

Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

- Målet med ändringarna i konstitutionen är att stärka presidentens roll samt att öppna för möjligheten att Putin omväljs 2024.
- Konsekvenserna är vittgående för den ryska befolkningen då konstitutionens bärande princip om maktindelning i praktiken upphävs.
- Flera av de ändringar som beskriver policy blir ofrivilligt till en lista över politikområden där Putin under sina tjugo år som president inte lyckats.
- Att skriva in formuleringar om patriotism och historia i konstitutionen illustrerar att den politiska ledningen ser på konstitutionen som ytterligare ett instrument för den personcentrerade maktutövningen.

1. Inledning

Den ryska grundlagen håller på att omskas. År 2020 inleddes med att president Vladimir Putin föreslog omfattande förändringar i 1993 års konstitution. Vad består förändringarna av och vad innebär de? Detta memo försöker besvara dessa frågor.

Frågan om större förändringar av konstitutionen har diskuterats av och till under Putins hela tid vid makten, men det blev ändå en överraskning för den breda ryska allmänheten när han den 15 januari 2020 i sitt årliga linjetal tillkännagav att konstitutionen skulle förändras med förankring i en ”allrysk omröstning”. Efter tillkännagivandet blev aktiviteten febril i de berörda politiska och statliga instanserna för att bereda de parlamentariska och juridiska processerna som måste till stånd för att kunna driva igenom de föreslagna förändringarna. Hastigheten i hanteringen indikerar att förberedelser skett under en tid.¹ Redan den 20 januari skickade Putin ett lagförslag till Duman, ”Om förbättring av regleringen i olika frågor om organisationen av den offentliga makten”.² Lagförslaget behandlades och utökades för att slutligt antas av parlamentets två kamrar Duman och Federationsrådet samt av de regionala parlamenten i samtliga Rysslands federationssubjekt. Putin undertecknade lagen den 14 mars.³

Som vi ska se är syftet med ändringarna att stärka presidentens roll samt att öppna för möjligheten att Putin omväljs 2024. Den planerade ”allryska omröstningen”, som skulle ha hållits den 22 april, har skjutits på framtiden i ljuset av covid-19-pandemin.⁴ Hur processen ser ut framöver är därmed höljt i dunkel. Klart är dock att ändringarna i konstitutionen, i vilken form de än antas, får långtgående konsekvenser för Rysslands politiska utveckling.

¹ För tidslinje, se appendix 1.

² Utkast till federal konstitutionell lag, nr. 885214-7, 20 januari 2020, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (hämtad 8 april 2020).

³ Federal konstitutionell lag, Nr 1-FKZ, 14 mars 2020, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/2fZyaW9dqV1AAEuvMfATCKONAcAbTdCa.pdf> (hämtad 8 april 2020)

⁴ Ukaz o perenose daty goslovanija po voprosu odobrenija izmenenij v Konstitutsiju, 25 mars 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/63066> (hämtad 8 april).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

2. Ryssland och grundlagen – en komplicerad historia

För att förstå vad som nu pågår i Ryssland avseende de föreslagna förändringarna i grundlagen är en historisk tillbakablick nödvändig. Vilken roll har grundlagen spelat historiskt i Ryssland och i Sovjetunionen?

Under tsartiden gjordes några försök från liberalt håll att få till stånd en konstitution i Ryssland. De lyckades inte. Närmast var det så kallade Oktobermanifestet, som motvilligt undertecknades av tsar Nikolaj II den 17 oktober 1905, efter förlusten i det rysk-japanska kriget. Det har ibland kallats den första ryska konstitutionen. Dokumentet innebar slutet för Ryssland som autokrati, men inte någonstans där nämns ordet konstitution. Några viktiga punkter är värda att lyfta fram ur dokumentet. Medborgerliga fri- och rättigheter som bland annat omfattade församlings- och föreningsfrihet säkerställdes. Det innebar att politiska partier kunde verka lagligt i Ryssland. En ny lag utlovades som skulle utvidga principen om allmän rösträtt. En Riksduma inrättades för att godkänna lagar. I Riksduman skulle representanter för folket ingå. Tsarens obegränsade (*neogranitjennyj*) makt avskaffades, men tsaren behöll ändå kontrollen över flera områden. Oktobermanifestet må ha inneburit ett steg på vägen mot en rättsstat, men det var långt ifrån någon författning. Nikolaj II kände sig inte bunden av det och fortsatte att leva i den föråldrade föreställningen att han förblev enväldshärskare även sedan ett folkvalt parlament hade bildats.

Sovjetunionens ideologiska grundval var marxism-leninismen, och under den sovjetiska perioden avstannade därför alla liberala reformförsök helt. Under Sovjetunionens existens antogs så kallade konstitutioner 1918 (då endast för den ryska rådsrepubliken), 1924, 1936 och 1977. Konstitutionen i en rättsstat står över andra lagar och förordningar, dess bokstav och kanske framför allt dess anda respekteras. I Sovjetunionen var konstitutionens uppgift att tjäna kommunistpartiet – och därmed staten – för att skapa det ideala samhället. Den blev en del av partiets verktyg, ett ideologiskt och politiskt dokument, snarare än den grundlag som en rättsstat vilar på. Intressant nog gjordes – förutom de tre stora omarbetningarna av konstitutionen – ständigt korrigeringar vid olika tidpunkter, sammanlagt för de tre sovjetiska grundlagarna vid över 50 tillfällen.

De sovjetiska författningarna uppfyllde inte en konstitutions syfte – att reglera och begränsa den offentliga makten, att skydda individen från denna makt och att utgöra ett ramverk för rättssystemet. Istället utgjorde författningarna en del av partiets ideologiska propagandaapparat, och redan 1936 slogs fast att den sovjetiska konstitutionen var ”världens mest demokratiska”. Den första konstitutionen från januari 1924 nämner inte kommunistpartiet trots att detta redan då var det styrande maktorganet i Sovjetunionen. 1977 kom den så kallade Brezjnevkonstitutionen som något utökade de medborgerliga rättigheterna, men framför allt stärkte kommunistpartiets roll. Artikel nummer 6 inleddes med: ”Det sovjetiska samhällets ledande och riktninggivande kraft, kärnan i dess politiska system och i de statliga och samhälleliga organisationerna utgöres av Sovjetunionens kommunistiska parti. SUKP är till för folket och tjänar folket.”

Artikeln upphävdes i mars 1990 när Michail Gorbatsjov lanserade begreppet en *socialistisk rättsstat*. Det byggde på tanken att partiets makt skulle minska och övertas av de statliga institutionerna i Sovjetunionen. Detta försök till reform kom dock för sent, och det skulle visa sig att utvecklingen mot en upplösning av Sovjetunionen redan hade gått för långt.

3. 1993 års konstitution

Ryska federationens konstitution tillkom mot bakgrund av det ”dubbelväldet” som rådde mellan Högsta sovjet och Ryska federationens presidentmakt. I juni 1991 hade Boris Jeltsin valts till president i Ryssland i direkta, allmänna val. Ett nytt Högsta sovjet – parlamentet – hade valts i mars 1990, men då inte i direkta val utan av de Folkdeputerades kongress – en större folkvald församling

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

som skulle sammanträda två gånger per år. Högsta sovjet och presidentmakten kom att nästan helt låsa varandra under 1993. När president Boris Jeltsin beslöt att upplösa parlamentet, ledde det till att Högsta sovjet valde vice president Aleksandr Rutskoj till presidentposten. Krisen kulminerade den 3 oktober, när Rutskoj manade till väpnat uppror. Omkring 5 000–10 000 beväpnade män gick för att ockupera tv-tornet i Moskva och stadens borgmästares lokaler. Krisen upplöstes den 4 oktober 1993 då lojala arméförband besköt parlamentsbyggnaden, det så kallade Vita huset, där delar av Högsta sovjet barrikaderat sig.

Tidigare under året hade Jeltsin tillsatt en särskild konstitutionell församling (*Konstitusionnoje sovesjtjanije*) med representanter från Ryska federationens olika delar för att diskutera ett nytt författningsförslag. Denna församling hade dock inga formella befogenheter att anta en ny grundlag. Grundlagsförslaget presenterades den 10 november 1993 och antogs sedan i en allfolklig omröstning den 12 december samtidigt som val genomfördes till ett nytt parlament, Duman. I förslaget till konstitution var vicepresidentposten avskaffad.

Med denna konstitution skapades basen för Ryska federationens statsbyggnad. Denna nygamla stat ville bygga på laglig grund och trots turbulensen kring dess tillkomst har konstitutionen inte på allvar ifrågasatts.

I konstitutionens inledande kapitel kan inspiration skönjas från bland annat Förenta nationerna, Frankrike och USA. En konstitution brukar bestå av bestämmelser om hur landet ska styras, makten delas – både mellan olika maktgrenar och geografiskt – samt hur de viktigaste befattningarna tillsätts och avsätts. Dessutom slår den ofta fast grundläggande fri- och rättigheter för landets medborgare, samt hur och när undantags- och eller krigstillstånd får införas. Slutligen anges reglerna för hur konstitutionen kan ändras. Den ryska konstitutionen från 1993 faller väl in i detta mönster. Det sovjetiska arvet eller, snarare, behovet av att distansera sig därifrån framträder gång på gång. Några artiklar är särskilt framträdande. I det första kapitlets första artikel förklaras att Ryssland är en demokratisk rättsstat. Maktodelningsprincipen slås fast (artikel 10) vilket innebär att rättssystemet för första gången i Rysslands historia – i teorin – är självständigt. Individens fri- och rättigheter står i centrum. Statligt antagna ideologier eller tvångsanslutning till dessa förbjuds kategoriskt i artikel 13. Politisk mångfald och flerpartisystem råder. Var och en kan själv välja nationell tillhörighet, och ingen kan tvingas ange någon sådan (artikel 26); det står var och en fritt att passera statsgränsen utan att hindras från att återvända (artikel 27). Artikel 37 garanterar att det står alla fritt att själv välja yrke och att tvångsarbete är förbjudet.

Konstitutionen består av nio kapitel där kapitel 1 (§1–§16) redovisar grunderna för landets statskick; att Ryssland är en demokratisk och federal stat, en rättsstat samt att makten utövas av presidenten, regeringen, parlamentet och domstolarna. Kapitel 2 (§17–§64) fastställer de mänskliga fri- och rättigheterna som enligt kapitel 1 samtliga ryska medborgare åtnjuter. Dessa två kapitel tillsammans med det sista kapitlet – kapitel 9 (§134–§137) som anger hur konstitutionen kan ändras – är väsentligt svårare att ändra.⁵

Om 1993 års konstitution kunde sägas vara ”triumf för den moraliska individualismen”,⁶ vad finns att säga om de nu föreslagna förändringarna i ett längre tidsperspektiv?

Det är kapitel 3–8 som nu berörs av omfattande ändringar och tillägg. Resultatet blir att flera av förändringarna hamnar i kapitel där de inte hör hemma. Konstitutionen avslöjar – snarare än skyler – hur Rysslands politiska system alltmer har avlägsnat sig från de principer som stipuleras i konstitutionen.

⁵ För att ändra i kapitlen 1, 2 och 9 krävs att tre femtedelar av parlamentet ställer sig bakom detta samt att en Konstitutionell församling sammankallas. Denna kan antingen avslå ändringsförslagen eller utarbeta en ny konstitution som två tredjedelar av församlingen ställer sig bakom eller underställer den en allmän folkomröstning (*vsenarodnoje golosovanije*) där minst hälften av valmanskåren deltar och minst hälften av de som använder sin rösträtt röstar ja.

⁶ Sakwa, Richard i Fogelklou, Anders. “The Russian Constitutional Court under Vladimir Putin.” *Working Papers, No. 100*, Department of Eurasian Studies Uppsala University, April 2006.

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

Kapitel 3–8 ändras på initiativ från presidenten, Federala församlingen, regeringen eller de lagstiftande församlingarna i Rysslands federationssubjekt (regionerna). De antas enligt samma regler som för konstitutionell lagstiftning och träder i kraft då minst två tredjedelar av parlamenten i federationssubjekten har antagit ändringarna (ingen folkomröstning krävs). De kapitel som nu är föremål för omfattande ändringar och tillägg i lagen från 14 mars är således:

- Kapitel 3 (§65–§79), som behandlar Rysslands federala system, dvs. maktindelningen mellan landets federala centrum och de olika federationssubjekten. Här finns också den artikel (§65) som är lättast i konstitutionen att ändra, som anger vilka federationssubjekten är. För att lägga till ett federationssubjekt, ändra gränser, slå ihop eller avskaffa ett sådant, krävs endast att en federal konstitutionell lag antas. Den illegala annekteringen av Krim skedde bl.a. genom att denna artikel enkelt ändrades.
- Kapitel 4 (§80–§93), som behandlar presidentens befogenheter, hur han väljs, utövar sitt ämbete samt regler för hur han kan ställas inför riksrett.
- Kapitel 5 (§94 – §109), som anger hur landets parlament, den Federala församlingen, väljs, upplöses och vilka befogenheter det har. I parlamentets överhus, Federationsrådet, representeras landets federationssubjekt, medan underhuset, Duman, väljs främst på partilistor.
- Kapitel 6 (§110 – 117), som behandlar regeringens roll, hur premiärministern och ministrar utses och bekräftas samt hur regeringen avskedas eller avgår.
- Kapitel 7 (§118 – 129), som behandlar den dömande makten och åklagarväsendet, hur åklagare och domare i t.ex. Konstitutionsdomstolen och Högsta domstolen utses och avgår eller avskedas.
- Kapitel 8 (§130 – 137), som behandlar lokalt självstyre, dvs. vad som är mindre städers uppgifter samt deras rättigheter gentemot federala och regionala nivåer.

Det är långt ifrån första gången som konstitutionen är föremål för justeringar. Hur parlamentet väljs, mandatperioderna för såväl parlamentsledamöter som president har ändrats. Kapitlet om domstolssystemet ändrades i februari 2014 då presidentens utnämningssmakt utökades till att omfatta riksåklagarämbetet.⁷

4. De viktigaste ändringarna

Det som nu föreslås är dock mer omfattande förändringar än tidigare och de kan delas upp i tre huvudkategorier. För det första: huvuddelen av de förslag som Putin lanserade i sitt linjetal den 15 januari⁸ och sedan förelåg i det ursprungliga lagförslaget från 20 januari.⁹ Det är ändringar som framför allt stärker presidentmakten i det politiska systemet. För det andra: formuleringar som är av policykaraktär och handlar om satsningar på vetenskaplig utveckling och indexering av pensioner. Det är politiska mål som normalt inte brukar regleras i en konstitution. De har i huvudsak tillkommit i Statsrådets arbetsgrupp och infogats i den slutliga lagen från 14 mars om konstitutionsförändringar.¹⁰ Slutligen lyfts förhållanden som tidigare reglerats i federala konstitutionella lagar in i konstitutionen och en rad smärre ändringar görs också för att skapa kongruens.¹¹

⁷ Federal konstitutionell lag, 2-FKZ, 5 februari 2014, <http://kremlin.ru/acts/bank/38110> (hämtad 8 april 2020)

⁸ Putin, Vladimir (2018) "Poslanije Prezidenta Federalnomu Sobraniju", *Prezident Rossii*, 15 januari, <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/62582> (hämtad 8 april 2019).

⁹ Utkast till federal konstitutionell lag, nr. 885214-7, 20 januari 2020, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (hämtad 8 april 2020).

¹⁰ Federal konstitutionell lag, Nr 1-FKZ, 14 mars 2020, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/2fZyaW9dqV1AAEvMfATCKONAcAbTdCa.pdf> (hämtad 8 april 2020).

¹¹ Federala konstitutionella lagar är lagar som reglerar mer i detalj det som stipuleras i konstitutionen och de antas med kvalificerad majoritet i både Duman och Federationsrådet

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

Omröstningen som skulle hållits den 22 april 2020 omnämns som en ”allrysk omröstning” (*obsjtjrossijskoe golosovanije*), och den har en oklar konstitutionell status. Ändringar av kapitlen 1, 2 och 9 i konstitutionen kan bekräftas i en allmän omröstning (*vsenarodnoje golosovanije*) enligt artikel 135:3.¹² När 1993 års grundlag antogs skedde det med allmän eller en ”allfolkelig omröstning” (*vsenarodnoje golosovanije*). Den senare formuleringen fanns reglerad i både den sovjetiska konstitutionen, kapitel 1, artikel 5 från 1977, samt i den Ryska federativa socialistiska rådsrepublikens konstitution från 1978.¹³ ”Allrysk omröstning” finns inte reglerad i den nu gällande ryska konstitutionen, vilket innebär att den ryska politiska ledningen nu inte förhåller sig till den gällande konstitutionen, vilket den gjorde 1993.

4.1 Presidentmakten stärks

Förändringarna nu berör presidentens roll i det politiska systemet. Framför allt rör de presidentens utnämningssätt av domare, ett antal hårdare krav på den som ska väljas till president och ändringar som gör regeringen än mer till en instans för att implementera presidentens politik (se t.ex. ändringarna till att ”regeringen implementerar den verkställande makten under presidentens allmänna ledning” (§110:1). Dessutom ska Statsrådet, som skapades år 2000, få en konstitutionell ställning, vilket det inte tidigare haft. Ordet ”i rad” stryks från artikeln som stipulerar att presidenten får sitta i högst två mandatperioder. Den viktigaste ändringen tillkom dock på initiativ av dumaledamoten Valentina Teresjkova som den 10 mars föreslog att räkningen av antal mandatperioder för presidenten skulle ”nollas” i och med att konstitutionsförändringarna antogs.¹⁴

Putin presenterade sina ändringsförslag som ett sätt att ”säkerställa en större balans mellan de olika maktgrenarna”,¹⁵ men lagen innebär en betydande maktförskjutning till förmån för presidenten. Bland de utökade befogenheterna ingår att presidenten:

- kan avskeda premiärministern utan att avskeda hela regeringen (§83:a, §103:a, §111:2). Tidigare har presidenten bara kunnat avskeda premiärministern och samtidigt hela regeringen. Nu kan han välja att bara avskeda en impopulär premiärminister eller t.o.m. bara en enskild minister (83:d). Redan tidigare har presidentens inflytande över regeringen varit betydande, men detta är nu tydligare formulerat i konstitutionen. Dessutom är presidenten inte längre tvungen att upplösa Duman om den förkastar hans förslag till premiärminister tre gånger. Enligt den nya lagen har han den möjligheten, men är inte skyldig att göra det – något som kan användas om en nyvald Duma blir mer oppositionell;
- utser och avskedar ministrar och chefer för federala myndigheter inom områdena försvar, statens säkerhet, inrikes ärenden, justitie, utrikes, kris- och civil beredskap samt samhälls säkerhet (83:d-tillägg, §102:k, §112:2). Detta innebär att den ordning som redan existerar enligt rysk konstitutionell lagstiftning – att de så kallade ”styrkeministerierna” lyder direkt under presidenten – nu slås fast i konstitutionen. Visserligen med tillägget att utnämningar och avskedanden ska ske ”efter konsultationer” med Federationsrådet, men det är oklart vad det innebär i praktiken;
- leder regeringens arbete (§83:b, §110:1). Tidigare har presidentens roll varit stark, men den stärks nu ytterligare gentemot regeringen;

¹² Enligt artikel 135 i sin helhet gäller följande för kapitlen 1, 2 och 9. Dessa kapitlen kan bara ändras om tre femtedelar av Federationsrådet och Duman stöder ett sådant förslag. I så fall sammankallas en Konstitutionell församling. Hur den ska vara sammansatt är inte definierat i konstitutionen. Denna församling kan besluta att konstitutionen ska ligga fast (vara oföränderlig) eller så kan den utarbeta en ny konstitution. Den antas i så fall antingen genom att två tredjedelar av den Konstitutionella församlingen röstar för eller i en allmän folkomröstning där minst hälften av valmanskåren deltar och minst hälften av de avgivna rösterna är för en ny konstitution.

¹³ Konstitutsija SSSR v redaktsii ot 26 dekabnja 1990, http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/; Konstitutsija (Osnovnoj zakon) Rossijskoj Sovjetskoj Federativnoj Sotsialistitjeskoj Respubliki ot 12 aprelja 1978, https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/ (hämtade 8 april 2020).

¹⁴ ”Plenarnoje zasedanije Gosudarstvennoj Dumy”, 10 mars 2020, *Prezident Rossii*, <http://kremlin.ru/events/president/news/62964> (hämtad 8 april 2020).

¹⁵ ”Poslanije Prezidenta Federalnomu Sobraniju”, 15 januari 2020, op cit.

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

- lämnar förslag på ordföranden och vice ordföranden i Konstitutionsdomstolen, Högsta domstolen och andra federala domstolar till Federationsrådet (§83:e, §102:zj, §128:1). Det innebär att dessa domstolar knappast kan välja sina ordförande utan godkännande från Presidentadministrationen. Antalet domare i Konstitutionsdomstolen begränsas dessutom till 11 (från tidigare högst 19). Tidigare fanns i den federala konstitutionella lag som reglerade Konstitutionsdomstolen en formulering om att den utövade sin dömande makt ”självständigt och oavhängigt”, ord som försvinner när delar av denna lag lyfts in i konstitutionen (§125:1). Dessutom utnämner presidenten – förutom riksåklagaren (*generalnyj prokuror*) och vice riksåklagare – även åklagare i de olika federationssubjekten (§83:e, §102:l, §129:3). Detta skedde tidigare på förslag från riksåklagaren och i konsultation med de regionala parlamenten;
- kan avskeda domare i Konstitutionsdomstolen och Högsta domstolen om de gör något som ”skadar domstolens ära och värdighet” eller något som på annat sätt enligt gällande lag gör det omöjligt för dem att fullgöra sitt ämbete (§83:e). Federationsrådet ska bekräfta ett sådant beslut – något som idag domarna själva ansvarar för;
- föreslår ordföranden samt hälften av antalet revisorer i Revisionskammaren till Federationsrådet samt vice ordförande och hälften av antalet revisorer till Duman (§83:e);
- utser Statsrådet (§83:zj);
- utser nu 30 ledamöter i Federationsrådet, jämfört med tidigare 10 procent, vilket var 17 ledamöter (§95:2:v);
- har efter att han avgått rätt att bli ledamot i Federationsrådet på livstid, men kan välja att avstå (§95:2:b). Det här är en ändring som tillkom i lagförslaget från 14 mars och ger en före detta president än starkare åtalsimmunitet;
- har utökade möjligheter att avslå federala lagar (§107:3, §125:5:a) och federala konstitutionella lagar (§108:2) genom att vägra att underteckna dem och skicka dem till Konstitutionsdomstolen för prövning;
- kan bara väljas för två mandatperioder (§81:3). Orden ”i rad” stryks och därmed kan presidenten inte längre väljas om efter att ha varit, t.ex. premiärminister, under en mandatperiod. Den mest uppseendeväckande ändringen, ”nollningen” av mandatperioder löstes också genom ett tillägg till samma artikel (§81:3) och en skrivning i artikel 3 av själva lagen.¹⁶

Sammantaget förändrar lagen väsentligt hur maktbalansen beskrivs i konstitutionen. Flera av ändringarna är en formalisering av förhållanden som redan är etablerade i praktiken, men det faktum att de nu blir en del av konstitutionen gör det svårare att återgå till den maktbalans mellan verkställande, lagstiftande och dömande makt som var tanken när konstitutionen skrevs. Huvuddelen av ändringarna fanns redan i det ursprungliga förslaget och det som har tillkommit efter den 20 januari har endast stärkt presidentrollen. Dessa genomgripande ändringar får långt mindre uppmärksamhet i propagandan för att få befolkningen att rösta ja i omröstningen. Ryssland ansluter sig också genom nollningen av mandatperioder till raden av auktoritära postsovetjetiska stater, Belarus, Turkmenistan, Kazakstan, Tadzjikistan och Azerbajdzjan, där konstitutionerna har ändrats för att sittande president ska kunna sitta kvar.

¹⁶ Kartsev, Dmitrij (2020) ”Vy osjibalis, jesli dumali, tjto posle konstitutsionnoj reformy u prezidenta stanet mensje vlasti. Jeje budet bolsje, namnogo bolsje, tjem sejtjas”, *Meduza*, 6 mars, <https://meduza.io/feature/2020/03/06/vy-oshibalis-esli-dumali-chto-posle-konstitutsionnoj-reformy-u-prezidenta-stanet-menshe-vlasti-ee-budet-bolshe-namnogo-bolshe-chem-seychas> (20 mars 2020) och Dimitrijevič, Denis *et al.* (2020) ”Putin resjil radikalno perepisat Konstitutsiju Rossii. ’Meduza’ publikujet polnyj tekst novoj Konstitutsii s kommentarijami k kazdoj popravke”, *Meduza*, 29 januari, <https://meduza.io/feature/2020/01/29/putin-reshil-radikalno-perepisat-konstitutsiju-rossii-meduza-publikuet-polnyj-tekst-novoy-konstitutsii-s-komentarijami-k-kazhdoy-popravke> (20 mars 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

4.2 Ändringar av policykaraktär

I det ursprungliga lagförslaget från 20 januari fanns få förslag av policykaraktär, men i processen¹⁷ som följde och i kampanjen inför den ”allryska omröstningen” är det just sådana ändringar som fått mest uppmärksamhet. Flera av ändringarna berör frågor som behandlas i kapitel 2 i konstitutionen och som är svårare att ändra. Därmed hamnar ”policyartiklarna” framför allt i kapitel 3, som tillägg till vilka befogenheter och mandat som federalt centrum respektive federationssubjekt har, samt i kapitel 6, där de blir ytterligare instruktioner till regeringen.

Putins initiala ändringar för att ”sockra” förslaget som helhet¹⁸ var att skriva in att minimilönen inte fick understiga existensminimum, samt att pensionerna skulle indexeras. Vid det sista mötet i Statsrådets arbetsgrupp för konstitutionsförändringar den 26 februari 2020 behandlades nästan uteslutande frågor om sociala skyddsnet, barnuppfostran, patriotism och hur Rysslands ärofyllda historia ska skyddas – allt skulle in i konstitutionen, och Putin tillstyrkte.¹⁹

Sålunda ska det, enligt den nya texten, t.ex. finnas medicinsk vård som är tillgänglig och av god kvalitet. Därtill skapas förutsättningar för att leva ett hälsosamt liv (§72:zj). I samma artikel skrivs också in att äktenskapet ska skyddas, att det är en förening mellan man och kvinna, samt att vuxna barn ska ta hand om sina föräldrar. Dessa tillägg i konstitutionen är dels Putins försök att sätta sin personliga prägel på dokumentet, dels ett sätt att locka fler väljare till omröstningen. Samtidigt utgör många av ändringsformuleringarna en ofrivillig lista på en mängd politikområden som han under 20 års tid vid makten inte lyckats med.

4.3 Patriotismen

I artikel 67 slås fast att Ryssland är arvtagare till Sovjetunionen, och är ”förenad av en tusenårig historia, bevarar minnet av sina förfäder, som till oss överlämnat idealen och tron på Gud...” och även att ”Ryska federationen /.../ säkerställer värnet av den historiska sanningen. Att förringa betydelsen av folkets bedrifter i värnet av Fosterlandet tillåts ej.” Vidare framhålls att staten skapar förutsättningar så att barnen i Ryssland ”fostras i patriotism och till att vörda äldre.” I artikel 68 står det att ”Ryska federationens kultur är ett unikt arv från dess mångnationella folk” och i artikel 69 att ”Ryska federationen ”stöder landsmän utomlands” för att ”bevara den allryska kulturella identiteten.”

Religionen, historien, patriotismen skrivs således in i konstitutionen i direkt strid med dess första kapitel. Dessa teman kommer dock inte som en blixtnöj från klar himmel. Att den rysk-ortodoxa kyrkan haft en särställning som *primus inter pares* bland landets officiella religioner har varit tydligt länge.²⁰ Statens försök att kontrollera den officiella historieskrivningen har tagit sig många uttryck i över tio års tid, bl.a. med en kortvarig presidentkommission för att bekämpa ”falsifiering av historien” som skapats år 2009 och som lades ner 2012 – ironiskt nog officiellt benämnt Den ryska historiens år. Sedan 2014 är det enligt brottsbalken ett brott att ”rehabilitera Nazismen”, t.ex. att ”sprida lögnaktig information om Sovjetunionens agerande under Andra världskriget”, samt att sprida [material som uttrycker] ”bristande respekt för samhället och militärärens dagar i samband med försvaret av Fosterlandet...”²¹

¹⁷ Se t.ex. nedteckningen av Putins möte med arbetsgruppen för konstitutionsförändringarna, ”Vstretja s rabotjej gruppov po podgotovke predlozjenij o vnesenii popravok v Konstitutsiju”, *Prezident Rossii*, 26 februari 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62862> (hämtad 8 april 2020).

¹⁸ Agaltsova, Marina (2020) ”Putin’s new constitution: The court weighs in”, *The Russia File*, Kennan Institute, 20 mars, (hämtad 8 april 2020).

¹⁹ ”Vstretja s rabotjej gruppov po podgotovke predlozjenij o vnesenii popravok v Konstitutsiju”, *Prezident Rossii*, 26 februari 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62862> (hämtad 8 april 2020).

²⁰ Persson, Gudrun. ”Vilka är vi? Rysk identitet och den nationella säkerheten”, *Nordisk Östforum*, 28 [3] 2014: 199–214.

²¹ Federalnyj zakon ot 5 mjia 2014 g. N 128-FZ ”O vnesenii izmenenij v otdelnye zakonodatelnye akty RF, <https://rg.ru/2014/05/07/reabilitacia-dok.html> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

Därutöver sägs, i artikel 79, att Ryska federationen ska säkra ”den fredliga samexistensen.” Denna sovjetnostalgiska term visar på den politiska ledningens behov och vilja att söka i det sovjetiska arvet i syfte att skapa en nationell identitet.

Att patriotismen nu skrivs in i grundlagen visar på den politiska ledningens vilja att stadfästa detta begrepp som en slags kvasiideologi.

4.4 Den offentliga makten och Rysslands suveränitet

Det finns också en rad förändringar som varken är av policykaraktär eller primärt stärker presidentmakten. En del är skrivningar som tidigare funnits i federala konstitutionella lagar och nu skrivs in i konstitutionen, eller som redan existerar som praxis. Till exempel skärps kraven på den som ska utses till ett officiellt ämbete. Att ledamöter i Federationsrådet kallas ”senatorer” innebär bara att redan etablerad praxis letat sig in i konstitutionen.

Konsekvensen av att formuleringen ”offentliga makten” (*publitjnaja vlast*) skrivs in i konstitutionen (se t.ex. §67, §71, §82:2, §131:3), förtjänar att särskilt uppmärksammas. Tidigare har ”statlig makt” (*gosudarstvennaja vlast*) genomgående använts. Titeln på lagen som helhet är ”Om förbättringar i regleringen av hur den offentliga makten organiseras och fungerar”. Det kan vid en första anblick tyckas vara en smärre ändring, men ”offentlig makt” omfattar på ryska såväl statlig makt som det lokala självstyret, där det senare är garanterat i konstitutionens första kapitel. Artikel 3 är värd att citera i sin helhet eftersom den är en av de viktigaste grundstenarna i konstitutionen:

Artikel 3

1. Ryska Federationens mångnationella folk bär [landets] suveränitet och är den enda källan till makt [i landet].
2. Folket förverkligar sin makt direkt, men också genom organen för statlig makt och organen för lokalt självstyre.
3. Det högsta direkta uttrycket för folkets makt är referendum och fria val.
4. Ingen kan tillskansa sig makten i Ryska Federationen. Att gripa makten eller tillskansa sig maktbefogenheter straffas enligt federal lag.

När nu begreppet ”offentlig makt” införs är det ett försök att föra ihop den statliga makten och det lokala självstyret, som redan tidigare har begränsats kraftigt.²²

Resultatet blir att rätten till lokalt självstyre i och med konstitutionsförändringarna kringskärs ytterligare. Skrivningarna om offentlig makt används för att utöka den statliga makten som enligt §131:1 efter ändringarna ska kunna ”delta i bildandet av det lokala självstyrets organ” samt i utnämningar och avskedande av tjänstemän på lokal nivå enligt federal lagstiftning. Ett tillägg i form av §131:3 stipulerar att: ”Enskildheter (*osobennosti*) i implementeringen av den offentliga makten på territorium inom städer av federal betydelse, administrativa centra (huvudstäder) i Ryska Federationens federationssubjekt och på andra territorier kan regleras i federal lag.” Dessutom ska konstitutionen efter ändringarna stipulera att det lokala självstyret och den statliga makten ingår i ett ”enhetligt system för den offentliga makten” som ska samarbeta för att nå effektiva lösningar ”i befolkningens intresse” (§132:3). Till detta ska läggas möjligheten att bilda ”federala territorier” där den ”offentliga makten” ska organiseras enligt federal lag (§67:1). Allt talar för att dessa kommer att styras direkt från Moskva, och möjliga områden som kan bli aktuella är Arktis, så kallade stängda städer och andra områden som behöver skyddas särskilt av miljö- eller säkerhetsskäl.²³

²² Se även ”Vstretja s rukovodstvom palat Federalnogo Sobranija”, *Prezident Rossii*, 24 december 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62404> (hämtad 8 april 2020).

²³ ”V Konstitutsii mozjet pojavitsia ponjatije ”federalnyje territorii””, *Kommersant*, 12 mars 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4243970> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenserMemo nummer
FOI Memo 7091

Sammantaget öppnar detta för att staten kan ta över och styra oppositionella borgmästare eller lokala parlament, helt enkelt genom att anta federala lagar som föreskriver detta. Termen ”offentlig makt” är ett försök att skapa en ännu starkare så kallad maktvertikal.²⁴ Det har varit svårt att genomföra de nationella projekten som bygger på Putins vallöften från 2018 (liksom löftena i form majdekreten från 2012 var svåra att infria). Detta kan vara ett försök att strama upp och centralisera processen.

Ytterligare en ändring som är värd att särskilt uppmärksamma är den som säger att beslut i internationella organ inom ramen för internationella avtal som Ryssland ingått kan prövas av Konstitutionsdomstolen (§79). Om Konstitutionsdomstolen kommer fram till att det internationella organets beslut inte är förenligt med konstitutionen behöver Ryssland inte följa det. Putin underströk den 16 januari 2020 vid det första mötet i Statsrådets arbetsgrupp att Ryssland på intet sätt var unikt i att anta ett sådant beslut. Han klargjorde också att Ryssland självklart inte ingick avtal som motsade konstitutionen, men, fortsatte han, om Ryssland ändå hade ingått ett avtal och ”vi upptäcker att där finns en överträdelse av Konstitutionen”, då ska avtalet inte gälla på ryskt territorium.²⁵ Denna formulering torde vara främst riktad mot beslut i Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, men den väcker frågor även om andra avtal som Ryssland har ingått, och vilka andra beslut i internationella organ som Ryssland kan komma att pröva. Enligt konstitutionen utgör fortfarande internationella avtal del av Rysslands rättssystem (*pravovaja sistema*) eftersom den skrivningen finns i kapitel 1 som är väsentligt svårare att ändra. Oklarheten om hur den ändrade skrivningen i §79 kommer att tillämpas i praktiken är betydande.

5. Från linjetal till färdigt förslag

Genomgripande förändringar av den ryska konstitutionen är något som Vladimir Putin bestämt har avfärdat i flera intervjuer sedan sitt tillträde år 2000, med motiveringen att dessa inte är nödvändiga. Även dåvarande premiärminister Dmitrij Medvedjev uttalade sig mot en förändring i samband med konstitutionens 25-årsjubileum 2018.²⁶ Emellertid har frågan diskuterats öppet en tid. Till exempel argumenterade ordföranden för Konstitutionsdomstolen Valerij Zorkin 2018 i *Rossijskaja gazeta* för att konstitutionen behövde förändras, och bli det han kallar för en ”levande konstitution”, där ryskt liv och rysk lag interagerar med varandra.²⁷ 2019 gjorde ordföranden för Duman Vjatjeslav Volodin ett inlägg i *Parlamentskaja gazeta*, där han menar att den nuvarande konstitutionen måste analyseras vidare, och anpassas efter samtida förhållanden.²⁸

President Putin beslöt att omröstningen skulle hållas den 22 april i ett presidentdekret från den 17 mars. Mot bakgrund av spridningen av covid-19 i Ryssland redigerades dekretet den 25 mars, och omröstningen sköts upp på obestämd tid för att ”undvika risker för hälsan för Ryska federationens medborgare i samband med den ofördelaktiga epidemiologiska situationen”.²⁹

²⁴ Garmonenko, Darja (2019) ”Komu nuzjna jedinaja sistema publiknoj vlasti”, *Nezavisimaja gazeta*, 25 december, http://www.ng.ru/politics/2019-12-25/1_7761_constitution.html (hämtad 8 april 2020).

²⁵ ”Vstretja s tjljenami rabotjej gruppy po podgotovke predlozhenij o vnesenii popravok v Konstitutsiju”, *Prezident Rossii*, 16 januari 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62592> (hämtad 8 april 2020).

²⁶ Medvedjev, Dmitrij (2018) ”25 let Konstitutsii: balans mezdu svobodoj i otvetstvennostju”, *Zakon*, 12 december 2018, <http://government.ru/news/35053/> (hämtad 8 april 2020).

²⁷ Zorkin, Valerij (2018) ”Bukva i duch Konstitutsii”, *Rossijskaja gazeta*, 9 oktober, <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmenenijami.html> (hämtad 8 april 2020).

²⁸ Volodin, Vjatjeslav (2019) ”Zjivaja konstitutsija razvitija”, *Parlamentskaja gazeta*, 17 juli, <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> (hämtad 8 april 2020).

²⁹ Ukaz Prezidenta RF ot 25.03.2020 No 205 ”O perenose daty obsjtjerossijskogo golosovanija po voprosu odobrenija izmenenij v Konstitutsiju RF”, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250022> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

5.1 Upptakt, kampanj, förankring och personkult

I denna process har som så ofta Presidentadministrationen varit dominerande. Enligt uppgifter i rysk press planerade Presidentadministrationen att använda sig av liknande metoder som i 2018 års presidentval för att säkerställa att resultatet i omröstningen skänker legitimitet åt konstitutionsändringarna. Målsättningen var att minst hälften av valmanskåren skulle delta, och ca 70 procent av de röstande skulle stödja konstitutionsförändringarna.³⁰

I december 2019 publicerade FOM (Fond Obsjtjstvennogo Mnenija) en opinionsundersökning på uppdrag av nyhetsbyrån *RBK*, som visade att 68 procent av respondenterna var för att ändra konstitutionen. Undersökningens resultat publicerades via flera stora nyhetsbyråer och tidningar som *RIA Novosti* och *Izvestija*. Frågorna i FOMs opinionsundersökning utgör en skiss över de nu föreslagna förändringarna. På frågan ”Vilka förändringar anser ni skulle behöva introduceras i den nuvarande konstitutionen?” har respondenterna fått välja bland svar som förbättring av levnadsstandarden, försvar av vanliga människors rättigheter, likhet inför lagen, möjlighet till gratis medicin, bättre villkor för pensionärer, förbättring av utbildningen, ökad priskontroll, förstatligande av naturresurser, förstärkning av Rysslands suveränitet och förändringar som rör presidentmakten. 37 procent av respondenterna hade dock svårigheter att svara exakt vilka förändringar de eventuellt ville se i konstitutionen.³¹

Parallellt med att försöka genomdriva dessa förändringar, som betydligt stärker presidentmakten, firar 2020 Putin sitt tjugonde år vid makten; under dessa år har han gjort sig oundgänglig i alla delar av det ryska politiska livet, samtidigt som Kreml tagit kontrollen över det offentliga narrativet.³² I denna anda har jubileet uppmärksamrats på bred front i rysk massmedia. Kreml lanserade en webbsida tillägnad Putin, med omfattande material över en tidslinje som en exposé över presidentens tid vid makten. Även nyhetsbyrån *TASS* lanserade i början av jubileumsåret programserien ”20 frågor till Vladimir Putin”, där presidenten intervjuas av journalisten Andrej Vandenko.³³ Den omfattande bevakningen gjorde att Putins pressekreterare Dmitrij Peskov återigen tvingades kommentera att presidenten är emot personkulten.³⁴

Stödet för Vladimir Putin har sjunkit sedan presidentvalet 2018. Opinionssiffrorna får i regel ett uppsving i samband med val. Att den allryska omröstningen om förändringar av konstitutionen lanseras efter att Putins popularitetssiffror varit låga under en längre tid torde därför knappast vara ett sammanträffande (se även figur 1, appendix 2).

Den officiella ”marknadsföringen” av omröstningen genomförs av Centrala valkommissionen, som på kort tid skapat en logga och hemsida för omröstningen. Där finns även en lista över ändringarna som väljarna kan bekanta sig med.³⁵ Sedan beslutet kom att omröstningen skjuts upp på obestämd tid har rapporteringen avtagit, och det allmänna intresset för omröstningen har i skrivande stund till synes minskat markant.

³⁰ Muchametsjina, Jelena (2020) ”Kak Kreml mobilizujet izbiratelej na golosovanije za poravki v Konstitutsiju”, *Vedomosti*, 6 februari, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/02/07/822472-kreml-mobilizuet> (hämtad 8 april 2020).

³¹ ”O Konstitutsii. Otnosjenie k Osnovnomy zakonu strany i k vozmoznostiam ego peresmotra”, *RIA Novosti*, 9 december 2019, <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14307> (hämtad 8 april 2020).

³² Hedenskog, Jakob, et.al. ”Rysk säkerhetspolitik” i Persson, Gudrun (red.) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - 2016*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), ss. 96–99.

³³ Serien lades ned i slutet av mars 2020, i samband med att effekterna av Coronaviruset gjort innehållet i intervjuerna irrelevant, enligt TASS.

³⁴ ”Peskov rasskazal, kak Putin otnositsia k sozdaniju kulta litjnosti”, *RIA Novosti*, 13 mars 2020, <https://ria.ru/20200313/1568544784.html> (8 april 2020).

³⁵ ”Spisok popravok”, *Obsjtjerssijskoje golosovanije*, <http://xn--2020-94damyi5albn6b6i.xn--p1ai/amendments> (8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

5.2 Kritiken och framtiden

Sättet på vilket den politiska ledningen har valt att ändra konstitutionen har ändå väckt kritik i Ryssland. Irritationen över makthavarnas arrogans är påtaglig, särskilt i mer kritiska medier som *Echo Moskvy*, *Novoje vremja* och *Novaja gazeta*. Den 19 mars lämnades en begäran in till Europarådet av över 120 ryska experter om att granska den senaste tidens förfarande.³⁶

Tidigare tydde ett antal opinionsundersökningar på att konstitutionen skulle komma att godkännas i den nu inställda omröstningen. Samtidigt är det tydligt att en växande andel av befolkningen (40 procent) vill se någon annan än Putin på presidentposten efter 2024. Andelen som stöder ”nollningen” av mandatperioder var dessutom i stort sett lika stor som den som var negativ, varvid motviljan var mer intensiv bland de kritiska, än stödet bland de positiva (figurerna 1 och 2 i appendix 2). Pandemin kan komma att ändra opinionsläget radikalt, men i mars angav endast drygt hälften att de avsåg att delta i omröstningen och endast en knapp majoritet av dessa skulle rösta för konstitutionsförändringarna (figur 3 och 4 i appendix 2). När den blir av är dock ovisst. Centrala valkommissionens ordförande Ella Pamfilova gjorde i samband med att omröstningen sköts upp klart att den inte kan genomföras samtidigt som de regionala valen i september. Detta hade framförts som en möjlig lösning i rysk media, men är enligt Pamfilova omöjligt eftersom ”det är helt olika karaktär på dessa kampanjer och de regleras av olika lagar”.³⁷

6. Slutsatser

Målet med ändringarna i konstitutionen är att stärka presidentens roll samt att öppna för möjligheten att Putin omväljs 2024. Samtidigt har han säkerställt att ingen efterträdare kan sitta lika länge vid makten som han gjort. Nollningen av räkningen av hur många mandatperioder som Putin har suttit som president gör att han skulle kunna vara president till år 2036. Ryssland blir därmed auktoritärt med en president som dominerar systemet, mer eller mindre vald på livstid. Putin får dessutom stärkt åtalsimmunitet som senator i Federationsrådet sedan han lämnar presidentposten. De övriga ändringarna av policykaraktär är dels avsedda som lockbeten för väljarna, dels politiska deklARATIONER som närmast för tankarna till en valkampanj.

Med förändringarna är det inte längre individens medborgerliga fri- och rättigheter som står i centrum utan staten och kollektivet. I de två inledande kapitlen, som inte är föremål för de nu aktuella ändringarna, fastslås grundläggande principer som demokrati, maktindelning, skydd för individens frihet, yttrandefrihet och sekularism. Vidare förbjuds kategoriskt statligt antagna ideologier eller tvångsanslutning till dessa. De nu aktuella förändringarna undergräver alla dessa principer och gör i praktiken grundlagen till ett maktinstrument för ett auktoritärt politiskt styre.

Att skriva in formuleringar om patriotism och historia i konstitutionen illustrerar den politiska ledningens syn på konstitutionen som ytterligare ett instrument för den personcentrerade maktutövningen. Det är ytterligare ett steg bort från den västliga liberala synen på en konstitution där rätten primärt använts för att skydda människorna från makten. Den likgiltighet som funnits för konstitutionens anda under tjugo års tid, har nu tagit sig ett högst konkret uttryck. Konstitutionen och rätten används för att skydda makten (tsaren, kommunistpartiets ledning, presidenten) från undersåtarna.

Problemen illustrerar tydligt en djupt liggande – i hög grad – ömsesidig misstro mellan styrande och styrda. Och med den sovjetiska erfarenheten, där kommunistpartiet alltid hade rätt, var människorna än mer utlämnade åt den offentliga maktens missbruk och godtycke. Det är denna anda

³⁶ ”Obrasjtjenie v Sovjet Jevropy o popravkach v rossijskuju Konstitutsiju polutjilo mosjtjnuju podderzjku grazhdan”, *Grazhdanskij Forum ES-Rossija*, <https://eu-russia-csf.org/ru/obrachenia-v-soviet-evropi-o-popravkach/> (hämtad 8 april 2020).

³⁷ ”Pamfilova: golosovanije po konstitutsii ne mozjet byt sovmesjtjeno s sentiabrskimi vyborami”, *TASS*, 27 mars 2020, <https://tass.ru/politika/8094949> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

förändringarna nu speglar – igen. Konsekvenserna är vittgående för den ryska befolkningen. Förändringarna visar tydligt att Ryssland distanserar sig från Väst och framhåller en auktoritär särart.

Gradvis har också presidentens grepp om den dömande makten stärkts, och i och med ändringarna har t.ex. Konstitutionsdomstolens oberoende nästan upphört. Dessutom innebär formuleringarna om ”offentlig makt” att det lokala självstyret urholkas än mer. Termen ”offentlig makt” är ett försök att skapa en ännu starkare så kallad maktvertikal. Skrivningarna om ”offentlig makt” används för att utöka den statliga makten.

Bland alla ändringar som beskriver policy finns något för i stort sett alla väljargrupper – sociala garantier, patriotism och dessutom skrivningar om vikten av ekonomisk tillväxt, småföretagande och vetenskaplig utveckling (§71, §75 och §114). Ofrivilligt blir också dessa ändringar en lista över politikområden där Putin under sina tjugo år som president inte lyckats.

I uttalanden om konstitutionen har Putin understrukt att det är fråga om ändringar som ska göra konstitutionen livskraftig i decennier framöver. Ironiskt nog leder ändringarna av policykaraktär till raka motsatsen. Priset för att driva igenom en än mer dominerande roll för presidenten i form av röstfrierier är att grundlagen blir ett politiskt dokument snarare än en grundlag.

Covid-19-krisen gjorde också snabbt omröstningen till ett besvär i stället för ett trumfkort för att legitimera presidentens ställning. Tillgång till hälsovård och liknande formuleringar som infördes i konstitutionen för att locka väljarna till valurnorna framstod i april som inaktuella. Snarare än att lösa ett politiskt dödläge, förvandlades omröstningen till ytterligare en politisk belastning i tider av ekonomisk kris och en världsomfattande epidemi.³⁸

³⁸ Författarna är tacksamma för alla kommentarer från Professor emeritus Anders Fogelklou som granskade manus.

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

Appendix 1. Tidslinje

15 januari	Putin tillkännager att konstitutionen skall genomgå förändringar i sitt tal till federala församlingen, en arbetsgrupp om 75 personer, Statsrådets arbetsgrupp, bildas för syftet. Putin tillkännager att medborgarna kommer att rösta om ett pakettförslag, där de kan rösta "ja" eller "nej".
20 januari	Putin presenterar första versionen av ett lagförslag inför Duman "Om förbättring av regleringen i olika frågor om organisationen av den offentliga makten".
23 januari	Lagförslaget antas av Duman i en första läsning.
14 februari	Putin skriver under en order "Om att organisera förberedelser av den allryska omröstningen för att godkänna förändringar i den Ryska federationens konstitution", vilken också presenteras för Centrala valkommissionen (TsilK).
26 februari	Efter ett möte mellan presidenten och Statsrådets arbetsgrupp meddelas att datumet för omröstningen föreslås till den 22 april 2020, vilket också bekräftas av presidentens pressekreterare Dmitrij Peskov.
28 februari	Chefen för Centrala valkommissionen, Ella Pamfilova, tillkännager att kommissionens vetenskapliga expertråd avskaffas efter att ett antal medlemmar kritiserat kommissionens förfarande inför omröstningen, då särskilt möjligheten att rösta hemifrån.
2 mars	Duman slutför antagandet av de förslag till ändringar som inkommit från presidenten inför den andra läsningen.
10-11 mars	Lagförslaget diskuteras i Duman i andra läsningen den 10 mars. Ett 40-tal artiklar i konstitutionen berörs. Dumaledamoten Valentina Teresjkova föreslår att Putins tidigare presidentperioder ska "nollas" för att han ska få möjlighet att ställa upp igen, vilket antas. Lagförslaget röstades igenom i den tredje läsningen den 11 mars i Duman, och senare även i Federationsrådet.
12-13 mars	Inom loppet av två dagar har de 85 federationssubjekten godkänt de föreslagna förändringarna.
14 mars	Putin skriver under lagen om förändringar av konstitutionen som skall godkännas av Konstitutionsdomstolen.
16 mars	Konstitutionsdomstolen godkänner lagen.
17 mars	Putin skriver under ett presidentdekret "Om utlysning av en allrysk omröstning om godkännande av förändringar i Ryska federationens konstitution", där frågan för omröstningen också formuleras: "Godkänner ni förändringarna i Ryska federationens konstitution?", där svaret kan vara "Ja" respektive "Nej". Efter ett möte med Ella Pamfilova, tillkännager Putin att omröstningen kan komma att skjutas upp pga. pandemin.
25 mars	I ett tal till nationen tillkännager Putin att omröstningen skjuts upp på obestämd tid på grund av pandemin. Presidentdekretet från den 17 mars ändras.

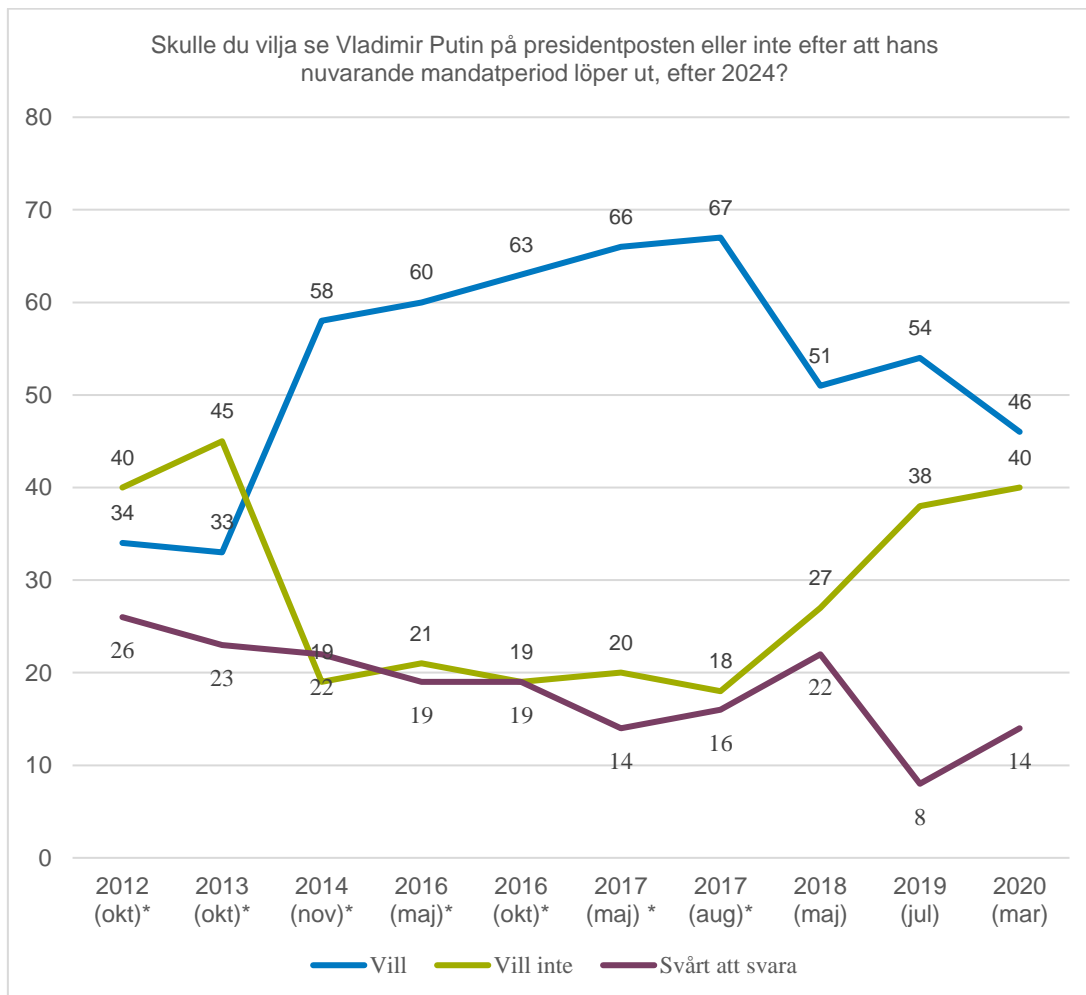
Källor, sammanställt av öppna uppgifter från Presidentadministrationen, Duman samt rysk media.

<http://kremlin.ru/>; <https://ria.ru/>; <https://sozd.duma.gov.ru/>; <http://palm.newsru.com/>; <https://tass.ru/>; <https://www.vedomosti.ru/>; <https://www.rbc.ru/>; <https://www.bbc.com/russian/> <https://zona.media/>.

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091

Appendix 2. Opinionen



Figur 1. Levadaundersökning – om respondenter vill se Putin som president efter 2024

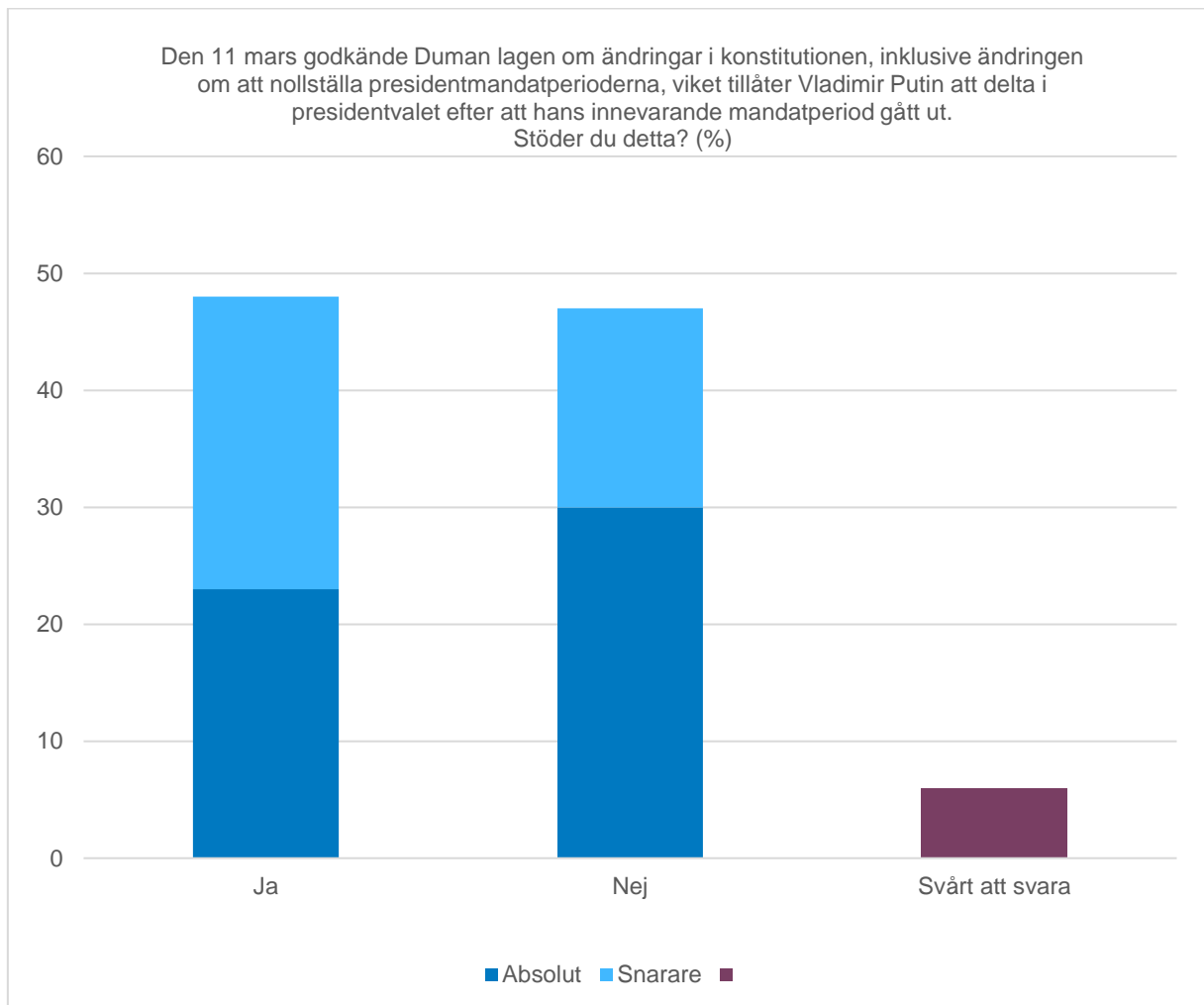
Undersökningen genomfördes 19–25 mars 2020 och omfattade 1624 respondenter över 18 år. Svaren redovisas i procent av totalt antal tillfrågade.

* Under perioden 2012–2017 gällde frågan presidentvalet 2018.

Källa: Levadacentrum (2020) "Obnulenije prezidentskich srokov", 27 mars 2020, <https://www.levada.ru/2020/03/27/obnulenije-prezidentskih-srokov/> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

Memo nummer
FOI Memo 7091



Figur 2 Levadaundersökning – om attityder "nollningen" av presidentperioder

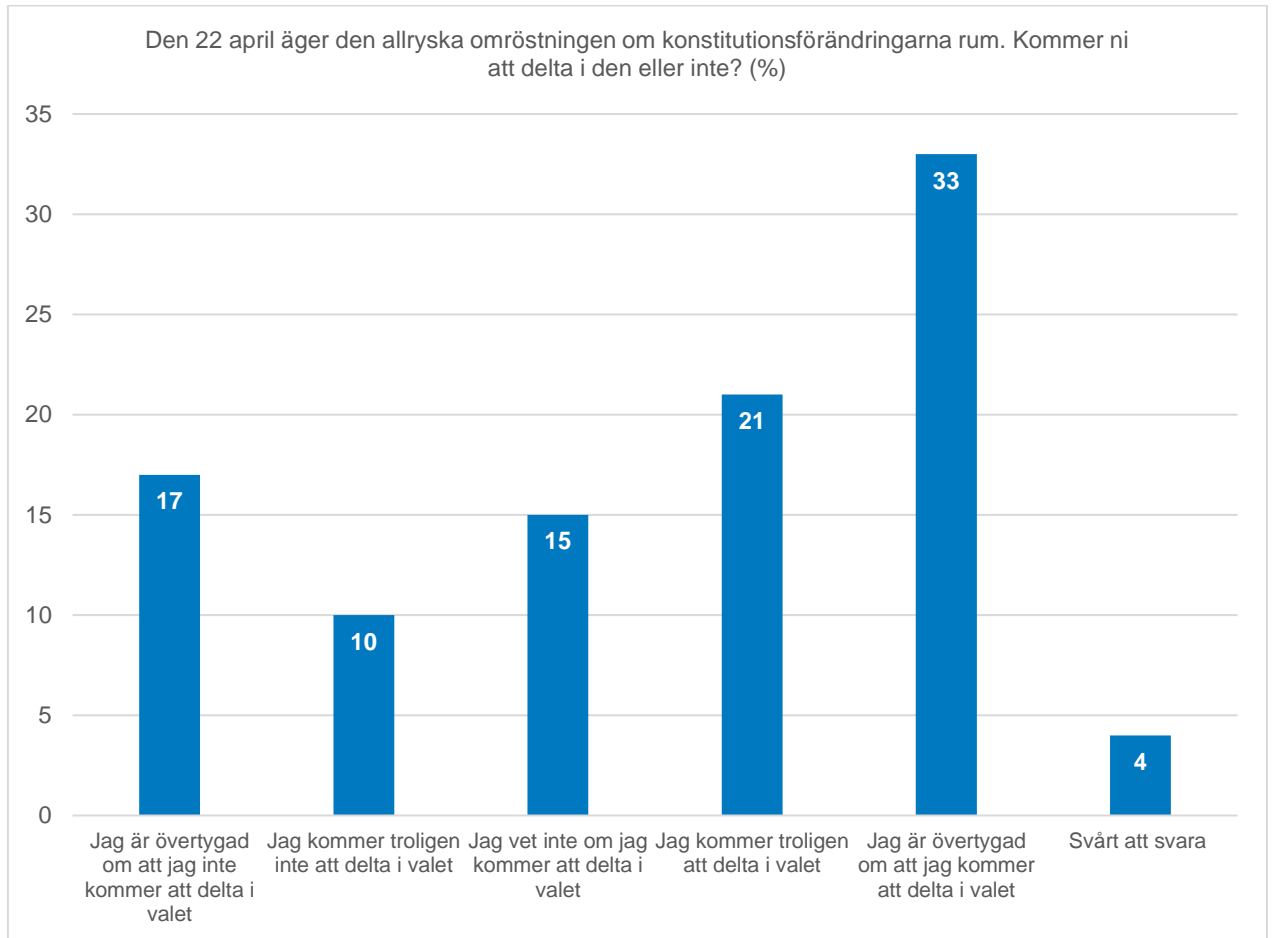
Undersökningen genomfördes 19–25 mars och omfattade 1624 respondenter över 18 år. Svaren redovisas i procent av totalt antal tillfrågade.

* Under perioden 2012–2017 gällde frågan presidentvalet 2018.

Källa: Levadacentrum (2020) "Obnulenije prezidentskich srokov", 27 mars 2020, <https://www.levada.ru/2020/03/27/obnulenie-prezidentskih-srokov/> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenser

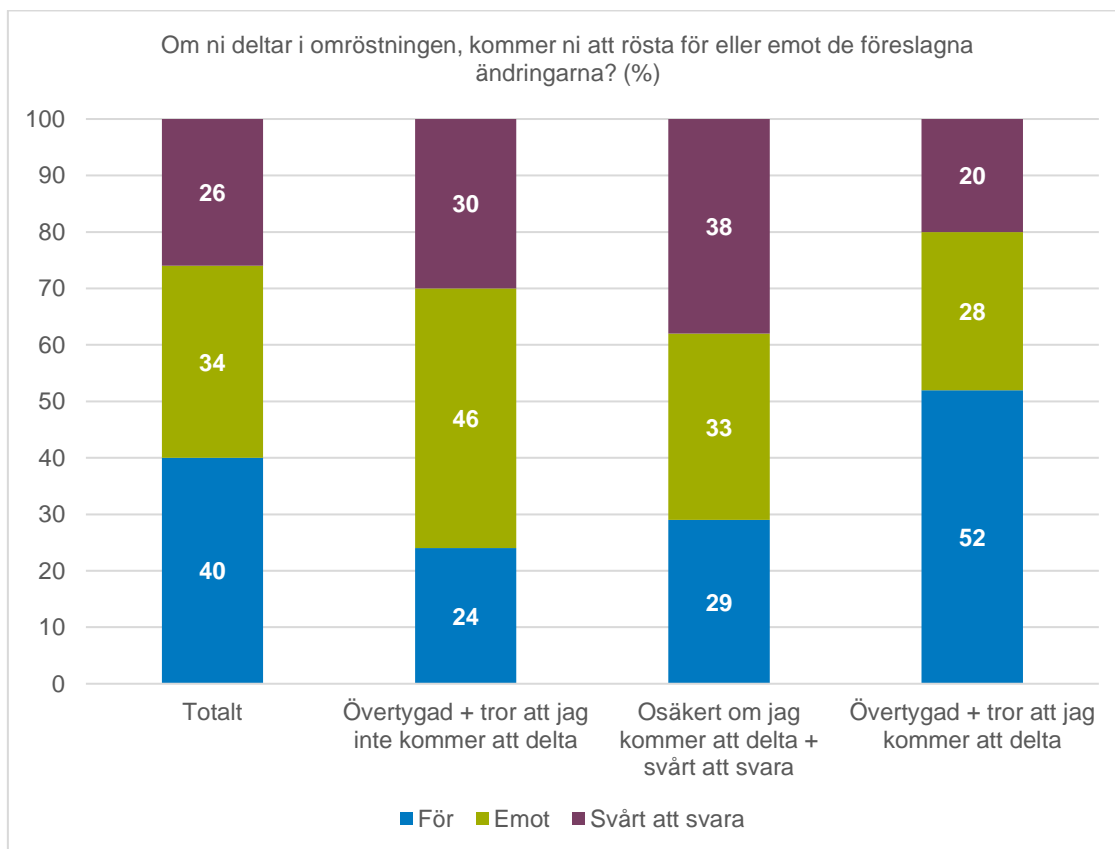
Memo nummer
FOI Memo 7091



Figur 3. Levadaundersökning – deltagande i allryska omröstningen om konstitutionsförändringarna

Undersökningen genomfördes 19–25 mars och omfattade 1624 respondenter över 18 år, Svaren redovisas i procent av totalt antal tillfrågade.

Källa: Levadacentrum (2020) "Obsjtjrossijskoje golosovanije po popravkam v konstitutsiju", 27 mars 2020, <https://www.levada.ru/2020/03/27/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu/> (hämtad 8 april 2020).

Titel
Ryssland ändrar grundlagen – innehåll och konsekvenserMemo nummer
FOI Memo 7091

Figur 4. Levadaundersökning - avsikt att rösta för eller emot i kommande omröstning

Undersökningen genomfördes innan omröstningen uppskötts, 19–25 mars 2020, och omfattade 1624 respondenter över 18 år. Dessa delades in i två grupper där den ena fick ta ställning till hur de skulle rösta om de dessutom fick upplysningen en röst för konstitutionsförändringarna skulle ge Vladimir Putin möjlighet att ställa upp i presidentvalet 2024 och den andra inte fick den upplysningen. Den största skillnaden var att andelen osäkra var betydligt mindre i den första gruppen som fick upplysningen. Svaren i grafen ovan bygger på de 826 respondenter som inte fick upplysningen. Svaren redovisas i procent av totalt antal i denna grupp.

Källa: Levadacentrum (2020) "Obsjtjherossijskoje golosovanie po popravkam v konstitutsiju", 27 mars 2020, <https://www.levada.ru/2020/03/27/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu/> (hämtad 8 april 2020).