKa-landene.

5. Arbeidstakerrettigheter: Den internasjonale og regionale dimensjonen

Den Internasjonale Arbeidsorganisasjonen (ILO) anses av mange for å være “det mest utviklede mellomstatlige system for forsvar av internasjonale menneskerettigheter” (Leary, 1992: 580). ILO er ofte blitt fremhevet som mer effektiv enn FNs Menneskerettighetskommisjon hva angår å fremme sosiale rettigheter og menneskerettigheter i kombinasjon. Mye av dette skyldes nok at ECOSOC (FNs kommisjon for sosiale og kulturelle rettigheter) i liten grad kopler sosiale og økonomiske rettigheter med menneskerettigheter (Alston, 1992). I denne sammenheng vises det til følgende fortrinn som ILO har:

- ILOs tilnærming til menneskerettigheter er “integret” (*comprehensive approach*) på det vis at organisasjonen knytter sosiale, økonomiske og politiske rettigheter tett sammen (Leary, 1992).
- ILO har et solid insentiv-, oppfølgings- og overvåkingssystem som er basert på ekspertkomiteer og en integret trepartsstruktur i hele organisasjonen (Leary, 1992; Weisband, 2000).
- ILOs tilnærming til menneskerettighetsspørsmålet er basert på deliberasjon og dialog og ikke avvisning og sanksjoner (Weisband, 2000; Novitz, 2005).
- ILO er en aktivistisk organisasjon som gjennom sine medlemmer (fagforbund) kan fremme den type ekstern og intern entreprenørvirksomhet som fremkaller politisk endring (Leary, 1992).
- ILOs upartiske overvåkingssystem og regelmessige åpne gjennomgang av medlemslandenes etterlevelse av konvensjoner styrker organisasjonens legitimitet og skaper et normativt press (shaming) mot medlemsstater som ikke etterlever konvensjonene (Weisband, 2000; Maupain, 2005).

ILO er en global organisasjon, og fremmer arbeidstakerrettigheter globalt. I “Rights at Work”, som tar utgangspunktet i en rapport om globale arbeidstakerrettigheter, identifiseres åtte kjernekonvensjoner for ILOs globale arbeid for arbeidstakerrettigheter (Rights at Work, 1998). I 1998 ble det også vedtatt nye strategier for å strømlinjeforme ILOs overvåkingsapparat og gjøre organisasjonen mer effektiv i sin etterprøving av ILO-standarder (Andvig, 1997). En ytterligere styrking av ILOs profil ble gjennomført da Verdenskommisjonen i 2004 vedtok å styrke ILOs arbeid for arbeidstakerrettigheter gjennom å øke organisasjonens budsjetter og internasjonale gjennomslagskraft.

I tillegg til det globale fokus, har ILO flere regionale dimensjoner som drives av fagforeningsnettverk med møterett i ILO. I 2007 styrket ITUC sin regionale dimensjon i Eurasia gjennom å opprette et paneuropeisk regionalt råd (PERC). ITUCs regionale europeiske avlegger (ETUC) fikk formannskap i rådet sammen med Russland (ved FNPR) (Founding of PERC, 2007). Utvidelsen av det europeiske fagforeningsnettverket kan ses i sammenheng med at Europa av mange anses som et arnested for en sterkere aksept av forbindelsen mellom menneskerettigheter og sosiale rettigheter (Alston 2005). Den regionale dimensjonen er styrket ved at Det europeiske charter om menneskerettigheter (2000) i sterkere grad ser menneskerettigheter og sosiale og økonomiske rettigheter i samsyn. Charteret fremhever eksplisitt ILOs konvensjoner om organisasjonsfrihet og kollektiv forhandlingsrett som sentrale for forståelsen av menneskerettigheter, og charterets paragrafer 12, 27 og 28 speiler ILO konvensjonene 87 og 98 om organisasjonsfrihet og kollektiv forhandlingsrett (Macklem, 2005: 80).

Den Europeiske Union (EU) har også i større grad enn tidligere gjort ILO-konvensjoner til et ledd i Unionens utenriks- og handelspolitikk. Internt pålegger ikke EU enkeltland å følge opp ILO-konvensjoner. Dette er medlemslandenes domene (Novitz, 2005: 216 – 217). Men Unionen har styrket konvensjonenes gyldighet gjennom å knytte særskilte handelspreferanser til etterlevelse av arbeidstakerrettigheter. EUs GSP-regulativ gir lettelse i tollavgift for enkelte varer fra land som etterlever ILO-konvensjonene 87 og 98 (Council Regulation, 2005). Denne ordningen fungerer dermed som et tilleggsintensiv til de virkemidler som ILO allerede innehar, og bidrar til å styrke den regionale dimensjonen. EUs GSP ordninger kan også fungere “straffende” i de tilfeller der land åpenlyst bryter med konvensjonene. I dette tilfelle mister de statusen som GSP-land, en beslutning som ikke er ensbetydende med sanksjoner, men som eventuelt kan suppleres med sanksjoner.

Forskning viser til at den regionale dimensjonen har bidratt til å styrke ILOs gjennomslagskraft og at ILO kan ha en betydelig effekt på land som ønsker å være en del av Europa. Weisband (2000: 653) påpeker at ILO kan vise til en global aksept av sine to viktigste *politiske* menneskerettighetskonvensjoner, organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger: 69 % av medlemslandene støtter opp om disse to konvensjonene (87 og 98), mot 53 % for de totalt 11 konvensjonene som Weisband fremholder som sentrale for ILO. Han hevder videre at: “statistisk sett er det en klar tilslutning fra medlemsland som identifiseres med den europeiske regionen til kjernekonvensjonene og menneskerettighetskonvensjonene” (Weisband, 2000: 653).

Den regionale dimensjonen vil hypotetisk sett være av relevans for RuBeKa-landene. Geografisk nærhet til Europa og landenes handelsforbindelser peker i stor grad i vestlig retning (her er Kasakhstan et unntak selv om Kasakhstan har vedtatt en egen Europastrategi (2008) innrettet mot å øke handelen med EU). Hviterussland og deler av Russland anses geografisk sett som i Europa, men normativt har landene fjernet seg fra europeisk praksis. Det er også en faktor at landene har et selvstendig ansvar for etterlevelse av ILO konvensjonene, samt en selvstendig (i vekslende grad) utenrikspolitikk. Det er derfor få ting som peker i retning av at tilpasning til ILO-standarder forstås som et ledd i en europeisk utenrikspolitikk eller tilpasningsstrategi. For en stor del vil ILO-standarder være viktig for å sikre funksjonelle nasjonale dialogmekanismer, og for å unngå den effekt av “shaming” som ligger innbakt i ILOs kontrollsystemer.

Når EUs GSP-system likevel trekkes inn her, er dette for å understreke at Unionen har styrket ILOs insentivmekanismer for etterlevelse av arbeidstakerrettigheter. Om dette samtidig har skjerpet ILOs sanksjonsmuligheter er et annet spørsmål. Under gjennomgått RuBeKa-landenes forpliktelser separat og i samsyn med ILOs kontrollapparat.

5.1. RuBeKa-landene og ILO-konvensjoner

RuBeKa-landene har enten ratifisert ILOs konvensjoner som medlemmer av Sovjetunionen, eller som selvstendige stater. SUS-samarbeidet har ingen internasjonale forpliktelser overfor ILO, og generelt sett en lav status som regionalt samarbeidsforum, til tross for Russlands omfattende ambisjoner. Tabell 10 viser at for Hviterussland og Russland ble 6 av 8 kjernekonvensjoner ratifisert mens disse landene var republikker i Sovjetunionen. Kasakhstan har imidlertid ratifisert samtlige konvensjoner etter at landet ble uavhengig i 1992. Dette henger til dels sammen med at så vel Ukraina som Hviterussland var medlemmer av FN fra 1949 og hadde dermed også et eget medlemskap i ILO, mens Kasakhstan er en ny stat i denne sammenheng.

Tabell 10: RuBeKa-landene og ratifisering av 8 kjernekonvensjonerKilde: ILOLEX Database ⁶³

Konvensjon	Ru	Be	Ka	Konvensjon	Ru	Be	Ka
<i>Organisasjonsfrihet</i>				<i>Tvangsarbeid</i>			
Konv 87	1956	1956	2000	Konv 29	1956	1956	2001
Konv 98	1956	1956	2001	Konv 105	1998	1995	2001
<i>Diskriminering</i>				<i>Barnearbeid</i>		<i>Diskriminering</i>	
Konv 100	1956	1956	2001	Konv 138	1979	1979	2001
Konv 111	1961	1961	1999	Konv 182	2003	2000	2003
Total Ratifisering	4	4	4		4	4	4

Russland er arvtaker etter Sovjetunionens internasjonale avtaleforpliktelser. Hviterussland har også valgt å anse landets avtaleforpliktelser overfor ILO som videreført fra Sovjetunionen, dette til tross for at deler av landets egen lovgiving innen arbeidsrett er vedtatt etter Sovjetunionens oppløsning. Dette henger imidlertid sammen med at Hviterussland hadde separat medlemskap i ILO, selv om landet var en republikk i Sovjetunionen. Kasakhstan har ikke kunnet videreføre Sovjetunionens avtaleforpliktelser, men har i stedet ratifisert konvensjonene i sitt parlament (*mazjlis*).

Det faktum at samtlige RuBeKa-land har ratifisert alle ILOs kjernekonvensjoner, kunne man lett se på som en regional "all-europeisk" trend forbundet med den Weisband (2000: 653) ser gjeldende for sentrale deler av Europa. For RuBeKa-landenes oppfølging av ILO-konvensjoner og forpliktelser holder det imidlertid ikke med ratifikasjon, eller tilslutning. Etterlevelse er det sentrale. ILO kan dessuten etterprøve medlemslandenes etterlevelse av kjernekonvensjonene uten at disse er ratifisert av medlemslandene. Dette fordi særlig konvensjonene 87 og 98 anses som så vidt grunnleggende for menneskerettigheter, og for ILOs legitimitet, at det må forventes av samtlige medlemsland at disse etterleves. Som belyst i kapittel 4 er det formelle rammerket på plass, men det er oftest stor avstand mellom formelle rammer og praksis.

5.2. ILOs virkemidler og RuBeKa-landene

ILO har flere muligheter til å sikre etterlevelse av konvensjonene. Organisasjonen driver regelmessig overvåking og oppfølging av saker gjennom en egen ekspertkomité (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR). Denne komiteen gjennomgår medlemslandenes oppfyllelse av ILOs konvensjoner på bakgrunn av periodiske rapporteringer fra medlemslandene og følger opp saker som har vært meldt inn av arbeidslivets parter i medlemslandene om brudd på konvensjonene. CEACR gir årlig ut en rap-

⁶³ <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

port med anbefalinger til ILOs årlige arbeidskonferanse (som er ILOs øverste organ). Ekspertkomiteens arbeid kan ses på som et ledd i ILOs rutineoppfølging av enkeltsaker, og som et betydelig element i ILOs dialog med medlemslandene om standarder og tilpasning til avtaleverk (Weisband, 2000; LO, 2011). Komiteen har ikke sanksjonsmyndighet, og arbeidet er saksorientert, og innrettet mot å understreke progresjon og fremdrift (NHO, 2011; Weisband, 2000: 649 – 650; LO, 2011).

I særskilt graverende tilfeller av brudd på ILO-konvensjoner vil ILO nedsette en egen granskingskomité (Commission of Inquiry, CoI). Dette er saker som først har vært fremmet i Komiteen for organisasjonsfrihet (CFA), og som deretter krever ytterligere oppfølging fra ILO. CoI er ILOs høyeste "påtalemyndighet". Dersom enkeltland ikke etterfølger komiteens pålegg, kan ILO iverksette artikkel 33. I henhold til denne kan ILOs øverste organer anbefale for arbeidskonferansen at særlige tiltak iverksettes hvis medlemsland ikke retter seg etter komiteens anbefalinger og pålegg innen gitte frister (ILO, *Applying and promoting*, 2011).⁶⁴ I de tilfeller der det opprettes granskingskomiteer, vil alvorlighetsgraden være betydelig større, selv om mulighetene til å sanksjonere også her er begrensede (LO 2011; NHO, 2011). Dessuten er det et sjeldent virkemiddel at ILO benytter seg av paragraf 26 i sin egen Grunnlov og går til gransking og åpen høring av enkeltsaker. Dette har skjedd totalt 12 ganger i ILOs historie, og den mest graverende og langvarige saken har vært i mot Myanmar (Burma) (Mau-pain, 2005).⁶⁵

Tabell 11 gir en oversikt over det antall saker som CEACR har hatt til behandling, og som angår RuBeKa-landenes etterlevelse av konvensjonene 87 og 98. Tabell 12 gir en oversikt over klager som vedrører samme konvensjoner, og som har vært fremmet for Komiteen for organisasjonsfrihet (Committee for the Freedom of Association; CFA), samt det antall saker som har resultert i en egen Granskingskomité (CoI).

⁶⁴<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang-en/index.htm>

⁶⁵ <http://www.ilo.org/ilolex/english/INQUIRY.htm>

Tabell 11: CEACR korreksjoner 1992–2011 konvensjoner om organisasjonsfrihet (87, 98)

Kilde: ILOLEX Database

CEARC korreksjon/ land	RU	BE	KA	SUM
Observasjon Konv. 87	7	14	3	24
Direkte forespørsel Konv. 87	5	6	3	14
Undersøkelse av enkeltsak Konv. 87	1	10		11
Total Konv. 87	13	30	6	49
Observasjon Konv. 98	3	7	3	13
Direkte forespørsel Konv. 98	4	4	3	11
Undersøkelse av enkeltsak Konv. 98		1		1
Total Konv. 98	7	12	6	25

Tabell 12: 1992-2011 ILO saker under CFA

Kilde: ILOLEX Database⁶⁶

	Klager behandlet av CFA	CFA klager under Kap 26 i ILOs grunnlov	SUM
RU	16		16
BE	9	3	12
KA	3		3
SUM	28	3	31

Det fremgår av tabell 11 og 12 at Hviterussland har hatt et betydelig større antall saker for CEACR enn de to øvrige RuBeKa-landene og totalt 9 klager innfor CFA. I tillegg er det opprettet en egen granskingskomité for Hviterussland, den første i det postsovjetiske området. Samtidig har samtlige RuBeKa-land hatt mottatt henvendelser fra CFA om spørsmål knyttet til organisasjonsfrihet og kollektiv forhandlingsrett. To av Kasakhstans saker ble fremmet i 1995, og en i 2000, mens de fleste sakene for Russland og Hviterusslands vedkommende er tatt opp i perioden fra 1999 til 2010.

I det nedenstående vil de saker som RuBeKa-landene har hatt innfor ILO behandles separat. I underkapitlene vil det også drøftes hvilke tiltak ILO har iverksatt for å sikre implementering av ILO-konvensjonene. Tiltakenes omfang og konklusjon vil være en indikasjon på hvorvidt RuBeKa-landene enkeltvis velger etterlevelse, tilpassning eller avvik som strategi. Tendenser og utviklingstrekk i landene vil også diskuteres.

⁶⁶ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang--en/index.htm>

5.2.1: Russland og ILO: nasjonalt lovverk og implementering

Russland viste i forbindelse med utarbeidelsen av Loven om arbeid (2001) en viss imøtekommenhet overfor ILOs kommentarer til loven (ITUC-PERC, 2010). Etter loven ble vedtatt har imidlertid en rekke mindre fagforeninger klaget til ILO om forverrede kår for organisasjonsfrihet som en følge av strengere retningslinjer for registrering. Dette gjelder f. eks Unionen for sjøfolk (2002) og KTR (2003), og klagen angikk i særlig grad retten til å vedta egen organisasjonsstruktur, streikerett og retten til kollektive forhandlinger.

I løpet av 2002-2004 henvendte ILO seg, gjennom CFA, til Russland med forespørsel om å endre enkelte av bestemmelsene i Loven om arbeid (2001). Arbeidet ble fulgt opp av CEACR, som spesifikt har videreført en dialog om streikerett. Endringsforslagene gjelder særlig paragraf 410–413 om at to tredjedeler av medlemmene må avgi stemme og bestemmelsene om at streik må støttes av over 50 %, samt behovet for en meglingskommisjon som er uavhengig av myndighetene. Russland endret reglene om hvor mange som trengte å avgi stemme i 2006 og senket dette til 50 % for lokale foreninger, men kongressvedtak krever fremdeles at to tredjedeler av medlemmene avgir stemme (PERC-ITUC, 2010). Andre endringer ble ikke tatt inn. I 2006 nedsatte myndighetene et eget rundebord for å utarbeide nye forslag til forbedringer av Loven om arbeid. Dette førte til opprettelsen av en egen ekspertgruppe i 2008. Russlands føderale byrå for arbeid og sysselsetting hadde sent i 2010 ennå ikke presentert noe forslag til endringer, enn si resultater fra ekspertgruppens arbeid.

Fagforeningen KTR/VKT leverte også klager på organisasjonsfriheten for havnearbeidere i Kaliningrad-enklaven vest i Russland. Etter en streik i 1997 ble flere arbeidere oppsagt, og klagen omhandler diskriminering av organiserte havnearbeidere i en av de mest aktive havnene i Østersjøregionen. Tilfeller av bruk av vold for å forhindre organisering av havnearbeidere har forekommet, som i 2007 (Russian Dockworkers, 2007).⁶⁷ Samme år nektet også russiske myndigheter å gi visum til en amerikansk aktivist som arbeidet med fagforeningene i Kaliningrad (*Washington Post*, 2007).⁶⁸ Denne saken ble tatt inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (ECHR), som i 2009 konkluderte at den russiske stat skal betale en oppreisning på 2500 EUR til hver av de oppsagte arbeiderne (*World Maritime News*, 2009).⁶⁹

⁶⁷ <http://blog.aflcio.org/2007/06/14/russian-dockworkers-union-leader-brutally-stabbed-beaten/>

⁶⁸ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/10/AR2007091002076.html>

⁶⁹ <http://worldmaritimeneews.com/archives/13339>

Fagforeningen KTR/VKT leverte en ny og omfattende klage til ILO i 2010. Klagen gjelder organisasjonsrettigheter for en rekke bransjeforbund i bilindustrien, havnearbeidere og lokomotivførere. Klagen dekker alt fra fysisk sikkerhet for fagorganiserte til diskriminering og avslått registrering (KTR/VKT, 2010). Klagen er formelt støttet av FNPR, og en substansiell del av klagen vedrører endringer i praktiseringen av Lov om arbeid (2001) og generelt vern av organisasjonsfriheten. Klagen fremholder at russiske styresmakter ikke har et effektivt system for forsvar av arbeidstakerrettigheter, og at strafferetten ikke foreskriver noen sanksjoner mot arbeidsgivere for brudd på organisasjonsrettigheter. Forslag om endring av straffeloven har blitt fremmet flere ganger også innen trepartssamarbeidet, men uten resultat (KTR/VKT, 2010: 57). Formelt sett anerkjenner fagforeningene retten til å fremme klagesaker overfor Den statlige arbeidsinspeksjonen, men det generelle rettsvernet karakteriseres som svakt. Det faktum at arbeidsgiverorganisasjoner også har fått tillempet kravet om å føre forhandlinger med fagforeningenes øverste ledere i forbindelse med oppsigelser anses også som en svekkelse av organisasjonsfriheten.

Klagen tar i første rekke opp saker som angår relasjonen mellom arbeidsgiverorganisasjoner og fagforeninger, men også streikerett og bortvisning fra arbeidsplassen. Et tilfelle av streik blant jernbanearbeidere i 2008 tas opp spesifikt, og gjelder tilbakeholdelse av lønn og oppsigelser i forbindelse med en ikke-varslert streik. I sum gjelder klagen rettsvern mot vold og organisasjonsrettigheter forbundet med opprettelsen av nye fagforeninger. Klagen refererer eksplisitt til det juridiske rammeverket, og synes innrettet mot å berede grunnen for å opprette en uavhengig rettsinstans for spørsmål innen arbeidsrett.

I perioden fra 2000 til 2010 kan Russland sies å velge *betinget tilpasning* som strategi overfor ILO. Nasjonale prioriteringer synes å veie tyngre enn ubetinget tilpasning til ILO standarder. Det hører med til denne vurderingen at Russland i 1999 søkte om GSP+ ordning fra EU med utgangspunkt i implementering av arbeidstakerrettigheter, men at denne søknaden ble lagt på is fra Russlands side i 2002 (Novitz, 2005). En medvirkende årsak kan være at Russland har ført en dialog om Loven om arbeid (2001) direkte med ILO, og eventuelt at Russland ikke da fant det formålstjenlig å søke om en ordning som ikke ville bli gitt. Selv om Russlands lovgivning fra 1990-tallet (Loven om fagforeninger) anerkjenner ILOs konvensjoner og regelverk som gjeldende, tas ikke alle ILOs anbefalinger hensyn til. ILO er fremdeles en hyppig benyttet appellinstans for de av Russlands fagforeninger som opplever diskriminering.

Mer foruroligende er endringer i Loven om kamp mot ekstremisme (2002) innført i 2008. Loven pålegger justisministeriet å føre en liste

over forbudt litteratur som fremmer ekstremisme. Siden 2008 er flyveblader og løpesedler fra fagforeninger også hyppig representert på listen. Personer som sprer denne type litteratur karakteriseres som strafferettslig ansvarlig (O protivodejstvii, 2002).⁷⁰ Det er imidlertid vanskelig å omtale dette som en spesifikk tendens i retning av inn snevring av organisasjonsrettigheter, ikke minst på bakgrunn av at trepartssamarbeidet synes å være etablert. Det er imidlertid en kjensgjerning at det er vanskelig å starte nye lokale fagforeninger i Russland, noe som særlig kommer frem i KTR/VKTs klage til ILO. Ytringsfriheten er også beskränket gjennom Loven om kamp mot ekstremisme.

5.2.2 Hviterussland og ILO: nasjonalt lovverk og implementering

Hviterussland er fra mange hold omtalt som en absolutt “versting” hva angår arbeidstakerrettigheter (LO, 2011), og er i PERC-rapporten fra 2010 eksplisitt omtalt som en stat som driver en “neo-sovjetisk sosialpolitikk” (PERC, 2010: 47). I perioden fra 1995 til 2003 ble 12 saker om organisasjonsfrihet innklaget til ILO, flesteparten med støtte fra ICFTU.

ILO har benyttet et vidt spekter av påvirknings- og sanksjonsmuligheter, også virkemidler som rammer bredere enn retten til organisasjonsfrihet for fagforeninger. CEACR rettet i 2001 en individuell forespørsel om Hviterusslands etterfølgelse av konvensjon 151 om kollektive forhandlingsrett for ansatte i offentlig sektor. Hviterusslands myndigheter svarte på denne henvendelsen ved å vise til dekretet nummer 252 (1999) om det nasjonale rådet for sosiale og arbeidsrettslige spørsmål, dekret nummer 348 (1999) om tvistemekanismer og dekret nummer 639 (1997) om fagforeninger. Det er verdt å merke seg at myndighetene ikke nevnte dekret nummer 29 (1999) om bruk av midlertidige ansettelser i offentlig sektor, samt undersøkte informasjon om dekret nummer 2 (1999) om omregistrering av politiske partier, fagforeninger og frivillige organisasjoner. Nettopp disse dekretene gir regimet et solid grep om offentlig sektor i Hviterussland, ettersom ethvert tilløp til organisering av offentlige ansatte kan resultere i avskjedigelse.

På grunnlag av nye klager i 2000 fra fagforeningen BKDP, fastslo ILOs CFA i 2001 at dekret nummer 2 var i grunnleggende strid med konvensjon 87 og 98. Denne saken ble diskutert hele syv ganger i CFA i løpet av en periode på 3 år. Hviterusslands myndigheter viste ingen vilje til å følge opp klagene og i 2003 nedsatte CFA en egen granskingskomité, den første i det postsovjetiske området. Hviterussland ble innklaget for brudd på konvensjon 87 og 98, mer spesifikt for å holde tilbake registreringen av fagforeningen for radio- og elektro-

⁷⁰ <http://www.rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html>

nikkarbeidere (REWU) og den frie fagforeningen BKDP, en sak som var blitt påklaget jevnlig fra 1996 og fremover.⁷¹

ILOs granskingskomité leverte i 2004 en omfattende rapport. Hviterussland ble pålagt å endre dekret nummer 2, tillate registrering, oppheve det nasjonale registreringsrådet, etablere effektivt rettsvern mot diskriminering, oppheve dekret nummer 24 (forbud mot finansiering fra utlandet), innlemme BFP i trepartssamarbeidet og gjennomgå all nasjonal lovgivning med tanke på å skille myndighetenes rolle fra rollen til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner (PERC/ITUC, 2010). ILOs komité for organisasjonsfrihet (CFA) leverte en rapport i 2006, som fastslo at det ikke var noe fremgang å spore til tross for omfattende høringer med Hviterusslands regjering, og regjeringens uttalte vilje om ytterligere teknisk assistanse fra ILO (341st Report, 2006).⁷² ILO benyttet samtlige av sine konsultasjons- og “shaming”-mekanismer og konklusjonen var entydig:

The Committee takes note of the report of the mission sent to Belarus from 16-19 January 2006 and expresses its great concern over the conclusions of this mission in respect of the measures taken to implement the recommendations of the Commission of Inquiry. The Committee notes from this report that, not only has there been no real progress in implementing these recommendations, there appears to be no true desire do so (ILO, 2006).

Som et ledd i opptrappingen vedtok EU-kommisjonen, etter anbefaling fra ILO, å holde utviklingen i Hviterussland under oppsikt. I 2007 ble GSP+ ordningen for Hviterussland frosset og sanksjoner i form av innreiseforbud til EU ble introdusert for 35 av Hviterusslands ledere, Lukasjenko inkludert. Etter en periode med forsøksvis tilnærming mellom EU og Hviterussland, blant annet med innlemmelsen av Hviterussland i Det østlige partnerskap og opphevelsen av innreiseforbudet (2008), har EU igjen introdusert reiseforbud (2011). Dette ble innført umiddelbart etter at Lukasjenko slo ned på opposisjonen i desember 2010, og det er utvidet til å gjelde 150 av Hviterusslands øverste ledere.

Hvis vi skal snakke om en klar tendens i Hviterussland, er det at organisasjonsrettigheter overses fullstendig for de fagforeninger som ikke er kontrollert av myndighetene. Hviterussland kan derfor sies å ha valgt avvik som strategi overfor ILO, et avvik som grenser til bevisst undergraving av ILO-standarder. Som nevnt tidligere tyder ikke Hviterusslands behandling av opposisjonen etter valgene i 2010 på en

⁷¹ FNPR og Mikhail Sjmakov står oppført som klagere, sammen med Barbados, Pakistan, Mexico, Storbritannia, Canada, Belgia, Sverige, Tyskland, Nigeria, Syd-Afrika, Malaysia, Singapore og USA. (ILO, 2006).

⁷² <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=4&chapter=21&query=%28Belarus%29+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>

bedring av klimaet for organisasjonsfrihet i Hviterussland. Konklusjonen er relativt entydig: forsøket på å fremme organisasjonsrettigheter i Hviterussland har hittil vært mislykket, til tross for at EU både har ført en dialog og skjerpet kravene til etterfølgelse av menneskerettigheter. Hviterussland har til nå ikke vist vilje til å implementere eller tilpasse seg til de standarder som ILO setter, til tross for at organisasjonen har gitt en omfattende og solid gjennomgang av enkeltsakene. Dette betyr ikke at ILO har utspilt sin rolle. At ILOs generalforsamling valgte Aleksander Jarosjtsjuk, formannen i BKDP, inn i ILOs styringsorganer i juni 2011 kan gi ILO en ny og forsterket rolle i Hviterussland (*Belarusskie novosti*, 2011), særlig dersom den økonomiske og sosiale situasjonen forverres.⁷³

5.2.3 Kasakhstan og ILO: nasjonalt lovverk og implementering

Kasakhstan er et relativt ubeskrevet blad i ILO-sammenheng, og er ikke behandlet spesielt i PERC-rapporten for arbeidstakerrettigheter i Eurasia (PERC, 2010). Det har vært reist tre enkeltstående saker innfor CFA. Den internasjonale konføderasjonen av frie fagforeninger (ICFTU) reiste sammen med Den uavhengige fagforeningen for gruvearbeidere i Kasakhstan en klage til ILO om organisasjonsfrihet i 1995. Klagen angikk diskriminering av uavhengige fagforeninger i gruvesektoren. Arbeiderne hadde i 1994 gjennomført en streik med referanse til sovjetisk lovgivning, og ønsket å benytte denne i å fremme forhandlingsrettigheter, noe arbeidsgiver og myndigheter avsto. En rettsinstans i Karaganda (Kasakhstans viktigste gravedistrikt) frøs også fagforeningens konti for å hindre streikeutbetalinger til arbeidere assosiert med fagforeningen.

Den andre klagen, også fra 1995, ble levert av Kasakhstans uavhengige fagforeningssenter. Fagforeningen klagde på innføringen av en ny sivilkodeks i Kasakhstan, som forbød finansiering av fagforeninger, politiske partier og organisasjoner fra utlandet. ILO anbefalte i denne sammenheng Kasakhstan å innføre endringer i sivilkodeksen, samt i grunnloven av 1995, som nedfelte de samme prinsippene.

Ingen av de nevnte sakene har fått ytterligere behandling i ILO. Viktige momenter for sakene er det faktum at Kasakhstans gruveindustri for en stor del er blitt erstattet av olje- og gassindustrien hva angår viktigheten for Kasakhstans økonomi (tabell 7). Produksjonen av kull har falt drastisk, selv om det fremdeles foregår betydelig utvinning av metaller. Dette har merkelig nok ikke ført til omfattende streiker blant kullgruvearbeidere. Man kan anta at det foreligger andre fagforeningsbetingelser for arbeidere i olje- og gasssektoren, men også annen praksis, gitt at det er store utenlandske investeringer i denne sektoren.

⁷³ http://naviny.by/rubrics/economic/2011/06/10/ic_articles_259_173958/print/

Hva angår lovgivning om finansiering av politiske partier, fagforeninger og frivillige organisasjoner fra utlandet, så er denne lovgivningen spisset ytterligere, også hva angår religiøse organisasjoner. Forskjellen er at fagforeninger er tillatt, men religiøse organisasjoner er forbudt ved lov.

Saken fra 2002 gjaldt organisasjonsfrihet for arbeidere i olje- og gasssektoren. Føderasjonen av fagforeninger i republikken Kasakhstan (FPRK) rettet en klage til kasakhiske myndigheter om kollektiv forhandlingsrett for arbeidere i selskapet Tengizchevroil, og anklaget selskapet og myndighetene for å opprette “gule” fagforeninger, dvs. fagforeninger som var mer imøtekommende overfor arbeidsgiverne, og med en mindre aksent på sosialisme som det ideologiske grunnlag for fagforeningsvirksomhet.⁷⁴ Av konkrete hendelser ble det blant annet innrapportert at fagforeningsledere fra FPRK ble nektet tilgang til Tengizchevroil, og at myndighetene hindret overføringer av medlemskontingent fra fagforeninger i selskapet til FPRK, blant annet ved å avstå fra å trekke fagforeningskontingent fra utbetalt lønn.

ILOs ekspertkomité konkluderte i saken med å be myndighetene å foreta en utredning om hvorvidt det ble etablert “gule” fagforeninger i selskapet, gi fagforeningsledere fri adgang, og gjennomføre kollektive forhandlinger med fagforeningene i tråd med prinsippene om åpne forhandlinger. Sakene har etter alt å dømme ikke fått noen oppfølging fra ILOs side.

Generelt sett har Kasakhstan lagt seg på en linje som kan omtales som betinget tilpasning hva angår konvensjonene 87 og 98. Landet har ratifisert samtlige av ILOs kjernekonvensjoner etter uavhengighet og utviklingen av det nasjonale lovverket i Kasakhstan har gått gradvis. Kasakhstan har også uttrykt eksplisitt interesse for GSP + ordninger med EU. Det kan derfor være trekk som tyder på at Kasakhstan ser tilpasning til ILO-standarder i et større perspektiv enn Russland og Hviterusland, og som et middel til å styrke landets handelspolitikk med EU.

Hvor alvorlig er det at fagforeninger ikke kan motta finansiering fra utlandet, ref. tilsvarende lov i Hviterusland? Mye tyder på at disse restriksjonene ikke primært bør forstås i et arbeidsrettslig lys. Loven setter restriksjoner på religiøs virksomhet, men dette er strengt tatt ikke det mest påtrengende problemet i Kasakhstan i dag. Balansen mellom nasjonale arbeidstakerrettigheter og internasjonaliseringen av det

⁷⁴ Betengelsen “gule” fagforeninger er forbundet med fremveksten av nye fagforeninger i Frankrike på begynnelsen av 1990-tallet. Disse fagforeningene avviste prinsippet om klassekamp og streikerett og ønsket i stedet et tettere samarbeid mellom bedriftseiere og arbeidere. Den gule fargen er tatt inn som en motvekt til den sosialistiske “røde” fargen, og dermed et symbol som gjør at disse fagforeningene skiller seg ut.

kasakhiske arbeidsmarkedet er en større utfordring, og denne er fremskyndet av sesongrelatert arbeidsmigrasjon. Kasakhstan har regulert tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft ved å opprette en årlig kvote på 72 500 arbeidere fra utlandet. Kina topper statistikken. Kasakhiske myndigheter oppgir at 75 % av alle arbeidere fra utlandet er høyt kvalifisert personell og ikke ufaglært arbeidskraft (Tengri News, 2011).⁷⁵ Kasakhstan vil også innføre en ny lovgivning som pålegger investeringsselskaper å benytte lokal arbeidskraft (opptil 90 % for visse selskaper, og 70 % for øvrige) (Tengri News, 2011b).⁷⁶ Dette tyder på at det er viktig for Kasakhstan å beskytte nasjonal arbeidskraft, men også at landets råvarer gjør det attraktivt for investeringer fra utlandet, i særlig grad Kina.

En spesifikk sak som har påkalt oppmerksomheten fra menneskerettighetsforkjempere er forholdene for migrasjonsarbeidere i tobakksindustrien (Hellish Work, 2010). Disse kommer primært fra Kirgisistan, og Human Rights Watch har utredet arbeidsforholdene for ufaglærte arbeidere i denne sektoren. Dette er en sak som har implikasjoner for barnearbeid og vilkårene for sesongarbeidere. Rapporten viser også til andre tall enn den offisielle kvoten benyttet av myndighetene. I følge rapporten finnes det et sted mellom 300 000 og 1 million arbeidsemigranter i Kasakhstan. Forholdene for migrasjonsarbeidere i jordbrukssektoren har vært gjenstand for en ILO CEACR rapport (2009) om barnearbeid, der anbefalingene blant annet har vært å nedsette et nytt arbeidsinspektorat for arbeidsemigranter i jordbrukssektoren. Human Rights Watch har påpekt at det ikke finnes effektive klageinstanser, og også påvist at myndighetene overser problemet. Denne saken omhandler imidlertid konvensjonen om barnearbeid, og faller dermed utenfor denne rapportens hovedfokus.

Utfordringer melder seg også i olje- og gassektoren. I 2011 er det meldt om nye streiker og oppsigelser blant ansatte i olje- og gassektoren. Streikende oljearbeidere i Quarzjanbaz-regionen i Kasakhstan ble i mai oppsagt (*RFE/RL Newslines*, 2011).⁷⁷ Arbeiderne krevde organisasjonsrettigheter for frie fagforeninger. I slutten av mai startet oljearbeidere i Manghysau-regionen en sultestreik med krav om å omstøte den kollektive avtalen som selskapet OzenMunaiGaz har med arbeiderne. Fagforeningsaktivister er også fengslet (*RFE/RL Newslines*, 2011).⁷⁸ Fra offisielt hold hevdes det at disse streikene er illegale og spontane, og dermed også at de ikke har støtte fra de offisielle fagforeningene (Zjumageldieva, 2011). Regionen der streikevirksomheten finner sted befinner seg også langt unna sentrale strøk, og ligger en tre dagers reise fra Karaganda-regionen (Sjumkin, 2011).

⁷⁵ <http://en.tengrinews.kz/markets/525/>

⁷⁶ http://en.tengrinews.kz/kazakhstan_news/2066/

⁷⁷ http://www.rferl.org/content/striking_oil_workers_fired_in_kazakhstan/24207466.html

⁷⁸ http://www.rferl.org/content/more_oil_workers_hunger_strike_kazakhstan/24206131.html

5.3. Oppsummering

Gjennomgangen over viser at RuBeKa-landenes etterlevelse av konvensjonene 87 og 98 varierer fra gradvis (og betinget) tilpasning til avvik (fullstendig ignoranse). Tilstanden for organisasjonsrettigheter i Kasakhstan og Russland er foreløpig ikke like graverende som i Hviterussland. Hviterussland har ikke samarbeidet med ILOs komiteer, og har innført endringer av lovverket bare i begrenset grad. Det er et viktig unntak i denne sammenheng at myndighetene har gitt BKDP møterett i trepartskommisjonen (2008), noe som er viktig for dette fagforbundet. Utover dette kan det ikke sies at Hviterussland i noen nevneverdig grad har tilpasset seg standardene om organisasjonsfrihet.

Russlands viktigste fagforening, FNPR, støttet klagen rettet mot Hviterussland i ILO. Om dette skyldes ambisjonene om regionalt lederskap, eller at den nasjonale praksis i Russland gir fagforeningene en større grad av medbestemmelse enn i Hviterussland, er ikke entydig. FNPR har vektlagt samarbeid med myndighetene fremfor konfrontasjon, en linje som har rådet grunnen helt siden 1993. Den nye klagen fra KTR/VKT viser imidlertid at organisasjonsrettigheter ikke er fullt ut gjennomført i Russland, og at det er et sterkt behov for en uavhengig arbeidsrett/ankeinstans, samt sikrere rettsvern for beskyttelse av fagforeninger. Det er vanskelig å etablere nye lokale fagforeninger i Russland, og myndighetene kan også benytte gjeldende lovgivning til å begrense ytringsfriheten til fagforeningene. Streikeretten er også begrenset i Russland, gitt de omstendelige prosedyrene for vedtak om streik.

Både Hviterussland og Russland har også hatt flere saker til behandling i ILOs organer. ILO har ikke viet tilsvarende stor oppmerksomhet til Kasakhstan. En medvirkende årsak kan være at Kasakhstan ratifiserte ILO-konvensjonene relativt sent, og at det viktigste sett av problemstillinger som opptar ILO er knyttet til andre konvensjoner enn organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger. ILOs fokus er i dag spesielt rettet mot barnearbeid, og en rekke større prosjekter er gjennomført på dette området. Streikevirksomheten blant arbeidere i Kasakhstans olje- og gassektor viser imidlertid at det er sterkt varierende praksis hva angår organisasjonsfrihet, og at diskriminering og arrestasjoner forekommer. Kasakhstans rammeverk for streik er like omstendelig som, og tilnærmet identisk med Russlands.

Den langsiktige trenden i Hviterussland er utvilsomt knyttet til *status quo*. Det er ingen grunn til å vente noen omfattende kursendring i Hviterussland under Lukasjenko, med mindre et totalt sammenbrudd er nært forestående. Hviterussland viser begrenset vilje til å etterkomme ILOs anbefalinger, og utviklingen av det nasjonale regimet, politisk og hva angår rammevilkår for fagforeninger og det sosiale partner-

skap, viser et repressivt og topptungt regime som ikke viker for internasjonalt påtrykk. For Russlands del er det også få endringer å spore. Gjennom FNPRs lederskap i PERC har Russland en sentral rolle i ILOs regionale fokus. Trepanttssamarbeidet er godt etablert, og den økonomiske situasjonen er også langt bedre i Russland enn i Hviterussland. Den mest interessante utviklingen i Russland er knyttet til arbeidsgiverorganisasjonene og deres innflytelse på russisk politikk, dette med referanse til Medvedevs moderniseringsprogram. De store russiske investeringene i Hviterussland kan også medføre uventede endringer. Situasjonen i Kasakhstan er også preget av kontinuitet i trepartssamarbeidet, selv om det er større usikkerhet knyttet til den politiske utvikling. Utviklingen i olje- og gassektoren fremstår som den viktigste, også hva angår fagforeningenes innflytelse.

Kan ILO sies å være en effektiv aktør hva angår å fremme arbeidstakerrettigheter i disse landene? ILO har mobilisert betydelige insentiv-, konsultasjons- og “shaming”-mekanismer for å påtale betydelige brudd på organisasjonsfriheter i Hviterussland. Dette har ikke lyktes fullt ut. Det betyr imidlertid ikke at ILO ikke har innflytelse. ILO er fortsatt en viktig ankeinstans for fagforeninger i RuBeKa-landene og en garantist for at de nasjonale rammevilkårene holder en viss standard. Som formannen i BKDP understreket i et intervju i forbindelse med dette prosjektet, ILO arbeider på lang sikt og kan, selv om organisasjonen ikke har sanksjonsmuligheter, endre standarder i medlemslandene (Jarosjtsjuk, 2011). ILOs gradvise tilnærming og langsiktige perspektiver kan med andre ord gi uttelling.

6. Konklusjon

Denne rapporten har gitt en gjennomgang av arbeidstakerrettigheter i tre land, Russland, Hviterussland og Kasakhstan (RuBeKa-landene). Rapporten har undersøkt hvorvidt landene etterlever Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) konvensjoner om organisasjonsrettigheter og retten til kollektive forhandlinger. Konteksten har vært konsolideringen av landenes nasjonale politiske systemer og utviklingen av nasjonale rammeverk for trepartforhandlinger og annen relevant lovgivning. Økonomisk og sosial utvikling er tatt med som bakteppe for konsolideringen av de politiske systemene.

Rapporten tok utgangspunkt i teorier om endring og normdynamikk. Disse er knyttet til teorier om "kritisk masse" (press fra eksterne og interne normentreprenører), læring gjennom internasjonale organisasjoner og internasjonale organisasjoners legitimitet og autoritet. Studien har sett på ILOs virkemidler som organisasjon og effekten av interne normentreprenører. Det har ikke vært prosjektets hensikt å teste gyldigheten av disse teoriene, men å benytte teorien til å strukturere empiriske funn.

Til tross for strukturelle likheter i konsolideringen av RuBeKa-landenes politiske systemer synes graden av tilpasning til internasjonale standarder å være forskjellig. Russland og Kasakhstan har valgt en betinget tilpasning, og trepartssamarbeidet synes å mer pluralistisk enn i Hviterussland. Om man kan snakke om reell pluralisme og full organisasjonsfrihet er en annen sak. Både Kasakhstan og Russland har et nasjonalt rammeverk som kan beskrænke fagforeningsaktivitet i den grad myndighetene finner dette formålstjenlig. I denne sammenheng er det særlig uavhengige rettsinstanser som er det springende punkt, samt det faktum at statlige organer har en reell kontroll på organisasjoner gjennom registreringsprosedyrer.

Hviterussland er en sak for seg. Trepartssamarbeidet er en fiksjon, politikken overfor de frie fagbevegelsene er basert på undertrykkelse, og det finnes ingen betydningsfulle og selvstendige næringslivsaktører i Hviterussland. Landets særegne og gjenstridige politiske regime synes imidlertid å stå overfor en rekke uløselige sosiale og økonomiske dilemmaer. På kort sikt vil Hviterusslands avhengighet av Russland øke betraktelig, men Russland vil neppe se seg tjent med å ta et større økonomisk og sosialt ansvar for Hviterussland, de store investeringene til tross. Før eller siden vil dette bli et spørsmål om landet står foran et politisk og økonomisk sammenbrudd, eller som tidligere leder av op-

posisjonen Aleksander Milinkevitsj sa det: “den utvikling vi nå ser i Hviterussland er begynnelsen på slutten” (Milinkevitsj, 2011).

Fagforeningene i landene er normentreprenører i forskjellig grad, og for det meste på en nasjonal arena. I Russland og Kasakhstan kan fagforeningene sies å ha hatt en innflytelse, kanskje i størst grad i Russland. Dette betyr imidlertid ikke at man ubetinget kan snakke om noen “normkaskade”, der interne entreprenører fremmer normer på en måte som medfører full etterlevelse av ILO-normer. Russlands og Kasakhstans lovgivning på feltet arbeidsrett tillegger ILO-standarder betydning, og landene har også vist tilpasningsvilje i de saker der ILO har vært involvert. Russland ønsker nok derimot å ha en nøkkelrolle i ILOs regionale organisasjon, mens Kasakhstan synes å se arbeidsrettighetsstandarder i et handelspolitisk perspektiv.

Det er ingenting i ILOs regelverk som forbyr utviklingen av nasjonale forhandlingsregimer. Det alt vesentligste er etterlevelse av ILO-standarder, samt det å være en effektiv ankeinstans for fagforeningskrefter i RuBeKa-landene som utsettes for diskriminering. ILO har samtidig en bred agenda: å sette arbeidstakerrettigheter på den internasjonale dagsorden globalt. Det er for så vidt vesentlig at RuBeKa-landene alle har restriksjoner på ekstern finansiering/bistand, og mer spesifikt, at de har utviklet egne nasjonale regimer for regulering av sektoren (arbeidsgivere som arbeidstakere). Dette utelukker imidlertid ikke ILO-aktivitet i Russland og Kasakhstan. Det er mer bekymringsfullt at slik aktivitet ikke kan gjennomføres i Hviterussland.

Følgende funn avrunder rapporten:

Nasjonale regimer og ILO-standarder:

- Siden midten av 1990-tallet har RuBeKa-landene utviklet egne nasjonale rammeverk for trepartsforhandlinger (*sotsial'noe partnerstvo*). Kasakhstan og Russland har innlemmet dette rammeverket i Loven om arbeid. Hviterussland regulerer arbeidsrettslige forhold ved dekret, selv om landet formelt har en Lov om arbeid.
- Kasakhstan og Russland har gjennomført en betinget tilpasning til ILO-standarder. Restriksjoner er lagt på organisasjonsfrihet (registrering, ekstremisme, religiøse organisasjoner), og på finansiering fra utlandet. ILO gjennomfører programmer og aktiviteter i begge land.
- Hviterussland viser ikke vilje til å etterleve ILO-standarder. Dekreter detaljstyre arbeidstakerrettigheter som lønn, ferie og organisasjonsrett. Effekten av ILOs og EUs sanksjoner mot landet er minimale. ILO har ingen aktiviteter i Hviterussland.

- Hviterussland er det eneste landet i det postsovjetiske rom som er blitt gransket av ILOs CoI (Commission of Inquiry).

Nasjonale regimer:

- Russlands lov om arbeidsgiverorganisasjoner ble innført i 2002 parallelt med beskrankningen av oligarkenes makt. Loven gir et formelt organisasjonsvern. Streikeretten for fagforeninger er begrenset. Russlands viktigste arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner ligger nær opptil regjeringens politikk. Nyere arbeidsgiverorganisasjoner og KTR/VKT følger en mer selvstendig linje.
- Russlands lov om ekstremisme gjør det mulig for justisdepartementet å innlemme løpesedler fra fagforeninger på listen for ekstremistisk materiale. Dette begrenser ytringsfriheten for fagforeninger.
- Hviterussland detaljstyrer arbeidslivet med dekreter. Den offisielle arbeidstakerorganisasjonen fungerer som regimets forlengede arm på arbeidsplassene. Arbeidsgiverorganisasjoner står svakt i Hviterussland.
- Kasakhstans lovgivning om organisasjoner forbyr religiøse organisasjoner. Streikeretten er begrenset. Arbeidsgiverforeningene og de nasjonale fagforeningene ligger tett opptil presidentens nasjonale samlingspolitikk.

Tendenser og utviklingstrekk

- RuBeKa-landenes politiske utvikling er karakterisert ved opprettelsen av sterke presidentembeter og svake parlamenter. Denne tendensen er forsterket gjennom grunnlovsendringer. Den politiske arena formes enten ved favoriserende medier, kampanje- og mobiliseringsorganisasjoner, eller kooptering av eliter i store støttepartier. Dette gjør regimene svært sårbare for suksesjonsproblematikken, og mindre fleksible hva angår å absorbere sosial misnøye.
- Kasakhstan og Russland har solide råvarebaserte økonomier, og velstand og vekst er knyttet til høye råvarepriser. Hviterusslands økonomi er i stadig sterkere grad avhengig av Russland. Russiske investeringer i Hviterussland har økt kraftig siden 2007.
- Kasakhstans olje- og gassektor synes i økende grad å være preget av streiker blant arbeidere som krever organisasjonsrettigheter. Det er tegn på at suksesjonsproblematikken gjør seg mer gjeldende i Kasakhstan.

Anbefalinger

- Hviterussland kan stå overfor en politisk og økonomisk krise. Det bør arbeides for at ILO kan gjenoppta sine programmer i Hviterussland.

Litteraturliste

- Alston, Philip (1992) (red.). *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Clarendon Press: Oxford.
- Alston, Philip (2005) (red.). *Labour Rights as Human Rights*. Oxford University Press: Oxford.
- Anderson, Benedict (1993). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andvig, Jens, Bjørne Grimsrud og Arne Melchior (1997). *Handelspolitikk og arbeidstakernes rettigheter*. NUPI/FAFO rapport: Oslo.
- Ashwin, Sarah and Simon Clarke (2003). *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition*. Palgrave Macmillan: London.
- Ashwin, Sarah (2006) (red.). *Adapting to Russia's New Labor Market: Gender and Employment Behaviour*. Routledge: London and New York.
- Astana Calling (2011). "Gov't Reviews Annual Report by Samruk Kazyna National Welfare Fund". Astana Calling: Bi-weekly News-report: The Ministry of Foreign Affairs: Astana. Tilgjengelig på: <http://mfa.kz/>
- BBC World News (2010). "Russia to lose 25 bn USD in capital flight in 2010". 30. november. Tilgjengelig på: <http://www.bbc.co.uk/news/business-11880031>
- Benc, Vladimir (2010) (red.). *Sozдание mostov mezjdu Slovaiej i Kazachstanom*. [Building Bridges Between Kazakhstan and Slovakia]. Slovak Foreign Policy Association (SFPA): Bratislava.
- Bulhakaw, Valer (2001) (red.). *The Political System of Belarus and the 2001 Presidential Election*. Minsk Analytical Group: Warsaw.
- CIA World Factbook (2011). Country Analysis Belarus. Tilgjengelig på: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html>
- Cook, Linda J. (1997). *Labor and Liberalization: Trade Unions in the New Russia*. The 20th Century New Press: New York.
- Colton, Timothy og Michael McFaul (2005). "Putin and Democratization". I Herspring, Dale (2005). *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Rowman and Littlefield: New York, Oxford, ss. 13 – 30.
- Council Regulation (2005). "Applying a Scheme of Generalized Tariff Preferences". Council Regulation (EC) nr. 980/2005 av 27. juni.
- Cummings, Sally N. (2005). *Kazakhstan: Power and the Elite*. IB Tauris: London.
- Danilovich, Hanna & Richard Croucher (2011). "Labour Management in Belarus: Transcendent Retrogression". *Journal of Communist and Transition Studies*. 27 (2): 241 – 262.

- Dave, Bhavna (2007). *Kazakhstan: Ethnicity, Language and Power*. Routledge: Oxford.
- Doing Business (2011). World Bank Index Ease of Doing Business. Tilgjengelig på: <http://www.doingbusiness.org/rankings>
- Eke, Steven (2002). "With the State or Against the State: The Media in Belarus". I Lewis, Ann (2002) (red.). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London, ss. 91 – 102.
- Evangelista, Matthew (2002). *The Chechen Wars: Will Russia Go the Way of the Soviet Union?* Brookings Institutions Press: Washington DC.
- Finnemore; Martha og Kathryn Sikkink (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52 (4): 887 – 917.
- Fischer, Sabine (2009) (red.). "Back from the Cold? The EU and Belarus in 2009". *Chaillot Paper* nr. 119. Institute for Security Studies: Paris.
- Flikke, Geir & Julie Wilhelmsen (2008). "Central-Asia: Testing Ground for New Great Power Relations?". NUPI Rapport: Oslo.
- Freire, Maria R. og Roger E. Kanet (2010) (red.). *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the Great Game*. Palgrave MacMillan: London.
- Frye, Timothy (2002). "Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Soviet World". I Andrew Reynolds (red.) (2002). *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press: Oxford, ss. 81 – 103.
- Guriev, Sergei og Aleh Tsyvinski (2010). "Challenges Facing the Russian Economy after the Crisis". I Åslund, Anders, Sergei Guriev og Andrew C. Kuchins (2010) (red.). *Russia after the Global Economic Crisis*. Peterson Institute: Washington DC, ss.9 – 38.
- Hellish Work (2010). "Hellish Work: Exploitation of Migrant Tobacco Workers in Kazakhstan". *Human Rights Watch Report*. New York.
- Herspring, Dale (2005). *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Rowman and Littlefield: New York, Oxford.
- ILO (2006). "341st Report of the Committee on Freedom of Association". ILOLEX Database, tilgjengelig på: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=4&chapter=21&query=Belarus%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>
- Ioffe, Grigorij (2011). "Belarus and the West: From Estrangement to Honeymoon". *Journal of Communist and Transition Studies* 27 (2): 217 – 240.
- ITUC/PERC (2010). "Building Democracy and Trade Union Rights in the NIS". *ITUC/PERC Regional Conference Report*. November.

- Jarosjtsjuk (2011). Intervju med Aleksander Jarosjtsjuk, leder for BKDP. 24. juni 2011.
- Kahn, Jeffrey (2002). *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford University Press: Oxford.
- Kent, Ann (1998). "China, International Organizations and Regimes: The ILO as a Case Study in Organizational Learning". *Pacific Affairs* (70): 4, ss. 517 – 532.
- Kjærnet, Heidi (2010). "Strategic Resources, Strategic Players: The Role of National versus International Oil Companies in Post-Soviet Eurasia". I Freire, Maria R. og Roger E. Kanet (2010) (red.). *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the Great Game*, ss. 271 - 289.
- Kolstø, Pål (2000). *Political Construction Sites: Nation Building in Russia and the Post-Soviet States*. Westview: Oxford.
- Konstitutsia Rossijskoj Federatsii* (1994). Juriditsjeskaja literatura: Moskva.
- Korosteleva, Elena (2002). "Political Leadership and Public Support In Belarus: Forward to the Past?". I Lewis, Ann (2002) (red.). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London, ss. 51 – 70.
- KTR/VKT (2010). "Freedom of Association: Russian Federation". Klage til ILO, 20. januar 2010. Mottatt fra LO, april 2011.
- LO (2011). Intervju med Olav Ofstad og Karin Beate Theodorsen. Landorganisasjonen, april.
- Leary, Virginia A. (1992). "Lessons from the Experience of the International Labor Organization". I Alston, Philip (1992) (red.). *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. ss. 580 – 619.
- Lewis, Ann (2002) (ed). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London.
- Mankoff, Jeffrey (2010). *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Rowman & Littlefield: Boulder, New York.
- Marples, David R. (2002). "Belarus: The Last European Dictatorship?". I Lewis, Ann (2002) (red.). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London, ss. 31 – 50.
- Medvedev (2011). "Dmitrij Medvedev: Sotsial'noe partnerstvo – trebovanie vremeni". *Vestnik nedvizjivosti*, 6. april 2011. Tilgjengelig på: http://vnk39.ru/news/detail.php?SECTION_ID=742&ELEMENT_ID=24728
- Medvedev (2011b). "Dmitrij Medvedev: S 2010 stavka strakhovykh snosov sostavit 30%". OPORA nettsted, tilgjengelig på: http://opora.ru/news/other_news/12338/
- Milinkevitsj (2011). Samtale med Aleksander Milinkevitsj, Polen, juni 2011.
- Moshes, Arkady (2001). "The Evolution of Relations Within the Slavic Triangle: a View from Russia". I Moshes, Arkady & Bertil Ny-

- gren (2001). *A Slavic Triangle? Present and Future Relations Between Russia, Belarus and Ukraine*. Swedish National Defence College: Stockholm, ss. 61 – 74.
- NHO (2011). Intervju med Katharina Sætersdal, NHO, april.
- Novitz, Tonia (2005). “The European Union and International Labour Standards: The Dynamics of Dialogue between the EU and the ILO”. In Philip Alston (2005) (red.). *Labour Rights as Human Rights*. Oxford University Press: Oxford, ss. 214 – 241.
- Nurmuhanova, Gulnara (2010). “Current Trends and Features of Development of Kazakhstan’s Economy.” In *Building Bridges between Slovakia and Kazakhstan*, edited by Vladimir Benc. Bratislava: ADIN.
- Pirani, Simon (2010). *Change in Putin’s Russia: Power, Money and People*. Pluto Press/ Palgrave Macmillan: New York.
- Rácz, András (2010). “The EU and Belarus: Engaged – No Wedding in Sight”. *PRIF-Report* nr. 101. Peace Research Institute Frankfurt: Frankfurt am Main.
- Remington, Thomas (2004). *Politics in Russia*. Pearson & Longman: New York.
- Rights at Work (1998). ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneve 18. juni. Tilgjengelig på: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>.
- Russian Economic Report (2011). *World Bank Report*, nr. 24 (mars). Tilgjengelig på: <http://www.worldbank.org.russia>
- Rutland, Peter (2005). “Putin and the Oligarchs”. I Herspring, Dale (2005). *Putin’s Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Rowman and Littlefield: New York, Oxford, ss. 161 – 184.
- Sakwa, Richard (1989). *Soviet Politics in Perspective*. Routledge: London and New York.
- Sakwa, Richard (2010). “Senseless Dreams and Small Steps: The CIS and CSTO between Integration and Cooperation”. I Freire, Maria R. og Roger E. Kanet (2010) (red.). *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the Great Game*, ss. 195 – 214.
- Sahm, Astrid (2002). “Barrier or Bridge on the Road to Europe? Justice and Home Affairs”. I Lewis, Ann (2002) (red.). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London, ss. 375 – 386.
- Sahm, Astrid (2009). “Civil Society and Mass Media in Belarus”. I, Sabine Fischer (2009) (red.). “Back from the Cold? The EU and Belarus in 2009”. *Chaillot Paper* nr. 119. Institute for Security Studies: Paris, ss. 49 – 64.
- Shlapentokh, Vladimir (2005). “Russia’s Demographic Decline and the Public Reaction”. *Europe-Asia Studies* (57): 7, ss. 951 – 968.

- Sikkink, Kathryn (1998). "Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights". *PS: Political Science and Politics* 31 (3): 516 – 523.
- Sjisjero, Daniel (2009). "Profsoyuznoe dvizhenie v Kazakhstane", Paris, upublisert paper mottat av LO (på russisk).
- Sjumkin (2011). Intervju med uavhengig fagforeningsekspert Pavel Sjumkin (Kasakhstan) den 22. juni 2011.
- Stratfor (2011). "Internal Struggles Threaten Kazakhstan's Energy Future". *Stratfor Global Intelligence Report*, 19. mai.
- Teague, Elizabeth (2002). "Belarus: A Short History". I Lewis, Ann (2002) (red.). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London, ss. 17 – 30.
- The Wall Street Journal (2011). "Russia Faces Fresh Capital Flight". 5. april, tilgjengelig på: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703806304576244724213755388.html>
- Weisband, Edward (2000). "Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, Shame and Learning in the ILO Labor Standards Monitoring Regime". *International Studies Quarterly* (44): 4, ss. 643 – 666.
- Wilhelmsen, Julie og Geir Flikke (2005). "Evidence of Russia's 'Bush-Doctrine' in the CIS". *European Security*, vol. 14, no. 3, ss. 387-417.
- World Bank (2003). World Bank Country Brief Belarus. Tilgjengelig på: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BELARUSEXTN/0,,menuPK:328441~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:328431,00.html>
- Yekadumaw, Andrey (2001). "The Political System of Belarus Between 1990 and 1996". I Bulhakaw, Valer (2001) (red.). *The Political System of Belarus and the 2001 Presidential Election*. Minsk Analytical Group: Warzaw, ss. 7 – 56.
- Zjumageldieva (2011). Intervju med visepresident Gulnara Zjumageldieva i FPRK, 27. juni 2011.
- Åslund, Anders (2002). "Is the Belarusian Economic Modell Viable?". I Lewis, Ann (2002) (red.). *The EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. The Federal Trust: London, ss. 173 – 186.
- Åslund, Anders, Sergei Guriev og Andrew C. Kuchins (2010) (red.). *Russia after the Global Economic Crisis*. Peterson Institute: Washington DC.

English Summary

This current report discusses the legal framework of labour rights in Kazakhstan, Belarus and the Russian Federation, and how these relate to the international labour conventions adopted by the International Labour Organization (ILO). The context for the analysis is the consolidation of political regimes in these countries and the development of national regimes for collective bargaining and other related legislative acts. Social and economic developments are discussed alongside with the consolidation of the political systems of these countries.

The theoretical framework for the report is provided by theories of normative change. These theories assume that, under certain conditions, a 'critical mass' of international and national norm-entrepreneurs can unleash a norm cascade. Other theories relate to processes of institutional learning, assistance and organizational legitimacy and authority. This study focuses on the effect of internal norm-entrepreneurs, and also how the ILO can foster change through deliberation and monitoring. The project does not test the validation of these theories, but uses them as an interpretive framework for organizing the empirically based discussions of national regimes.

The three countries have ratified all of ILO's 8 core conventions. This includes also the core conventions 87 (On organizational freedom) and 98 (On the right to collective bargaining). Practices as regards these conventions, and especially concerning the 'fundamental freedom conventions' 87 and 98, have not met the standards set, however, and all states have had cases before the ILO committee on the freedom of association (CFA). National legislation has been adopted and tripartite negotiations take place regularly in all countries. The legislative frameworks of Kazakhstan and Russia are similar, and they both have national tripartite councils that conclude central agreements every second year.

However, there are differences in the gravity of these cases, and also in the states' responses to ILO corrections and suggested improvements. Despite the structural similarities in political consolidation, their degree of compliance with ILO norms varies. Russia and Kazakhstan practise what could be termed 'conditional adaptation' to ILO standards, and their system of collective bargaining seems more pluralistic than in Belarus. All the same, it is not possible to talk about complete pluralism and complete organizational freedoms in these two countries. New legislation on organizations and state registration of

these may – and already does – limit the freedom of expression for organizations, and also the possibilities for new organizations to emerge. Neither Kazakhstan nor Russia has independent labour arbitration courts, which in practice makes strikes a risky and almost impossible venture.

Belarus is a case in itself. Tripartite structures exist formally, but they are a fiction, as the content of these negotiations is restricted by presidential decrees. Government policies are highly restrictive, labour organizations are suppressed, and there are no organizations for employers. The political regime in Belarus still faces numerous economic and potentially also social challenges, even though the economy has proven surprisingly steady in the last decade. In the short term, Belarus will become more dependent on Russia economically, and Russia is already investing heavily in the republic. However, Russia cannot take on any deeper social and economic responsibility for the Belarus populace. As the crisis deepens, this paradox will become increasingly evident.

Labour unions in the three countries are basically nationally oriented, and are not primarily international norm-entrepreneurs. Labour unions in Russia and Kazakhstan have had influence on legislation, and also on socio-economic development, but the largest unions do not challenge the government to any substantial degree. It is also hard to talk about a ‘norm-cascade’ in any of these countries, although labour unions in Russia and Belarus frequently appeal to ILO’s surveillance and control mechanisms on cases relevant to Conventions 87 and 98 on organizational freedom and on the right to collective bargaining. Still, legislation in Russia and Kazakhstan recognizes the supremacy of ILO standards, and both countries have shown a certain willingness to adapt and consult with the ILO on cases brought before the ILO committee on the freedom of association.

This is not the case for Belarus. The ILO has established a Commission of Inquiry for Belarus, but has concluded that the political authorities of Belarus are doing little to comply with ILO recommendations. As a result, from 2007 the EU introduced a halt in the GSP+ tariff arrangements for Belarus, with reference to the untenable conditions for labour rights and other human rights in Belarus. This has not pushed Belarus into compliance, however.

As the effect of the norm-cascade is limited, it is also hard to suggest that these countries are ‘Europeanizing’ to any significant degree. On the contrary: geographical distance and the various institutional entanglements between these countries, as well as Russia’s position as a regional power, counter any assumption that they see labour union

rights and ILO membership as a vehicle for normative rapprochement with Europe. While the Russian discourse on modernization offers a new arena for discussing the rights of employers, especially concerning medium- and small businesses, there are path dependencies in regime developments that point in another direction.

There is of course nothing in the conventions of the ILO that prohibits the development of national regimes for bargaining and collective dispute resolutions. The major issue for the ILO is not sovereign national regimes, but regimes that are restrictive. The broad agenda of the ILO is to set labour rights high on the regional and global agenda, and to make the basic standards of organizational freedom and the right to collective bargaining apply for all member countries. All three countries studied here have legislation and practices that make it difficult for new labour unions to emerge; moreover, legislation also prohibits external funding of labour unions. Still, the ILO is active in Russia and Kazakhstan, and the regular dialogue with authorities seems to have worked so far. Of greater concern is the fact that such activities are not possible in Belarus.