

Tatarstans autonomi i Den russiske føderasjon.

En sammenligning av maktfordelingsavtalene fra 1994 og 2007.

Steinar Ådnegard

Masteroppgave i Russlandstudier, Instituttet for litteratur, områdestudier og europeiske språk, Det humanistiske fakultetet

Universitetet i Oslo

Februar 2009

Forord

I løpet av tiden jeg har arbeidet med oppgaven har jeg hatt stor nytte av den støtten og hjelpen jeg har fått fra mange forskjellige hold underveis, fra formingen av egne interesser gjennom studier ved Universitetet i Oslo til konkret hjelp og støtte under skriveprosessen. Jeg er takknemlig for all moralsk støtte jeg har fått i medgang og motgang gjennom arbeidet med oppgaven, og ikke minst materiell hjelp ved behov. Takk til de som har lest tidligere utkast av oppgaven for korrektur, nyttige tips og konstruktive diskusjoner rundt temaet.

Jeg ønsker også å rette en takk til de som ga meg inntrykkene og det innblikket jeg fikk i Tatarstan gjennom feltarbeid i Kazan november 2008. Det var til stor nytte for min forståelse av Tatarstan og selve oppgaven. Takk også til Helga Blakkisrud ved NUPI for gode tips til bakgrunns litteratur og tips og synspunkt på temaet i oppgaven.

Oslo, februar 2009

Steinar Ådnegard

Forkortelser

Forkortelser brukt i tekst og litteraturliste

RFE/RL – Radio Free Europe, Radio Liberty

RSFSR – Den russiske sosialistiske føderative sovjetrepublikk

ASSR – Autonome sosialistiske sovjetrepublikk

SSR – Sosialistiske sovjetrepublikk

SUS – Samveldet av uavhengige stater

RT – Republic of Tatarstan

СНГ – Содружество Независимых Государств

РТ – Республика Татарстан

Innholdsfortegnelse

<u>Kapittel 1: Innledning</u>	s. 5
<u>Kapittel 2: Sentrum-periferi</u>	s. 12
<u>Kapittel 3: Tatarstan</u>	s.30
<u>Kapittel 4: Den bilaterale avtalen og perioden frem til 2000</u>	s.49
<u>Kapittel 5: Maktfordelingsavtalen og utviklingen på 2000-tallet</u>	s.69
<u>Kapittel 6: Konklusjoner</u>	s.89
<u>Litteratur</u>	s.95

1: Innledning

Russland er et av landene i verden som har et føderalt politisk system. Det finnes flere forskjellige varianter av føderalt styre, og Russland kan sies å falle inn under kategorien multinasjonal føderasjon. Republikken Tatarstan er et av de 83 forskjellige føderasjonssubjektene som utgjør Den russiske føderasjon. Blant føderasjonssubjektene finnes det både etnisk og territorielt definerte regioner. Tatarstan er tatarenes titulærrepublikk og dermed en etnisk definert region. Ifølge folketellingen fra 1989 hadde Tatarstan en befolkning på 3,8 millioner. Av disse var ca halvparten tatarer, og litt færre etniske russere. Det totale antall tatarer i Den russiske føderasjon var i samme folketelling 5,5 millioner, noe som tilsier at hele 2/3 av tatarerne var bosatt utenfor Tatarstan (Sakwa, 2008, 217).

1.1 Tematikk og problematikk

I denne oppgaven tar jeg for meg republikken Tatarstans grad av autonomi i Den russiske føderasjon. 15. februar 1994 signerte Tatarstan en bilateral maktfordelingsavtale med Moskva som ga republikken en betydelig grad av autonomi. Avtalen plasserte Tatarstan i en særstilling i Den russiske føderasjon. Det var også den første av i alt 46 bilaterale avtaler som ble signert mellom det føderale sentrum og de føderale subjektene, og var med på å forme Den russiske føderasjon på 1990-tallet. Gjennom hele 90-tallet var Tatarstan en av de ledende regionene i føderasjonen og har også etter president Vladimir Putins føderale reformer på 2000-tallet skilt seg ut som en av de mer betydningsfulle regionene. 26. juni 2007 signerte republikken en ny maktfordelingsavtale med Moskva etter at den gamle hadde blitt erklært ugyldig i 2005. Tatarstan er den eneste regionale enheten i Den russiske føderasjon som har signert en ny slik avtale siden de bilaterale avtalene signert på 90-tallet ble erklært ugyldige. Jeg ønsker å se på hvilken grad av autonomi Tatarstan hadde etter signeringen av Den bilaterale avtalen i 1994, frem til signeringen av maktfordelingsavtalen i 2007 og hva denne nye avtalen innebærer. Hvor mye autonomi sitter republikken igjen med i forhold til den autonomien de hadde på 1990-tallet? Har Tatarstan fortsatt en politisk særstilling i Den russiske føderasjon? Jeg vil ta for meg Den bilaterale avtalen fra 1994 og finne ut hva den innebærer og siden se på 2007-avtalen og dens betydning. Jeg ønsker å ta for meg den politiske utviklingen i perioden mellom de to avtalene for å forklare forskjellen i autonomien.

Det kan være vanskelig å finne den reelle graden av autonomi republikken Tatarstan har i Den russiske føderasjon. Det som er nedtegnet på papiret er ganske greit å forholde seg til. Her må jeg undersøke i hvilken grad de privilegiene som er gitt har vært reelle, og eventuelt om de står i motsetning til elementer i de respektive grunnlovene og avtaler undertegnet av de to partene. Den uformelle autonomien er vanskeligere å finne ut av, men jeg skal forsøke å se på økonomiske forhold samt om Den russiske føderasjon ved å legge press på Tatarstan kan få republikken til å føye seg etter den føderale politiske linje. Får Tatarstan stort sett gjøre som de vil så lenge de føyer seg etter Kremles grunnleggende politiske linjer?

1.2 Multinasjonal føderasjon

En multinasjonal føderasjon er en måte å knytte flere forskjellige nasjoner sammen til en utad enhetlig stat. Den er ment som et rammeverk som kan tilpasse og kanskje løse noen av vår tids mest problematiske politiske konflikter, nemlig de som omhandler motsettende nasjonale interesser innenfor en stat eller mellom etablerte stater (Pinder, 2007, 1). For Russlands del var det arven etter det russiske imperiet, som hadde ekspandert og utviklet seg gjennom hundrevis av år, som nødvendiggjorde et multinasjonalt føderalt system. Det ble først realisert under sovjetmyndighetenes sentrale grep, og siden gjennom en mer demokratisk russisk føderasjon. Enkelte føderasjoner gir nasjonale minoriteter en spesiell status gjennom en asymmetrisk maktfordeling som skal håndtere de forskjellige problemene som kan forekomme med slike grupper (Pinder, 2007, 10). Med asymmetri i en føderasjon menes det at enkelte regioner har større privilegier enn hva andre regioner har vis-à-vis det føderale sentrum. Men det faktum at 2/3 av tatarerne er bosatt utenfor Tatarstan og at nesten halvparten av republikkens innbyggere er etniske russere, reduserer det multinasjonale aspektet i dette tilfellet.

Det kan være forskjellige årsaker bak desentraliseringen av makten i en multinasjonal føderasjon. Nasjoner med en fortid som selvstendige stater eller tidligere statsdannelser ønsker gjerne en gjenopprettelse av den suvereniteten de en gang var i besittelse av. Men også ting som kulturelle særtrekk, språk, etnisk tilhørighet og andre nasjonale faktorer kan føre til ønske om suverenitet (Pinder, 2007, 6). Tatarerne har spilt på sin tidligere statsdannelse, men også andre nasjonale faktorer i sine forsøk på å øke graden av autonomi både i sovjetperioden og i tiden etter.

I Den russiske føderasjon er de territorielle regionene i flertall, men mange av de etnisk definerte regionene har tilkjempet seg større grad av autonomi enn hva de territorielle har. Etniske russere utgjør ca 80 prosent av den totale befolkningen i føderasjonen og flesteparten av disse bor i de territorielt definerte regionene. Men russere utgjør også majoriteten i 9 av de 21 etnisk definerte republikkene (Sakwa, 2008, 227). Det har ført til at også enkelte etniske russere har nytt godt av autonomien som er blitt gitt til de etniske regionene.

1.3 Føderasjon som prosess

Føderasjoner er ikke statiske styreformers. Enkelte definerer føderalisme som en prosess og ikke som en fullt ut utviklet stat (Pinder, 2007, 3). Strukturen i en føderasjon kan endre seg gjennom forhandlinger mellom det føderale sentrum og ett eller flere av subjektene. I en føderasjon blir det av forskere gjerne lagt vekt på en utviklingsprosess i forholdet mellom sentrum og regionene, og i multinasjonale føderasjoner ofte for å imøtekomme de forskjellige nasjonenes krav. Kontinuerlige politiske forhandlinger utgjør en essensiell og sentral del av et føderalt system, og det er på mange måter både et styrketegn og en nødvendighet for å opprettholde en demokratisk føderasjon (Söderlund, 2006, 14).

Demokrati er en nøkkelfaktor i føderalismen. Ved for stor grad av sentral dominans vil ikke de respektive regionene ha noen form for beskyttelse mot sentral intervensjon, noe som kan true hele det føderale systemet. Men det finnes tilstrekkelig med eksempler på at føderasjoner ikke alltid er like demokratiske, og hvorvidt Russland selv er et demokrati kan diskuteres. I en føderasjon kan vanligvis ikke de føderale myndighetene unilateralt foreta konstitusjonelle endringer. Slike forandringer krever at begge maktnivåer, både det føderale og de regionale, er enige (McGarry, 2007, 180). Enkelte av president Vladimir Putins føderale reformer er i beste fall i et demokratisk grenseland. Men uten å gå nærmere inn på den debatten, vil jeg ta utgangspunkt i at de viktigste demokratiske instansene som er nødvendige i en føderasjon er til stede i Russland.

To forskjellige skjebner i Den russiske føderasjon på 90-tallet var Tsjetsjenia og Tatarstan. I utgangspunktet var det betydelige likheter mellom de to tilfellene, men resultatet ble vidt forskjellig. Tsjetsjenia ble kastet ut i to kriger med Russland mens Tatarstan forhandlet seg frem til stor grad av autonomi i føderasjonen. Og nettopp forhandlinger er et nøkkelord i føderalismen. Føderasjoner kan oppstå som et resultat av koalisjonsbygging og samarbeid

mellom forskjellige enheter og grupper som frivillig tar del i forhandlinger, velger å si fra seg suvereniteten og til slutt godtar å ta del i en politisk og føderal enhet med å komme til enighet rundt en føderal avtale (Söderlund, 2006, 13). Eller de kan oppstå som et resultat av desentralisering og delegering av makt fra det politiske sentrum til regionene. I Russland ble føderasjonens territorielle integritet konsolidert med Tatarstans signering av Den bilaterale avtalen i 1994, hvis man ser bort fra den spesielle situasjonen angående Tsjetsjenia.

Generelt er land med føderal styreform følsomme for politisk ustabilitet. Denne følsomheten er i enda større grad til stede ved stor grad av asymmetri i føderasjonen. Et svakt føderalt sentrum fører til en segmentert form for regionalisme hvor flere forskjellige regioner konsoliderer sin egen makt og skaper en ujevn maktbalanse. Det gjør at vi får en asymmetrisk føderasjon som igjen kan resultere i politisk ustabilitet (Söderlund, 2006, 143). Asymmetrien reflekterer styrkeforholdet i føderalstaten, men dette forholdet er i kontinuerlig forandring og derfor er også asymmetrien i det føderale systemet åpen for forandring. Når det føderale sentrum blir sterkere, som i Russlands tilfelle på begynnelsen av 2000-tallet, kan politiske krefter i sentrum ønske å redusere den politiske ustabiliteten asymmetrien kan medføre. Føderasjonens regionale enheter ønsker på sin side som regel å øke makten vis-à-vis sentrum når de selv er politisk sterke, men de ønsker gjerne også å styrke sin posisjon overfor de andre regionale enhetene i føderasjonen. Sentrum vil enten opprettholde status quo eller øke sin egen makt overfor regionene (Söderlund, 2006, 144). Som et resultat av økt makt overfor regionene kan sentrale myndigheter presse de regionale enhetene til å oppgi deler av sine privilegier og dermed skape større grad av symmetri. Dette kan skje helt og holdent innenfor rammene av det føderale lovverket, men som regel til protester fra regionene. Den kontinuerlige prosessen som maktfordelingen i en føderasjon er, tipper i favør av den sterkeste parten. I Russland var mange av regionene sterke på 90-tallet, spesielt frem til Jeltsins storming av parlamentet i 1993, mens den politiske balansen har tippet i favør av de sentrale myndighetene etter tusenårsskiftet. Det er riktignok ikke noe som skjer brått, men over tid.

1.4 Begreper og definisjoner

Den russiske føderasjon består som nevnt ovenfor pr i dag av 83 føderale subjekter. Etter at den tsjetsjensk-ingusjetiske republikken ble delt i 1992 som følge av Tsjetsjenias selvstendighetskamp, besto føderasjonen av 89 subjekter. President Putin var en forkjemper

for en redusering av antall regioner, og de er blitt redusert fra 89 til 83 i løpet av de siste årene gjennom sammenslåing av regioner. Når jeg omtaler den russiske grunnloven og andre avtaler hvor det refereres til de føderale subjektene, vil jeg oppgi det antallet som eksisterte på det aktuelle tidspunktet. Det som i Den russiske føderasjon i dag heter republikker, het i store deler av sovjetperioden autonome republikker. 15. desember 1990 ble det vedtatt at de autonome republikkene kun skulle kalles republikker (Sakwa, 2008, 240). Såfremt det er mulig å holde det kronologisk adskilt vil jeg referere til republikkene som autonome republikker før desember 1990 og kun som republikker etter. I situasjoner der det er uklart, vil jeg presisere ved å bruke autonome republikker. Russlands republikker vil når det kommer klart frem hvilke republikker det gjelder bli referert til kun som republikker. De etniske republikkene har ifølge den føderale grunnloven rett til å ha presidenter som sitt overhode, mens resten av de regionale enhetene har guvernører som øverste regionale leder, bortsett fra den ene av de to føderale byene, Moskva. St. Petersburg bruker, som de fleste andre føderale subjekt, betegnelsen guvernør på sin øverste regionale leder, mens Moskvas leder har tittelen borgermester. Når jeg omtaler de forskjellige føderale subjektene bruker jeg de respektive regionale ledernes titler så lenge jeg ikke omtaler flere forskjellige på en gang. Da bruker jeg fellesbetegnelsen guvernører. Den gjelder også for de etniske republikkene og Moskva by.

Begrepet territoriell nasjonalisme blir brukt om en form for nasjonalisme som inkluderer hele befolkningen i en politisk enhet, uavhengig av etnisk tilhørighet. Territoriell nasjonalisme er basert på et allment ønske fra befolkningen om en politikk som støtter opp om den politiske enheten og kjemper for dens rettigheter. Den territorielle nasjonale identiteten er inkluderende, siden alle kan slutte seg til den uavhengig av etnisk opphav. I tilfellet Tatarstan innebærer det at både tatarerne og russerne, så vel som andre etniske grupper i republikken, støttet selvstendighetskampen.

14. februar 1994 signerte republikken Tatarstan og Den russiske føderasjon en bilateral maktfordelingsavtale. Signeringen av avtalen formaliserte Tatarstans privilegier i Den russiske føderasjon. Samtidig signerte de to partene flere andre avtaler seg imellom, og hadde inngått andre avtaler også i tiden før 1994-avtalen. For å skille hovedavtalen som ble signert i februar 1994 fra andre bilaterale avtaler mellom Kazan og Moskva, vil jeg referere til avtalen som Den bilaterale avtalen. Avtalen som ble signert i juni 2007 vil bli omtalt som en maktfordelingsavtale og bli presisert som den nye maktfordelingsavtalen hvis det er fare for tvetydighet. Avtalene vil ved sammenligning også bli omtalt som 1994-avtalen og 2007-avtalen.

1.5 Kilder

I oppgaven har jeg brukt både primær- og sekundærkilder. Av førstehåndskilder har jeg først og fremst brukt grunnlovene til Den russiske føderasjon og republikken Tatarstan, Den bilaterale avtalen fra 1994 og maktfordelingsavtalen fra 2007. Andre, mindre avtaler som er blitt signert av Kazan og Moskva, er også brukt. Videre er forskjellige tatarske politiske programmer brukt til å forklare hva republikkens politiske grupperinger sto for. De fleste kildene i oppgaven er sekundærkilder. Til en viss grad har jeg brukt avisartikler, hovedsakelig fra nettaviser. Avisene som er brukt i denne oppgaven er stort sett russiske, eller russiskbaserte. Avisenes politiske syn må tas med i betraktning når de brukes som kilde. En avis som ”*Vetsjernjaja Kazan*” er en tatarsk opposisjonell avis med en samfunnspolitisk vinkling, mens for eksempel ”*Rossijskaja Gazeta*” er en kremlbasert avis, faktisk den offisielle statsavisen. Den største andelen av sekundærkildene er forskningsarbeid utført av både vestlige og russiske forskere.

Primærkilder gir det mest umiddelbare bildet, men har også haker ved seg. Bruk av kun primærkilder gir et snevert bilde av situasjonen og kan gi et inntrykk av hva som var meningen, men ikke nødvendigvis hva som skjedde. Primærkilder kan også bære preg av å være politiske kompromiss og dermed ganske vage. Sekundærkildene gir et bredere syn på primærkildene og det primærkildene omhandler. Ved kun å studere en lov vil man få en forståelse for hvordan det er ment å være, men det er nødvendigvis ikke alltid sånn det blir. Ved bruk av sekundærlitteratur utvider man spekteret og får innspill fra flere vinklinger. Det kan også være lettere å forstå selve primærkilden i lys av sekundærkilder. Men sekundærkilder har sine klare svakheter. Det er for eksempel en reell fare for å få politisk farget lesning gjennom bruken av slike kilder. En forsker kan gjerne uttrykke sitt eget syn i en studie, både bevisst og ubevisst. I et tilfelle som Tatarstan vil det kunne være en forskjell på tatarske og ikke-tatarske forskere. Det er noe jeg har måtte tatt hensyn til i behandlingen av mine kilder.

1.6 Struktur

Etter en kort innledning vil jeg i kapittel to ta for meg den teoretiske bakgrunnen for oppgaven, den generelle utviklingen av føderalismen i Russland fra opprettelsen av Sovjetunionen og frem til i dag. Hovedvekten er på utviklingen av Den russiske føderasjon

som fant sted på 90-tallet etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning, og de føderale reformene som fant sted etter årtusenskiftet, noe som sammen la grunnlaget for den føderalismen som eksisterer i Russland i dag. Kapittel tre omhandler Tatarstans og tatarenes historiske utvikling via det russiske imperiet, Sovjetunionen og frem til republikkens posisjon i Den russiske føderasjon. Kapittel fire og fem er hoveddelen i oppgaven hvor jeg ser på de to hovedtemaene, Den bilaterale avtalen fra 1994 og maktfordelingsavtalen fra 2007. I kapittel fire vil jeg først gå Den bilaterale avtalen i sømmene og den grad av autonomi som den ga Tatarstan før jeg ser på konkrete eksempler på dette og utnyttelse av mulighetene avtalen ga republikken til å oppnå autonomi fra Moskva utover 90-tallet. Kapittel fem vil omhandle endringene i Den russiske føderasjon som har forekommet etter årtusenskiftet, med fokus på forholdet mellom det føderale sentrum og Tatarstan, frem til signeringen av maktfordelingsavtalen fra 2007. Dette for å forklare forskjellene i avtalene fra 1994 og 2007. Jeg vil så se på maktfordelingsavtalen, hva den innebærer og hva den kan bety for Tatarstan i fremtiden. Til slutt vil jeg trekke noen konklusjoner og komme med noen bemerkninger.

2: Sentrum-periferi

2.1 Føderalisme

Det er viktig å skille mellom føderalisme, føderasjoner og føderale systemer. Føderalisme kan bli definert som en ideologi eller en politisk doktrine (Rodin, 2006, 97), mens et føderalt system er utfoldelsen, eller gjerne forsøket på utfoldelsen, av føderalisme i praksis. Det er det institusjonelle uttrykket for føderalisme (Rodin, 2006, 98). Det eksisterer også føderale systemer som ikke blir definert som føderasjoner. De har en del føderale prinsipper, men ikke nok til å falle under definisjonen føderalisme. Russland oppfyller for eksempel langt fra alle kravene til en føderasjon, noe faktisk ingen føderasjon gjør, men blir av de fleste skoler definert som en føderasjon (Rodin, 2006, 99).

Hovedtesen i føderalismen går ut på maktfordeling. Det skal være en blanding av selvstyre og felles styre. Et føderalt politisk system er en beskrivelse av alle politiske samfunn som kombinerer delt styre og selvstyre (McGarry, 2007, 180). Den russiske føderasjon består av flere forskjellige nivåer av føderale subjekter. Mest vanlig er oblastene som det eksisterer 46 av. Resten er republikker, kraj, føderale byer, autonome okrug og autonomt oblast som det henholdsvis finnes tjueen, ni, to, fire og én av. Fordelingen av makt mellom sentrum og de forskjellige subjektene i en føderasjon, er ofte ikke lik. Det fører til en asymmetrisk føderasjon. Det vil si at enkelte politiske enheter har fått rett til en større grad av autonomi enn andre politiske enheter i føderasjonen. Slike politiske enheter kan ofte være etniske grupper over en viss størrelse, som i tilfellet Russland er de etniske republikkene. I Den russiske føderasjon har de etno-nasjonale republikkene gjerne hatt flere og større rettigheter vis-à-vis sentrum enn hva for eksempel oblastene som er territorielt definerte har hatt. Dette var i særlig grad tilfellet på 90-tallet. Men også blant de regionene som ikke har betegnelsen republikk, har graden av autonomi variert.

Føderasjonens grunnlov er essensiell i den forstand at den sikrer subjektens autonomi. Den skal ikke kunne endres unilateralt. Grunnloven viser hvilke maktområder subjektene selv råder over, og hvilke det føderale sentrum skal ha kontroll over. I enkelte tilfeller kan det også være nødvendig med egne avtaler mellom sentrum og de respektive subjektene for å fordele makten. Dette gir igjen utslag i at føderasjonen blir asymmetrisk i stedet for den symmetrien grunnloven alene kunne ha representert. Men grunnloven i seg selv er ingen garanti for en

symmetrisk føderasjon. I Russlands tilfelle er de bilaterale avtalene mellom Kreml og regionene eksempler på avtaler som fører til asymmetri.

2.2 Arven etter Sovjetunionen

Dagens russiske føderale system har sitt opphav i Sovjetunionens føderale sammensetning. På papiret var Sovjetunionen som en føderalstat å regne, selv om det i realiteten ikke var slik. Grunnlovene som ble vedtatt i sovjetperioden, var alle basert på et føderalt prinsipp, men de facto var unionen stort sett enhetlig. Særlig grunnloven av 1936, også kjent som Stalin-grunnloven, var i overkant demokratisk på papiret i forhold til realiteten. Men også før Sovjetunionen ble opprettet var nasjonalitetspolitikken på agendaen. Allerede i 1913 kom Stalin med sin definisjon på hva en nasjon er, en definisjon som knyttet nasjonen til et bestemt territorium (Kolstø, 2000, 230). Dette gjenspeilet seg også i Lenins tanker, og for bolsjevikene var dette en viktig del av prosessen med å etablere en ny stat i kjølvannet av revolusjonen i 1917.

Bolsjevikene så på de ikke-russiske folkene som allierte i kampen mot det gamle regimet (Tishkov, 1997, 29). Under borgerkrigen som oppsto etter 1917-revolusjonen, lovet bolsjevikene de forskjellige nasjonalitetene innenfor det gamle russiske riket selvbestemmelsesrett for å få dem til å ta opp kampen på de røde bolsjevikenes side, mot de hvite som representerte det gamle regimet. Allerede på den andre allrussiske sovjetkongress 7. november 1917 lovet bolsjevikene å garantere alle Russlands nasjoner full rett til selvbestemmelse. Siden fulgte Lenin opp med en erklæring av Russlands innbyggers rettigheter. Denne gjaldt likhet og suverenitet for alle borgere av Russland, rett til selvbestemmelse, inkluderte retten til løsrivelse samt dannelse av en selvstendig regjering, ingen nasjonale eller nasjonalreligiøse privilegier og fri kulturell utvikling for alle nasjonale minoriteter og etnografiske grupper i Russland (Gleason, 1992, 107). Alle Russlands nasjoner skulle ha selvbestemmelsesrett, ingen nasjoner skulle inneha større privilegier enn andre. Etter at bolsjevikene hadde konsolidert makten, ble selvstendighetspolitikk ikke lenger sett på som noe positivt, men sett på som en form for ”borgerlig nasjonalisme”. Arbeidersolidariteten krevde at man fremfor å kjempe for egen selvbestemmelsesrett skulle forbli forente (Tishkov, 1997, 29). Resultatet ble hva den russiske forskeren Valerij Tisjkov kaller en realisering av nasjonal selvbestemmelse innenfor grensene av en enkelt stat. Det ble opprettet en sosialistisk føderalisme, basert på nasjonale statsdannelser og ikke administrative territorier (Tishkov,

1997, 30). RSFSR, opprettet i juli 1918, ble kalt føderativ fordi den inneholdt mindre politisk-administrative enheter: åtte autonome republikker og 13 autonome regioner. Men det første virkelige skrittet bort fra konseptet om en enhetlig form for styre, kom ved unionsavtalen i 1922. 20. desember 1922 ble Sovjetunionen opprettet med unionsrepublikkene RSFSR, Ukrainske SSR, Hviterussiske SSR og den føderale republikken Transkaukasia (Gleason, 1992, 109). Opprettelsen av Sovjetunionen førte med seg en ny grunnlov i 1924 som passet de nye forholdene bedre. I hvert fall på papiret innebar den større grad av representasjon for republikkene enn hva tilfellet var for de føderale subjektene i RSFSRs 1918-grunnlov.

Med en tidvis ganske stor motsetning mellom de rettighetene som sto nedfelt i grunnloven og de som i realiteten gjaldt, var det et potensielt farlig dobbeltspill sovjetiske myndigheter iscenesatte. Etablerte nasjoner fikk rett til kulturell autonomi, territorial integritet og statssymboler, samtidig som de ble underlagt de sentrale myndighetenes overhøyhet som igjen strebet mot en tilstand uten nasjonale forskjeller og etnisk identitet (Ross, 2002, 18). De ble oppfordret til å bevisstgjøre seg sine særegenheter, samtidig som de ikke fikk lov til å utfolde dem. Ved å nøytralisere slike tendenser og bytte dem ut med sosialistiske normer som uttrykte likeverd, vekket bolsjevikene nasjonalistiske følelser i de ikke-russiske folkene. Og ikke minst gjorde det minoritetene oppmerksomme på den forskjellen det alltid hadde vært mellom russere og ikke-russere i det russiske riket (Ross, 2002, 18). Stalin-grunnloven fra 1936 var ytterligere liberal i sitt innhold, mens realiteten i hvert fall ikke ble noe bedre i perioden rundt den andre verdenskrig. Sovjetunionens siste grunnlov kom under Leonid Brezjnev. Hans forgjenger Nikita Khrustsjov hadde igangsatt arbeidet med en ny grunnlov 15 år tidligere, uten å komme frem til noe før han ble avsatt. 1977-grunnloven forandret imidlertid lite. De store linjene angående maktfordelingen mellom de sentrale myndighetene og republikkene forble uendret (Gleason, 1992, 112).

Den etno-territorielle føderalismen ble i utgangspunktet formet som et midlertidig tiltak for å få de ikke-russiske nasjonalitetene med i unionen (Ross, 2002, 18). Her er parallellen klar til hendelsene som fant sted i løpet av de første årene etter Sovjetunionens oppløsning.

Virkemiddelet med å love mer i usikre tider, for å sikre i hvert fall det som kan la seg sikre, for siden å gå tilbake på det etter en konsolidering av makten er påfallende. Føderalisme i Russland har hatt en tendens til å bli brukt for å hindre statens kollaps (Campbell, 2008, 763). Sovjetunionens etniske politikk ble formet delvis for å imøtekomme utfordringene fra regionene og den hovedsakelige etniske periferien, men delvis også på grunn av deres politiske doktriner. Tiltroen til at nasjonalitetsproblemet ville løse seg hvis bare alle ble

likestilt var ifølge Tisjkov, oppriktig (Tishkov, 1997, 30). Stalin selv, etter lærdom fra Lenin, mente at løsningen på nasjonale konflikter krevde ikke bare juridisk, men også faktisk likhet (Gleason, 1992, 113). Virkeligheten viste seg likevel ikke alltid å være så enkel.

2.3 Perestrojka, oppløsningen og suverenitetsparaden

Mikhail Gorbatsjovs perestrojkapolitikk fikk i første omgang betydning for unionsrepublikkenes kamp mot sovjetmyndighetene, men etter hvert begynte også de autonome republikkene i Russland, så vel som i andre sovjetrepublikker å presse på for større grad av selvstendighet. Uroen blant annet i Baltikum førte til innrømmelser også overfor de autonome republikkene (Kondrasjov, 2000, 101). Perestrojka, glasnost og demokratisering åpnet for debatt rundt nasjonalitetene og om føderalisme generelt (Ross, 2002, 19). For Russlands del var det deres egen kamp mot de sentrale sovjetmaktene som ga de autonome republikker blod på tann. Russlands suverenitetserklæring, som ble lagt frem 12.juni 1990, var avgjørende for Sovjetunionens fremtid. Men Russland hadde selv en føderal oppbygging, og hvorfor skulle ikke da Russlands autonome republikker selv kunne erklære sin egen suverenitet, slik Russlands gjorde det overfor Sovjetunionen? (Ross, 2002, 20).

Sovjetunionens etniske politikk, både frem til perestrojka og under selve perestrojkaen, var en av de viktigste årsakene til unionens oppløsning. Takket være perestrojka og glasnost kunne republikkene styrke sine politiske, økonomiske og kulturelle ressurser betydelig, få økt sin innflytelse i det sovjetiske systemet og dermed forandre balansen mellom sentrum og periferi (Kux, 1992, 598). I tiden rundt oppløsningen av Sovjetunionen sto Jeltsin og Russland i fare for å følge Sovjetunionen og Gorbatsjov ut i oppløsningen. Det var i hvert fall enkelte som mente at det var en reell mulighet. Russlands forhold til autonomiene var konstruert etter det samme prinsippet som Sovjetunionens forhold til RSFSR og de andre unionsrepublikkene (Ross, 2002, 20). Det tok heller ikke lang tid før Russlands autonome republikker begynte å erklære seg for suverene. Suverenitetserklæringene innebar at regionale lover hadde forrang over sovjetiske og russiske lover, og de regionale elitene mente de hadde rett til å ta selvstendige politiske beslutninger (Söderlund, 2006, 65). Fra august 1990 til mai 1991 erklærte 16 autonome republikker i Russland sin suverenitet.

Etter flere år med perestrojka ble det etter hvert klart, selv for Gorbatsjov, at reformene hadde mislyktes og at unionen sto i fare for å forsvinne mellom hendene hans. Da Boris Jeltsin og

Russland kastet seg på suverenitetsvogna, var den viktigste delen av unionen på vei bort fra sovjetpresidentens innflytelse. Det ville vært ensbetydende med tilintetgjørelse for Sovjetunionen. I løpet av høsten og vinteren 1990-1991 forlater da også Gorbatsjov den liberale og demokratiske posisjonen han frem til nå har stått for. Unionen skulle reddes uansett pris (Ross, 2002, 19). Maktkampen mellom Gorbatsjov og Jeltsin hardnet til og kom til å prege forhandlingene om en ny unionsavtale, som hadde vist seg å være nødvendig i kjølvannet av perestrojka.

Siden april 1990 hadde de autonome republikkene hatt rett til å medvirke i utformingen av enhver ny unionsavtale på lik linje med unionsrepublikkene (Sakwa, 2008, 238). Gorbatsjov ønsket å utnytte de autonome republikkene i et forsøk på å temme unionsrepublikkenes, og da særlig Russlands, iver for selvstendighet. Ved å pushe for hardt ville de automatisk risikere at en eller flere autonome republikker ønsket løsrivelse fra Russlands eget territorium, en løsrivelse innenfor løsrivelsen (Sakwa, 2008, 246). De autonome republikkenes lov til deltakelse ved unionsavtaleforhandlinger falt dermed i dårlig smak hos Jeltsin da det truet Russlands egen territorielle integritet. Likevel oppfordret Russland republikkene sine til å søke større grad av suverenitet blant annet gjennom sin egen suverenitetserklæring fra juni 1990 (Sakwa, 2008, 246). To måneder senere kom også Jeltsin med sin berømte uttalelse i Kazan da han oppfordret de autonome republikkene til å ta til seg så mye suverenitet som de kunne svelge unna. Sovjetiske myndigheter på sin side økte antall republikker i Russland til 20 ved å heve statusen til fem autonome oblaster i 1991. Både for Gorbatsjov og Jeltsins del var det en del av maktkampen hvor begge fridde til republikkene i et forsøk på å øke sin egen oppslutning (Tishkov, 1997, 55). Det er et paradoks at Russland likevel ikke ønsket å ha republikkene som likeverdige partnere i forhandlingene om en ny unionsavtale, som fant sted sommeren 1991 ved Novo-Ogarevo.

Ønsket om å være med på signeringen av den nye unionsavtalen gjorde at de mest aktive republikkene i kampen for suverenitet støttet kuppet i august 1991. Jeltsin slo tilbake mot kuppmakerne og Gorbatsjov satt etter dette som Sovjetunionens leder nærmest på Jeltsins nåde. Republikkene som ønsket å signere unionsavtalen som unionsrepublikk mistet dermed den muligheten, og kun måneder etter var Sovjetunionen gått i oppløsning, og ønsket om status som unionsrepublikk var ikke lenger et tema.

2.4 Den føderale avtalen

Avtalen som ble undertegnet 31. mars 1992 er et av hovedmomentene i Den russiske føderasjons utvikling. Den har vært gjenstand for forskjellige tolkninger fra forskjellige hold og ble til slutt ikke tatt med i føderasjonens grunnlov fra 1993. Likevel har den spilt en viktig rolle både med tanke på hva den inneholdt, hvem som signerte den og hvem som ikke gjorde det. Et viktig aspekt som må vurderes når man ser på den føderale avtalen kontra grunnloven av året etter, er at den ble vedtatt mens Jeltsin lå i strid med parlamentet. Presidenten var på ingen måte så politisk sterk ved avtalen i 1992, som han var da han gikk seirende ut av striden med parlamentet drøye halvannet år senere.

Avtalen ble signert av alle de føderale subjektene bortsett fra to. Riktignok signerte ikke Basjkortostans ledere avtalen før det ble inkludert en ekstra protokoll spesielt for republikken, som inneholdt ytterligere rettigheter innen skatte-, økonomi- og den juridiske sfæren (Tishkov, 1997, 61). For Sakha¹ sin del ble det inngått en egen avtale om innbetaling til det føderale budsjettet (Ross, 2002, 24). Av stor betydning, og kanskje heller ikke overraskende, var det de to republikkene Tatarstan og Tsjetsjenia som nektet å signere avtalen. Avtalen ble i utgangspunktet sett på som en vital faktor for å hindre Russland i å følge etter Sovjetunionen ut i oppløsningen og som en start på utviklingen av en russisk føderalisme. Realiteten var ifølge Tishkov en annen. Det ble akseptert at republikkene erklærte seg som suverene stater samtidig som ønskene og målene deres ble blokkert gjennom byråkratiet og sentrums finansielle kontroll (Tishkov, 1997, 62). Autoritetsforholdet mellom det føderale sentrum og republikkene ble ikke tilstrekkelig klarlagt og det førte til lite forandringer i realiteten. Moskva sto fortsatt for de avgjørelsene som hadde størst betydning, de fordelte ressursene og de skulle i hvert fall ta de viktigste politiske beslutningene også på republikknivå.

Selv om den føderale avtalen verken fikk et langt politisk liv eller den betydningen den var tiltenkt, var den et viktig element i utviklingen av føderalismen i Russland. Den føderale avtalen var det første skrittet mot å definere forholdet mellom sentrum og periferi i det ”nye” Russland (Rodin, 2006, 125). Den skisserte riktignok en mer asymmetrisk og desentralisert føderasjon enn for eksempel grunnloven fra året etter gjorde, men den var viktig for å samle føderasjonen og starte fastsettelsen av rammeverket rundt den. Avtalen var omdiskutert, og den førte raskt til at de føderale subjektene som hadde fått mindre grad av innrømmelser fra sentrum, krevde likeverdighet.

¹ Tidligere Jakutia

De etniske republikkene hadde kommet betydelig bedre ut av avtalen enn de territorielle regionene (Ross, 2002, 23). Men de etniske republikkene var ikke alltid like etnisk homogene. Flere av republikkene har en betydelig etnisk russisk majoritet, mens titulærnasjonaliteten utgjør en mindre del av befolkningen. Dermed var det mange etniske russere som fikk nyte godt av den spesielle statusen republikkene fikk, som andre etniske russere bosatt i de territorielt definerte regionene ikke oppnådde. Blant virkemidlene til regionene var å forsøke å heve statusen sin til republikk og holde tilbake skattene som skulle betales til det føderale budsjettet. I 1993 innkasserte Moskva bare ca 40 prosent av de skattene de i utgangspunktet skulle fått fra regionene (Ross, 2002, 24). Det å heve sin egen status til republikk var imidlertid en prosess det viste seg umulig å lykkes med.

Tidlig på 90-tallet var ønsket fra republikkene i stor grad en ”nedenifra og opp” føderasjon. Situasjonen i landet var ustabil og med et forholdsvis svakt sentrum var det tidvis større ønsker om en slags konføderasjon enn en føderasjon. Likevel viser avtalen at republikkenes eliter var forberedt på å dele ansvar og innflytelse med Moskva. Når det gjaldt økonomispørsmålet var de riktignok mer interessert i å dele på utgiftene enn inntektene (Rodin, 2006, 127). Tatarstans president Mintimer Sjajmiev understreket viktigheten av en føderasjon som var bygget nedenifra og ikke ovenfra:

”We would not sign the Federation Treaty back then, and neither did Chechnya, not because we did not want to sign, but because the Federation Treaty was constructed from the top down. It did not meet the norms of a democratic federation. We said this up front: if we are going to create a federation under conditions of a civilised society, we have to do it from the bottom up. We stuck by this position and proposed the treaty for mutual delegation of powers.” (sitert etter Bukharaev, 1999, 123).

Det skal sies at Tatarstan og Sjajmiev selv ofte har blitt beskyldt for å undergrave demokratiet i enda større grad enn Moskva.

2.5 1993-grunnloven

Den russiske føderasjons grunnlov ble vedtatt i desember 1993 etter over to år med tautrekking mellom forskjellige myndighetsinstanser. Fra oktober 1991 til oktober 1993 lå president Jeltsin i nærmest konstant konflikt med parlamentet om hvilken form den sårt trengte grunnloven skulle ha. Jeltsin ønsket en konstitusjon som innebar en sterk presidentstilling med tilnærmet full kontroll over parlamentet. På den andre siden ønsket parlamentet seg det motsatte, en president uten noe særlig grad av utøvende makt, mens den virkelige maktbasen skulle ligge i parlamentet. Den føderale avtalen ble for eksempel inngått

på et tidspunkt hvor Jeltsin sto mye svakere enn hva han gjorde da grunnloven ble vedtatt og bærer preg av det. Begge partene i striden lovet regionene stor grad av autonomi i forsøk på å vinne støtte (Ross, 2002, 23). Republikkene var generelt høylytte i sine krav i denne perioden. Flere av dem utnyttet tilstanden i løpet av disse årene til å ratifisere radikale grunnlover basert på en nærmest konføderal struktur, som ga dem betydelig makt og økonomisk autonomi (Ross, 2007, 112).

Den konstitusjonelle krisen nærmet seg ikke en løsning før Jeltsin i september 1993 beordret militæret til å omringe parlamentet og erklærte at det var avsatt med makt. Da Jeltsin beordret tropper til å beskytte parlamentet i oktober endte krisen, og Jeltsin sto frem som vinneren av den to år lange konflikten. Resultatet ble at han kunne formulere grunnloven nærmest som han ville (Kolstø, 2000, 221). Det var i hvert fall ikke tvil om at den skulle innebære en sterk presidentmakt.

Grunnloven fylte et lovmessig vakuum som hadde oppstått etter Sovjetunionens oppløsning. Den føderale avtalen som ble inngått i 1992 var et steg på veien og en nødvendighet for å beholde en viss form for orden frem til den nye grunnloven var på plass, men da grunnloven ble vedtatt var ikke den føderale avtalen tatt med (Sakwa, 2008, 253). Det er tydelig at grunnloven kom på et tidspunkt hvor Jeltsin hadde det avgjørende ordet. Forskjellene mellom føderasjonsavtalen og grunnloven er likevel overraskende små (Rodin, 2006, 131). Mye av det grunnleggende som står i avtalen er også med i grunnloven. De føderale subjektene er i følge grunnloven likestilte, men i samme lov blir det fremhevet enkelte privilegier som republikkene innehar. Det var bare republikkene som fikk ha sine egne grunnlover², offisielle språk og statsborgerskapsrettigheter. Republikkene ble også omtalt som stater. Denne ordbruken gir inntrykk av selvstendighet og at de har rettigheter til suverenitet og løsrivelse (Ross, 2007, 113). Riktignok ble ikke betegnelsen ”suverene stater” brukt, noe republikkene hadde kjempet hardt for å få gjennomslag for (Sakwa, 2008, 253). Både de som favoriserte republikkene og de som ønsket likhet kunne dermed finne støtte i grunnloven. Forskjellene var likevel mindre enn hva de var i den føderale avtalen, noe som var et virkemiddel for å understreke at føderasjonen var basert på en grunnlov og ikke en avtale (Sakwa, 2008, 253). Hvis den føderale avtalen og grunnloven kolliderer, var det grunnloven som gjaldt.

Grunnloven skulle gjenreise de føderale myndighetenes autoritet, en autoritet som tidvis hadde blitt sterkt undergravet de siste årene. Den føderale avtalen hadde midlertidig sikret

² De andre regionene måtte nøye seg med statutter.

føderasjonens integritet, nå skulle den også konsolideres gjennom føderale lover generelt og grunnlovens overhøyhet over hele føderasjonens territorium, samt en felles utøvende makt og en felles økonomisk sfære (Ross, 2002, 30). Blant de viktigste artiklene i grunnloven er paragraf 71 som definerer hvilke myndighetsområder det føderale sentrum har enerett på og paragraf 72 som definerer den makten og de jurisdiksjonene som er delt mellom sentrum og subjektene. Paragraf 73 sier at det som ikke defineres i de to forestående paragrafene er subjektene sfære. Utenom disse paragrafene som definerer makt og jurisdiksjoner kom også paragraf 78 til å få stor betydning. Den sier at sentrum, hvis ønskelig, kan delegerer noe av makten til subjektene og motsatt. Dette ble av Jeltsin brukt for å legitimere de bilaterale avtalene (Ross, 2007, 113). Paragraf 11 åpnet også for slike avtaler. Langt på vei var grunnloven en strengere og mer tydelig avgrensning av regionenes makt og innflytelse enn hva Den føderale avtalen var, men republikkene og resten av regionene kom ut av det med betydelig grad av autonomi. Så lenge lovgivningen deres ikke brøt med føderasjonens grunnlov og andre føderale lover, var det fremdeles en langt mer desentralisert føderasjon enn hva den senere har utviklet seg til å bli.

De føderale subjektene skulle imidlertid også ratifisere grunnloven, noe som bød på problemer. 42 av føderasjonens 89 subjekter ratifiserte ikke grunnloven, noe som stilte spørsmål ved grunnlovens legitimitet. Et føderalt system skal ikke tvinges på ovenifra (Ross, 2007, 114). Det faktum at regionene i stor grad heller ikke fulgte grunnloven, men vedtok en rekke lover som sto i et motsetningsforhold til grunnloven viser at konstitusjonen ikke var så sterk og sentrert som den var på papiret. I 1996 hadde 19 av de 21 republikkene egne grunnlover som brøt med føderasjonens grunnlov (Kolstø, 2000, 223). Selv om de mest radikale grunnlovene ble vedtatt i perioden mellom den føderale avtalen og grunnloven, ble et betydelig antall vedtatt også etter desember 1993. Motsetningsforholdene mellom føderale og regionale lover fortsatte inn i Putins regjeringstid, noe han prioriterte høyt å få kontroll over etter at han ble valgt til president.

2.6 Bilaterale Avtaler

Som tidligere nevnt åpnet både paragraf 11 og paragraf 78 i den russiske grunnloven for muligheten for det føderale sentrum og de respektive subjektene til å inngå bilaterale maktfordelingsavtaler seg imellom. Siden ble de også legitimert gjennom et presidentdekret fra 12. desember 1996 (Ross, 2002, 46). Dette benyttet regionene seg av, men de to

paragrafene viste seg også å være nyttige for føderale myndigheter. I løpet av perioden fra 1994 til 1998 signerte 46 av Russlands 89 regioner bilaterale avtaler med Moskva (Ross, 2002, 41). Meningene rundt de bilaterale avtalene er delte, om de var positive, negative eller ganske enkelt en nødvendighet for føderasjonen. Avtalene var en formell godkjenning av maktfordelingen mellom de to partene, sentrum og subjektet. Hver avtale ble fulgt av en serie av avtaler myndighetene imellom som justerte og definerte regionenes makt i større og mer detaljert grad (Söderlund, 2006, 88). De hadde stort sett en varighet fra to til fem år i utgangspunktet. Det førte til at Russland på slutten av 90-tallet ble styrt av fem forskjellige, tidvis rivaliserende og motsettende, lovverk. Disse var grunnloven, føderasjonsavtalen, føderale lover, bilaterale avtaler og subjektens grunnlover og statutter (Ross, 2007, 116).

Tatarstan var det første føderale subjektet som signerte en bilateral avtale med Moskva. Den ble inngått 15. februar 1994. Siden fulgte en rekke republikker etter, før også oblaster og kraier begynte å inngå slike avtaler fra 1996 (Ross, 2002, 41). Karbardino-Balkarija og Basjkortostan fulgte Tatarstan i 1994, mens Burjatia, Nord-Ossetia, Udmurtia og Sakha signerte avtaler det påfølgende året. Sakha og Basjkortostans bilaterale avtaler med myndighetene er eksempler på avtaler som stort sett innebar økonomiske rettigheter. Kaliningrad og Sverdlovsk var de første ikke-republikker som inngikk bilaterale avtaler (Söderlund, 2006, 89). Kontroll med naturressurser, skattelette og andre økonomiske og politiske rettigheter var de mest vanlige privilegiene subjektene oppnådde med å signere avtaler med sentrum. Blant de politiske privilegiene kunne for eksempel utenrikspolitikk og utenrikshandel inngå i avtalene, men også ting som bankvesen, noe som var et brudd på den russiske grunnlovens paragraf 71. Alt i alt undergravde de bilaterale avtalene den russiske grunnloven i stor grad, og de legitimerte ofte republikkenes egne grunnlover som stort sett var i strid med føderasjonens grunnlov (Ross, 2002, 41). Dette var tilfellet med Tatarstans bilaterale avtale.

Man kan skille mellom to typer mulige oppbygginger av Den russiske føderasjon. Den ene er en grunnlovsbasert føderasjon. Den gir den føderale grunnloven forrang over avtaler mellom det føderale sentrum og dets subjekter. Det argumenteres da for at sentrum skal ha streng kontroll over regionene. Den andre varianten er en avtalebasert føderasjonsoppbygging. Den går ut på at regionene frivillig delegerer makt til det føderale sentrum gjennom bilaterale avtaler (Ross, 2002, 45). Tilhengere av den første varianten hevder at en slik avtale som den Tatarstan signerte med Den russiske føderasjons ledere i februar 1994, vil kunne føre til føderasjonens oppløsning. Ved å undergrave grunnloven og trekke viktig jurisdiksjon bort fra

sentrum og ut til regionene hindrer det staten i å bli forent. Føderasjonens integritet sto i fare ved signeringen av for mange slike avtaler mellom sentrum og regionene. Den andre variantens tilhengere fremhever verdier som selvbestemmelsesrett og demokrati. Det føderale sentrum skal kontrolleres og defineres fra regionene. All den tid regionene er nærmere folket, som er maktgrunnet i en demokratisk føderasjon, argumenterer tilhengerne av en avtalebasert føderasjon for at regionene skal delegere til sentrum den makten og de jurisdiksjoner som er ønskelig gjennom avtaler. Føderasjonens grunnlov skal være understilt regionenes grunnlover (Ross, 2002, 45).

Det er bred enighet om at avtalene var med på å sikre Russlands territorielle integritet midt på 90-tallet. Spørsmålet er om de også kunne være med på å opprettholde integriteten eller om problemene bare ble skjøvet frem i tid. Avtalene hadde en nøkkelbetydning for å oppnå forutsigbare relasjoner mellom de forskjellige føderasjonssubjektene og det føderale sentrum (Söderlund, 2006, 89). Både regionene og Moskva tjente på å stabilisere den politiske arenaen på 90-tallet, i hvert fall den politiske eliten i regionene. Det gjorde at de kunne konsolidere sin egen makt og spille mindre, radikale grupper ut over den politiske sidelinjen siden flertallet av folket var fornøyd med stabiliteten som oppstod utover 90-tallet. Inkluderingen av regionale eliter på det føderale politiske plan og bilateraliseringen av føderal-regionale forhold var med på å konstruere barrierer mot regionalisme og separatisme (Ross, 2007, 115).

Det blir også pekt på den store betydningen økonomien hadde i bildet. Faktorer som etnisitet, nasjonalisme og religion kan brukes som virkemidler av den politiske eliten for å oppnå positive resultater for føderasjonssubjektene. Den virkelige drivkraften bak de regionale ledernes kamp for gunstige bilaterale avtaler var kontrollen over økonomiske ressurser. Etnisitet var ikke en verdi i seg selv for de regionale elitene, men en mekanisme som ville hjelpe dem i å oppnå det høyeste målet deres, økonomisk gevinst. Etnisk nasjonalisme ville vært for kostbart og ville trukket økonomiske og politiske ressurser bort fra republikkene (Dusseault, Hansen, Mikhailov 2005, 126). Ressursene var nødvendige for å dempe frykten for oppløsning også av Den russiske føderasjon, en frykt som var tilstede i årene etter Sovjetunionens oppløsning. Føderasjonen ble konsolidert ved å forbedre forholdet til de mest brysomme regionene (Söderlund, 2007, 90). Tsjetsjenia representerer et unntak her. I mange tilfeller ble avtalene inngått i forkant av president- eller parlamentsvalg, gjerne som et forsøk på å oppnå regionenes støtte og dermed også støtten til elektoratet deres (Ross, 2002, 42). De grunnlovsstridige elementene i avtalene var likevel et urovekkende moment. Når så mange av føderasjonens regioner trosset grunnloven og i tillegg fikk det godkjent av Moskva gjennom

signeringen av avtaler, ble legitimiteten til føderasjonen og dens grunnlov betydelig undergravet. Flere punkter som i utgangspunktet lå under paragraf 71 i grunnloven ble gjennom enkelte bilaterale avtaler flyttet til paragraf 72, og i noen tilfeller til full jurisdiksjon hos subjektene, i de forskjellige regionenes avtaler (Ross, 2007, 115).

Hele 46 av føderasjonens 89 subjekter signerte som tidligere nevnt bilaterale avtaler med sentrum. Med så mange forskjellige avtaler økte forskjellene mellom regionene. Mange av de regionene som signerte avtalen på et senere tidspunkt var ofte misfornøyde med graden av autonomi de oppnådde. Det oppsto en følelse av at de mest standhaftige regionene, som jo også stort sett var de som signerte avtalene tidligst, fikk størst grad av autonomi. Forskjellene mellom regionene ble store. Nederst på listen var de fattigste regionene som nærmest ble totalt avhengige av Moskva. Det gir ikke noe føderalt forhold, men et avhengighetsforhold. Det eksisterte et midtsjikt hvor maktfordelingen gjenspeilet en reell form for føderalisme. Til slutt har man de mektigste og rikeste autonome subjektene, som for eksempel Tatarstan. De var på 90-tallet i stor grad på lik linje med Moskva, bundet til sentrum på en nærmest konføderativ måte (Ross, 2007, 115). En slik forskjell kunne føre til frykt for ustabilitet i føderasjonen. Fokuset skiftet fra en grunnlovsbasert føderasjon til en større grad av avtalebasert føderasjon, noe som gjenspeilet en mer kompleks og asymmetrisk føderasjon (Söderlund, 2006, 90). Asymmetri var likevel ikke noe nytt i Den russiske føderasjon. Som nevnt ovenfor var den føderale avtalen forholdsvis asymmetrisk i den forstand at den ga republikkene en rekke rettigheter og privilegier som resten av regionene ikke fikk. Grunnloven var mindre asymmetrisk, den hevdet til og med at alle subjektene var likestilte, men inneholdt likevel enkelte privilegier som bare republikkene fikk. Det var riktignok i betydelig mindre grad enn i den føderale avtalen. Sovjetunionens autonome republikker var heller ikke symmetriske hva gjelder økonomiske og politiske ressurser, og det har blitt hevdet at enkelte autonome republikker var på nivå med unionsrepublikkene, kanskje ikke *de jure*, men *de facto* (Dusseault, Hansen, Mikhailov, 2005, 127). Rent strukturmessig er det flere likheter mellom Sovjetunionen og Russland, men en betydelig forskjell var formaliseringen av republikkenes autonomi. Siden Russland er et så stort land som det er og med de store forskjellene som eksisterer, var det nødvendig å ta lokale forskjeller med i betraktningen og derfor signere individuelle avtaler og tilhørende tilleggsavtaler med flere av regionene (Söderlund, 2006, 90).

Avtalenes legitimitet har også vært debattert gjentatte ganger. En ting er at de ofte stod i et motsetningsforhold til grunnloven, noe som kan undergrave både avtalene og grunnloven. En

annen er at ingen av avtalene ble godkjent verken av Dumaen eller Føderasjonsrådet, eller noen av de regionale lovgivende forsamlingene (Ross, 2002, 46). Avtalene ble kun undertegnet av utøvende makt i Moskva og utøvende makt i de respektive føderale subjektene. Gjentatte rammeverk rundt avtalene har blitt vedtatt, både i presidentdekretet fra 1996, men også en dumalov fra 30. juni 1999 hvor grunnlovens overhøyhet har blitt presisert. I loven fra 1999 ble det også gitt en treårs frist på å bringe avtalene i overensstemmelse med føderasjonens grunnlov. Likevel var det ingen av dem som lyktes med å hevde grunnlovens suverenitet fullt ut.

De bilaterale avtalene spilte en stor rolle i det politiske liv i Russland på 90-tallet. De blir trukket frem som avgjørende for at føderasjonen ikke gikk opp i limingen, samtidig som de også blir trukket frem som potensielt farlige. Avtalene førte til en fragmentering av den politiske og økonomiske sfæren i Russland. Samtidig var de med på å tone ned muligheten for en felles front blant regionene, rettet mot det føderale sentrum (Rodin, 2006, 53).

Asymmetrien i føderasjonen gjorde at regionene ikke sto like samlet som de ville ha gjort hvis alle subjektene hadde hatt de samme rettighetene overfor Kreml. Asymmetrien har vært nøkkelfaktoren til suksessfullt å kontrollere separatistiske og regionale utfordringer og er hovedforklaringen på føderasjonens overlevelse (Ross, 2002, 45). Men det førte til at betydelig økonomisk og politisk makt ble overflyttet fra sentrum til regionene og den regionale politikken var trygt plassert under de respektive regionale elitenes kontroll. De bilaterale avtalene reddet Russlands integritet på kort sikt, men de truet kanskje den samme integriteten hvis man ser på det i et litt større perspektiv.

2.7 Putins reformer

Da Putin kom til makten, først som statsminister og siden som president, var Russland et land hvor det ikke alltid var like lett å vite hvem som egentlig satt på den reelle makten og hvem som tok forskjellige politiske avgjørelser på høyt nivå. Politikken rundt presidenten hadde den siste tiden mye blitt styrt av den såkalte Jeltsin-familien, bestående blant annet av en rekke oligarker. Mange av de regionale guvernørene hadde tilkjempet seg og sine regioner stor grad av autonomi i løpet av 90-tallet og bestemte mye av politikken sin på egenhånd. Putin kom til presidentmakten på et mandat for å vinne tilbake makten fra de føderale subjektene og opprette en felles lov- og sikkerhetssfære over hele føderasjonen (Ross, 2007, 117). Putin ønsket å gjeninnføre ”lovenes diktatur”, det vil si at de føderale lovene skulle være regionale

lover overlegne og like for alle. Det skulle bli slutt på den tiden hvor de føderale subjektene vedtok lover som var i strid med den føderale grunnloven og andre føderale lover. Den vertikale makten skulle også styrkes. Det vil si at man skulle ha en klar definisjon på hvem som bestemte på de forskjellige politiske nivåene og hvem de var underlagt. Presidentens plass var på toppen. Forankret i seieren i presidentvalget i 2000 og det kremlvennlige partiet Jedinstvos imponerende valgseier i dumavalget i 1999, var det mulig for Putin å reformere det føderale systemet (Ross, 2002, 138). Han hadde en politisk støtte i parlamentet som hans forgjenger Boris Jeltsin aldri hadde vært i nærheten av å ha.

Allerede i begynnelsen av presidentperioden innførte Putin flere føderale reformer i den hensikt og gjeninnsette loven i høysetet og styrke den vertikale makten. I mai 2000 ble Russland delt inn i en ny territoriell inndeling gjennom opprettelse av syv føderale distrikt. Hvert distrikt ble ledet av en presidentutsending. Dette var et grep spesielt rettet mot å styrke den vertikale maktaksen. Hovedoppgaven var å øke kontrollen over regionale og lokale føderale byråer som hadde falt under regionale myndigheters kontroll samt kontrollere regional lovgivning og ansettelse av føderalt personell (Rodin, 2006, 89). Reformering av nasjonalforsamlingens øverste kammer sto også på Putins agenda og en ny lov om Føderasjonsrådet ble vedtatt. Guvernørene og lederne for de regionale forsamlingene skulle ikke lenger være automatiske representanter for regionene, det skulle i stedet utpekes to fulltidsrepresentanter fra hver region. De regionale lederne fikk plass i et nyopprettet Statsråd for fortsatt å ha en viss politisk innflytelse på det føderale nivå. Guvernørenes begrensede tid til å jobbe med saker i Føderasjonsrådet ble brukt som argument for reorganiseringen av rådet. Mens rådet tidligere bare kunne møtes et fåtall dager i måneden, kunne de nå jobbe kontinuerlig. Reformen innebar imidlertid også at guvernørene mistet den rettslige immuniteten de hadde som representanter i rådet. Resultatet var at regionale ledere ble mindre synlige på den føderale politiske scenen, og Føderasjonsrådet ble betydelig mer avhengig av sentrale myndigheter (Söderlund, 2006, 109). Loven trådte imidlertid ikke i kraft før januar 2002. En tredje lov gikk ut på at føderale myndigheter kunne avsette regionale guvernører og oppløse regionale forsamlinger i tilfeller hvor føderal lov var blitt brutt. Til gjengjeld kunne guvernørene gjøre det samme overfor lokale ledere og lokal lovgivning (Rodin, 2006, 89). Det var riktignok ikke enkelt for føderale ledere å avsette guvernører, men loven åpner i hvert fall for muligheten.

Disse tre lovene ble innført nærmest umiddelbart etter at Putin kom til makten og ga en pekepinn på hvordan han ville ta opp kampen mot de regionale lederne. Alle de tre lovene

reduerte guvernørenes makt og økte det føderale sentrums kontroll over lederne. De føderale distriktene ble inndelt på måter som splittet opp enkelte regioner som potensielt hadde felles interesser. Republikker og andre regioner ble satt sammen på nye måter og ingen av distriktenes hovedseter ble lagt til etniske områder (Ross, 2002, 140). Posisjonen som presidentutsending var i realiteten ikke en systematisk kontroll over guvernørene, men snarere en ekstra støtte til presidenten der han måtte trenge det (Chebankova, 2005, 943). Reformen blir av mange sett på som grunnlovstridig, og var i beste fall i grenseland. Presidenten har lov til å utnevne presidentrepresentanter, her har han utnevnt syv, men han har ikke rett til på egenhånd å gjennomføre grunnlovsforandringer som angår selve føderasjonen (Ross, 2002, 140). Hvorvidt opprettelsen av de syv føderale distriktene er grunnlovsstridig eller ikke, kan dermed sees på som et definisjonsspørsmål. Reformeringen av Føderasjonsrådet og dens betydning har blitt diskutert frem og tilbake. Og selv om tanken bak var å redusere guvernørenes innflytelse på føderal politikk, finnes det gode argumenter for omveltningen. Det nye Statsrådet som ble opprettet som en slags erstatning for de regionale lederne, var derimot et råd uten nevneverdig grad av reell makt (Ross, 2002, 146).

Presidentrepresentantene som ble utnevnt i forbindelse med opprettelsen av de syv føderale distriktene, hadde som en av sine viktigste oppgaver å påse at regional lovgivning ble brakt i henhold til den føderale grunnloven og andre føderale lover. Som et oppfølgingsforetak ble det opprettet en kommisjon som skulle etterforske føderale relasjoner generelt i juli 2001. Kommisjonen fikk navnet Kozak-kommisjonen etter mannen som ledet den, nestlederen for presidentadministrasjonen Dmitrij Kozak. Spesielt avtalene mellom sentrum og regionene skulle undersøkes. Målet var å etablere et felles sett regler for alle regionene og gi dem like rettigheter (Sakwa, 2008, 280). Utover på 90-tallet hadde det regelmessig blitt vedtatt lover som brøt med føderal lovgivning. Innen år 2000 var en fjerdedel av alle lover vedtatt i regionene og republikkene i et motsetningsforhold til den føderale grunnloven eller andre føderale lover (Ross, 2007, 120). Putin gjorde det også klart at han ønsket de bilaterale avtalene til livs. Kraier, oblaster og tradisjonelt lojale republikker var forholdsvis raskt ute med å annullere de bilaterale avtalene, samt å bringe andre regionale lover i overensstemmelse med de føderale (Söderlund, 2006, 110-111). Flere av republikkene fikk grunnloven sin erklært ugyldig i løpet av sommeren 2000 av den russiske forfatningsdomstolen, inkludert Tatarstan. Arbeidet med å renske opp i grunnlovstridende regionale lover ble i første omgang en blandet suksess. Enkelte rapporter, som Dmitrij Kozaks rapport fra 1. januar 2001, viste at et stort antall lover allerede da var brakt i

overensstemmelse med føderal lovgivning, men med stor sannsynlighet kan man si at det ikke gikk like smertefritt som mange i Kreml ville ha det til. Flere regioner fortsatte å vedta grunnlovstridende lover utover i 2001 (Ross, 2002, 149), og Kozak-kommisjonen ble altså opprettet for å få bukt med dette.

Et paradoks i Putins tidlige føderale reformer er at de kan tolkes enten som en fordel og nødvendighet for demokratiet, eller som et hinder for den demokratiske utviklingen (Ross, 2002, 151). Det å ha et felles sett lover er en viktig del av et demokrati, det blir vanskelig å passe på at demokratiske verdier opprettholdes hvis lovene motstrider hverandre på de forskjellige plan i føderasjonen. Enkelte republikker har i tillegg hatt relativt autoritære lover. På den andre siden kan det argumenteres for at flere av reformene var udemokratiske. Opprettelsen av de syv føderale distriktene er som tidligere nevnt i en demokratisk gråsoner, og muligheten til å avsette lovlig valgte guvernører og regionale forsamlinger er ikke noe styrketegn for et demokrati.

Beslan-tragedien i 2004 endret kraftig på den regionale maktstrukturen i Russland.

Forholdsvis umiddelbart etter hendelsen uttalte Putin at de regionale lederne heretter ikke lenger skulle velges, men utpekes av presidenten. Tre måneder senere, den 11. desember, ble loven vedtatt. Begrunnelsen som ble gitt var at terroraksjonen i Beslan hadde synliggjort statens svakheter og da spesielt svakheter hos den utøvende makten på regionalt nivå (Goode, 2007, 365). Dette skjedde bare to år etter at Putin uttalte til det russiske folk at han ikke hadde noen intensjoner om å plassere utpekte guvernører som ledere for regionene i stedet for folkevalgte guvernører. Han begrunnet det med at guvernørene blir valgt gjennom direkte, hemmelige valg av folket. ”*The leaders of the regions are elected by the people in direct secret elections. That is what the constitution prescribes, and that is how it should stay*” (sitert etter Sakwa, 2008, 277). To år senere var det tilsynelatende ikke godt nok lenger. Avgjørelsen om å fjerne guvernørvalgene vakte oppsikt, og det var fort gjort å stemple loven som udemokratisk. Men fra Kremls side kan den også forsvares som en fordel og nødvendighet for utviklingen av demokratiet. De regionale guvernørvalgene var som oftest noen skitne affærer sett med demokratiske øyne (Goode, 2007, 366). Ved å stramme inn kontrollen med hvem som styrte regionene kunne sentrum hindre brudd på menneskerettighetene og andre demokratiske verdier. Det ville være lettere å gripe inn mot feil, mangler og lovbrudd utført av regionale ledere når de selv var utpekt av presidenten enn når de satt som guvernører på et lovlig valgmandat. Ved at guvernørene kunne beskytte seg bak et mandat fra velgerne, ble sentrums handlekraft redusert. I hvilken grad Kreml hindret

brudd på menneskerettighetene og andre demokratiske verdier kan selvfølgelig diskuteres. De som argumenterte for at loven var en hindring i den demokratiske utviklingen hadde også sine argumenter å slå i bordet med. Loven var et betydelig brudd på føderalismens maktfordelingsprinsipp, og ikke minst, den økte betraktelig de føderale myndigheters mulighet til å utøve press på de forskjellige regionale forsamlingene (Goode, 2007, 371). Så det demokratiske og føderalistiske aspektet ved loven er høyst diskutabelt.

Kremls motiver bak den radikale forandringen i det politiske forholdet til regionene var en fortsettelse på konsolideringen av den vertikale makten som Putin beskjeftiget seg med i sin første periode som president. Han hadde tidligere presisert at det å gå bort fra valgte guvernører ikke var en del av planen, men det passet tilsynelatende bra inn i prosessen med å bringe regionene under større grad av sentralisert kontroll. Kreml så ut til å tape kampen om å få regionene under sentral kontroll, da særlig med tanke på å få sine kandidater valgt til guvernører. Putin benyttet seg av en politisk mulighet som bød seg og introduserte loven om utnevning av guvernørene (Goode, 2007, 366). Loven ville gjøre det lettere å restrukturere den føderale organiseringen i regionene, noe de syv føderale distriktene egentlig skulle tatt seg av. De føderale distriktene dekket for store områder til at de klarte å påvirke utnevnelsene av personell til føderale embeter i stor nok grad. Guvernørene hadde stort sett fortsatt med å kontrollere utnevningssprosessen som før, men etter at de nå skulle utpekes av presidenten, fikk sistnevnte større kontroll over utnevnelsene i regionene (Campbell, 2007, 766). Avskaffelsen av regionale guvernørvalg kan ha blitt fremskyndet av eller iscenesatt som et resultat av mangel på tilstrekkelige resultater fra de føderale distriktenes side.

Det drastiske skrittet som det å gå fra valgte regionale ledere til utpekte, møtte overraskende lite motstand der hvor man kanskje skulle forvente det mest, hos guvernørene selv. De fleste guvernørene aksepterte loven relativt kjapt og enkelte uttrykte til og med sin fulle støtte. De guvernørene som åpenlyst kritiserte loven hadde allerede falt i unåde i Kreml (Goode, 2007, 372). De regionale lederne mistet den folkevalgte støtten som var et bevis på og representerte uavhengigheten fra det føderale sentrum og presidenten selv. Loven fratok guvernørene autonomi i forholdet til sentrum. Men samtidig så mange guvernører på valgene som destabiliserende for regionen. Som nevnt ovenfor var valgene ofte lite hederlige, i hvert fall sett gjennom demokratiske briller. Et mandat fra selve presidenten, den klart mest populære politiske figuren i Russland, var på mange måter mer verdt enn et mandat som bygget på et tvilsomt valgresultat (Goode, 2007, 377). Så om den nye loven førte til en svekket stilling vis a vis Kreml, forsterket den gjerne guvernørens makt innad i regionen. Det ble av de fleste

guvernørene sett på som viktigere å konsolidere sin egen makt innad i regionen enn å være i en slags opposisjon til presidentmakten, og kjempe for delvis autonomi. Når attpåtil mange av de sittende guvernørene nærmet seg slutten på sin andre periode og dermed var hindret av grunnloven til å stille til gjenvalg, var det et enkelt valg å føye seg etter presidenten. Det åpnet for muligheten til ytterligere år som guvernør noe som var en fordel både for guvernøren selv og president Putin. Kreml prioriterte etnisk stabilitet og lojalitet til sentrum fremfor nye politiske løsninger som potensielt kunne skape uro (Goode, 2007, 391). Ved at guvernørene nærmest ble presidentens personlige utsending, ble altså deres egen regionale makt styrket. De regionale forsamlingene ville kvie seg ytterligere for å gå i mot guvernøren all den tid han i kraft av å ha blitt utpekt av presidenten opptrådte som en forlengelse av presidentens makt. Guvernørene innfant seg med situasjonen de befant seg i, Putin hadde strammet inn regionenes autonomi kontinuerlig siden han kom til presidentmakten, og ønsket heller å bli en del av systemet i stede for å stritte imot. Guvernørene gikk fra å bli valgt av folket til å bli presidentrepresentanter, de ble innrullet i den vertikale maktaksen med presidenten på toppen. Der de tidligere hadde vært objekter for sentral overvåkning var de nå blitt overvåkere selv (Goode, 2007, 389). Det har riktignok i den senere tid blitt mer og mer snakk om mulighetene for å gå tilbake til valgte guvernører (Вечерняя Казань, 26.07.08). Tatarstans president Sjajmiev har uttalt seg til fordel for en gjenopptakelse av direkte guvernørvalg, og har fått støtte blant annet fra Basjkortostans president Murtaza Rakhimov. Det kan tyde på en gryende vilje fra regionene til å utfordre Moskva på det føderale politiske plan. Men de sentrale myndighetene har foreløpig ikke vist interesse for å revurdere ordningen med utnevning av guvernørene.

3: Republikken Tatarstan

”В России, пожалуй, нет другой республики, к которой научная и политическая общественность испытывала бы столь жгучий интерес, как к Татарстану.”

(Исхаков, Губогло 1998а, 7)

Tatarstan har siden innlemmelsen i det russiske imperiet i 1552 alltid sett på seg selv som et særegent folk og har gjerne også hatt en særegen posisjon innad i riket. Erobringen av Kazan har blitt brukt av tatarske nasjonalister til å underbygge tatarenes posisjon som et erobret folk og russerne som kolonister (Kondrasjov, 2000, 70). De hevder selv at de har kjempet mot russisk herredømme opp gjennom historien, men russerne har også utnyttet tatarsk ekspertise på en rekke områder, blant annet som et mellomledd mellom russerne og etniske grupper fra tatarenes naboer (Gorenburg, 2005, 85). Etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning var Tatarstan førende i ”suverenitetsparaden” som oppsto blant Russlands etniske republikker, og har siden den tid hatt en privilegert stilling i forhold til andre regioner. Tatarene er et folk som har hatt en betydelig innvirkning på Russland, hvordan landet har utviklet seg og hvordan det er i dag.

3.1 Opprinnelse

Republikken Tatarstan er en del av Den russiske føderasjon og befinner seg i det europeiske Russland, nærmere bestemt i Volga-området. Titulærbefolkningen tatarene utgjorde i 1989 like i underkant av halvparten av befolkningen, 48,5 prosent, mens russerne er nest største befolkningsgruppe med 43,3 prosent (Bukharaev, 1999, 44). Høyere fødselsrater siden forrige offisielle folketelling kan imidlertid tyde på at tatarene nå utgjør over 50 prosent av befolkningen. Tatarenes opphav er omdiskutert, og det er fortsatt ikke noe enhetlig svar på spørsmålet om hvor de opprinnelig kommer fra. Frem til 1920-tallet ble navnet tatar brukt på alle muslimer og av og til også på alle ikke-ortodokse i riket (Tishkov, 1997, 20). Tatarene hevder gjerne selv at de er etterkommere av Volga-bulgarene med en statsdannelse som går tilbake over tusen år i tid. For eksempel tatarske myndigheters offisielle nettside, www.tatar.ru, omtaler Volga-bulgarene som de moderne tatarenes forfedre. Andre mener på sin side at tatarene først kom med Den gyldne horde, og dermed ikke har en tusenårig statsdannelse i Volga-området å se tilbake på, men en egen statsdannelse som først oppsto

med Kazan-khanatet i det 15-århundret (Bowring, 2007, 418). De som ser på tatarerne som etterkommere av Den gylne horde er gjerne motstandere av tatarenes selvstendighetskamp, mens det er klart at tatarerne selv ønsker å knytte seg til sitt opprinnelige område så langt tilbake i tid som mulig. De ønsker å rettferdiggjøre den spesielle statusen republikken har kjempet for både før og etter Sovjetunionens oppløsning. Men alle som holder Den gylne horde som hovedopphav til dagens tatarer er på langt nær motstandere av Tatarstans selvstendighetskrav. Fra midten av 1980-tallet begynte tatarske historikere selv å spore opp røttene, ikke bare fra Volga-bulgarerne, men også fra Den gylne horde. Ved å inkludere Den gylne horde i sitt opphav vil Kazan-tatarerne appellere til et betydelig større antall mennesker, deriblant Sibir-tatarerne og Krim-tatarerne (Tishkov, 1997, 21). Ved å opptre som hjemsted også for disse tatarerne vil Tatarstan kunne få en enda større politisk betydning. Det som imidlertid er klart, er at Kazan-khanatet oppsto som følge av hordens oppløsning, og det er en direkte forbindelse mellom khanatet og det som er dagens Tatarstan. Volga-bulgarernes statsdannelse er litt mer diffus når det gjelder en direkte tilknytning til de moderne tatarerne. Det riktige svaret ligger nok i et krysningspunkt mellom de to teoriene. De invaderende mongolene slo seg ned hos de allerede tilstedeværende bulgarerne, hvorpå de ble sammenblandet over tid. Et argument for dem som mener at Den gylne horde hadde minimalt med innflytelse på dagens tatarers opphav, er at horden var multinasjonal og at Kazan-tatarerne ikke hadde noe å gjøre med hordens ledere, mongolene (Kondrasjov, 2000, 68). Hordens representanter var i et stort mindretall og blandet seg med lokalbefolkningen. Volga-bulgarerne tok Islam som sin religion i 922, og tatarerne regner seg som muslimer fra da av. Volga-området har siden den tiden vært et viktig islamsk senter og allerede her kan man se motsetningen mellom Volga-bulgarerne og Kiev-riket som tok den ortodokse kristendommen som sin religion et halvt århundre senere. Men uansett hvilken forklaring man velger å feste lit til, var forfedrene til dagens tatarer etablert i Volga-området før russerne erobret området i år 1552.

Kazan-khanatet ble erobret av Ivan IV i 1552 og ble dermed det første ikke-russiske området med egen statsdannelse som ble innlemmet i det russiske imperiet. Ivan inntok Kazan med hard hånd, og for å vise hvem som var herrer, ble moskeer brent ned og erstattet av kirker. 1552 er for tatarerne et symbol på begynnelsen på kampen mot russisk styre (Davis, Hammond, Nizamova, 2000, 206). Erobringen ble begynnelsen på en tidvis brutal undertrykkelse av så vel religion som kultur. Siden den tid har tatarerne levd innefor rammene av det vi etter hvert kjenner som Russland. De har ved flere anledninger gjort oppstand mot

sentrum, men er også kjent for fredeligere innslag, som for eksempel jadidismen. Tatarene deltok i tidlige opprør mot tsarmakten som Pugatsjov-opprøret og opprøret rundt Stenka Razin (Walker, 1996, 5). Men selv om Ivan IV var brutal i sin undertrykkelse under og etter erobringen av Kazan, og for eksempel siste del av 1800-tallet innebar en sterk russifisering, var det også tidvis bedre perioder for tatarene. Blant annet under Katharina II var det større grad av toleranse og tillatelse til å utøve både sin egen religion og kultur. Tatarene ble også brukt som russernes sendebud til Sentral-Asia for å hjelpe til med å inkorporere befolkningen i det russiske riket. Mot slutten av 1800-tallet oppsto det en reformbevegelse blant tatarene som skulle bli kjent for jadidismen. Jadidismen er en reformvennlig, imøtekommende og tolerant variant av islam. Den legger også vekt på utdanning, og ved overgangen til 1900-tallet var Volga-regionen blitt ett av de ledende områdene i det russiske imperiet når det kom til såkalt ”opplyst islam” og generell intellektuell læring (Walker, 1996, 5). Volga-området var en av islams utposter mot Europa, noe som førte til en større grad av religiøs toleranse enn hva tradisjonelle islamske kjerneområder langt fra Europa kunne skilte med. Trekk som imøtekommenhet, europeisering og utdanning går igjen i tatarske tanker ved senere anledninger, da særlig under kampen for suverenitet på 1990-tallet.

3.2 Sovjetunionen

Som hos andre folkeslag i det russiske imperiet i tiden mellom revolusjonene i 1905 og 1917, oppsto det også hos tatarene nasjonale bevegelser. De hadde som mål å opprette en republikk i Volga- og Ural-området (Davis, Hammond, Nizamova, 2000, 206). Det ble da også gjort et forsøk på å opprette en Volga-Ural republikk, uten å lykkes. I 1918 opprettet bolsjevikene i stedet en Tatar-Basjkir republikk, men den ble fort historie i og med at de måtte evakuere området som følge av borgerkrigen. Tatarenes naboer, basjkirene, fikk deretter sin egen autonome republikk i mars 1919 og tatarene i 1920 (Walker, 1996, 6). Volga-området hadde vært et utsatt område under borgerkrigen, og tatarene støttet i utgangspunktet de hvite mot de etter hvert seirende røde, bolsjevikene. Basjkirene skiftet side til de røde tidligere enn det tatarene gjorde, noe som forklarer at de fikk sin egen republikk før tatarene gjorde det, selv om tatarene alltid har blitt regnet som storebrødre i området. Ved opprettelsen av den Tatarske ASSR den 27. mai 1920 var det flere tatarske kjerneområder som falt utenfor republikkens grenser. De havnet etter hvert hovedsakelig under den Basjkirske ASSR, for eksempel det tatarske kjerneområdet Ufa som ble en del av republikken da den Basjkirske ASSR ble utvidet

i 1922 (Walker, 1996, 6). Det at det til og med var færre basjkirer enn tatarer i den basjkirske autonome republikken, kan tolkes som et tegn på bolsjevikenes splitt og hersk politikk (Davis, Hammond, Nizamova, 2000, 206-207).

Bolsjevikenes første møte med tatarsk nasjonalisme etter opprettelsen av Sovjetunionen kom innenifra, gjennom en bolsjevik. Bolsjeviken var Sultan-Galiev, en tidligere motstander av tsardømmet som hadde sluttet seg til bolsjevikene så sent som i 1917. Sultan-Galiev var en dedikert marxist, men også muslim. Han mente at kolonimaktens undertrykkelse av muslimske folk gjorde at muslimene som gruppe også var et slags proletariat og legitimerte dermed nasjonale muslimske oppstander som proletære (Walker, 1996, 6). Et av ønskene hans var en egen muslimsk stat, noe han ikke fikk gehør for blant bolsjeviklederne. Sultan-Galiev ble arrestert, sluppet fri igjen, men senere arrestert på ny og henrettet. Tatarene hadde riktignok forsøkt å få unionsstatus for republikken allerede ved opprettelsen av unionen i 1922, så helt ukjente med hva som rørte seg i republikken var bolsjevikene ikke. Unionsrepublikkstatus ble det ikke på tatarene i 1922, og da de sentralasiatiske republikkene og Aserbajdsjan fikk status som unionsrepublikk på 1920- og 1930-tallet, falt dette tatarene tungt for brystet (Kondrasjov, 2002, 73). Da Stalin-grunnloven kom i 1936, gjorde tatarske ledere på ny et forsøk på å få hevet statusen til unionsrepublikk. Forsøket ble like mislykket denne gangen. Stalin begrunnet det med at de ikke var en grenserepublikk. Stalin nevnte tre kriterier som måtte oppfylles for å kunne bli en unionsrepublikk: I tillegg til å være en grenserepublikk måtte det være en kompakt etnisk majoritet innad i republikken og den måtte ha en betydelig befolkning. Befolkningsgrensen ble uoffisielt satt til minst én million. (Gleason, 1992, 111) På 1960- og 1970-tallet ble temaet igjen brakt på banen uten videre hell, og tatarene måtte nøye seg med sin autonome republikk frem til det igjen ble tatt opp på agendaen mot slutten av perestrojka (Rorlich, 1999, 3).

Etter at Mikhail Gorbatsjov kom til makten i Sovjetunionen i 1985 og etter hvert satte i gang reformene sine, benyttet Sovjetunionens etniske områder seg av mulighetene som gjorde seg gjeldende i forsøk på å oppnå større grad av autonomi. Først og fremst var det unionsrepublikkene som tok initiativet, men etter en stund kom også de autonome republikkene på banen. Det gjaldt både de russiske republikkene og andre autonome republikker i de respektive unionsrepublikkene. I Tataria³, som i andre republikker på denne tiden, beskjeftiget de nasjonale bevegelsene seg blant annet med miljøkampen. Tatarske

³ Tatarstans navn under Sovjetunionen, frem til suverenitetserklæringen 30. august 1990

nasjonalister kom på banen igjen og begynte å presse på for å heve statusen til unionsrepublikk. De begrunnet de inter-etniske konfliktene som oppsto på slutten av 1980-tallet med den inkonsekvente og hierarkiske inndelingen av republikkene i Sovjetunionen (Kondrasjov, 2000, 73). Tatarias autonome status var et resultat av denne inkonsekvensen, republikken hadde ressurser og kultur nok til å være med oppe blant unionsrepublikkene. Det at de ikke hadde internasjonale grenser var ikke et godt nok argument for tatarske nasjonalister, all den tid de oppfylte de resterende av Stalins gamle nasjonskrav minst like bra som de allerede eksisterende unionsrepublikkene.

Mot slutten av 1980-tallet og på begynnelsen av 90-tallet var det to tatarske nasjonalistiske partier som skilte seg ut. Det tatarske partiet for nasjonal uavhengighet, Ittifak, var det mest radikale alternativet. Det ble riktignok ikke opprettet før i 1990. En noe mer moderat nasjonalistisk bevegelse, som da også favnet bredere, var det tatarske samfunnssenter (Татарский Общественный Центр), forkortet fra russisk med TOTs, som ble dannet i 1988. TOTs var ute etter å styrke etniske tatarers politiske og kulturelle status, men hadde i utgangspunktet et moderat program som skulle appellere både til tatarer og russere (Исхаков, Губогло, 1998b, 99-124). Kravene deres gjorde imidlertid at russere så med skepsis på organisasjonen. Disse to var de ledende nasjonalistiske partiene i den tatarske selvstendighetskampen. Samtidig hadde Tatarstans politiske elite mange av de samme insentivene som elitene i unionsrepublikkene, og andre autonome republikker i Sovjetunionen, til å spille på etniske strenger for å mobilisere folket til støtte og dermed styrke deres posisjon (Walker, 1996, 7). Men med kun ca femti prosent etniske tatarer var de i en vanskeligere posisjon enn mange av unionsrepublikkene. I tillegg levde jo flesteparten av tatarene i andre russiske regioner.

Hovedmålet for nasjonalistene var oppgradering av status til unionsrepublikk, men da Sovjetunionen ikke lenger eksisterte ble dette en umulighet. Nå var det fullstendig løsrivelse som sto på agendaen. Den politiske eliten kjempet i likhet med nasjonalistene for en status som unionsrepublikk frem til Sovjetunionens oppløsning, men måtte innta en mer moderat holdning da dette ikke lenger var en mulighet. Likevel sto de hardt på kravene, anført av Mintimer Sjapirovič Sjajmiev, og presset på for suverenitet og uavhengighet. Myndighetene måtte nyansere sine krav for at ikke situasjonen skulle eskalere ut av kontroll, men de spilte fortsatt en viktig rolle ved å nøre opp under nasjonalistiske følelser og de nasjonalistiske partiene selv. Tatarske myndigheter og nasjonalistene hadde begge bruk for hverandre politisk. Myndighetene hadde tidligere vist seg villige til å alliere seg med nasjonalistene for å

få bredere politisk oppslutning, selv om det riktignok ikke var snakk om en likeverdig allianse (Kondrasjov, 2000, 125). Myndighetene oppfordret tidvis til støtte for nasjonalistene, men ønsket gjerne å høste fruktene av det selv. Om nasjonalistbevegelsens virksomhet ikke var direkte konstruert, ble den i hvert fall hjulpet godt på vei av en politisk elite som ønsket fortsatt kontroll over makten og ikke minst økonomien. Den siste betydelige aktøren på den politiske scenen i republikken var de såkalte demokratene. Disse støttet Boris Jeltsins kamp for demokratiet i Russland og besto hovedsakelig av etniske russere.

3.3 Nasjonalistiske bevegelser

Ved opprettelsen av Ittifak i 1990 ga de TOTs kamp om de nasjonalistiske tilhengerne. De insisterte på umiddelbar selvstendighet og argumenterte for et Tatarstan for etniske tatarer (Walker, 1996, 8). Ifølge partiets politiske program kjempet de for tre hovedmål:

- *Возрождение татарской нации*
- *Восстановление государственной независимости татарского народа*
- *Реализация неотъемлемых прав татарского народа как субъекта международного права* (Исхаков, Губогло 1998с, 224)

Likevel var også Ittifak i utgangspunktet inkluderende innstilt overfor russerne i Tatarstan. Den etniske sammensetningen i republikken tilsa at etnisk nasjonalisme ikke nødvendigvis var den rette veien å gå, og det forsto også Ittifak. Alle nasjoner og etniske grupper skulle ha rett til å bygge sin egen nasjonalstat, og Tatarstan skulle være tatarenes stat, men staten skulle garantere friheter og sosiale rettigheter til alle etniske grupper bosatt på territoriet (Kondrasjov, 2000, 76). Nasjonalistene var altså innforstått med at man måtte ta hensyn til de forskjellige etniske gruppene, men enige med de mer russiskvennlige i republikken var de likevel ikke. Språket var noe av det Ittifak agiterte mest for, men de kom også med territorielle krav til naboregioner hvor det var en betydelig tatarsk befolkning. TOTs la i sitt program mer vekt på at det var en demokratisk bevegelse enn hva Ittifak gjorde. TOTs baserte kravene for selvstendighet på demokratiske verdier og menneskerettigheter. De ønsket å appellere til alle borgere, uavhengig av nasjonal, sosial, religiøs eller partitilhørighet, som aktivt støttet perestrojka og fornyelse av sosialisme (Исхаков, Губогло 1998b, 100). Ittifak var mer radikale i kravene og villigere til å gå lengre for å oppnå de enn hva TOTs var.

Nasjonalistene på den ene siden og de russiskvennlige demokratene på den andre siden førte en politikk som var på kollisjonskurs med hverandre. I en slags midtstilling fant man republikkens myndigheter og Sjamiev. Sjamiev var fra oktober 1989 førstesekretær i republikkens kommunistparti og ble i 1991 valgt til Tatarstans første president. Strategien hans var i korte trekk å forsvare russernes rettigheter i republikken, samarbeide radikal tatarsk nasjonalisme mens han samtidig støttet en tatarsk kulturell oppblomstring. Han presset dessuten Moskva for større grad av autonomi samtidig som han tok et forsiktig standpunkt i spørsmålet om uavhengighet (Walker, 1996, 9). Kun mellom en fjerdedel og en tredjedel av befolkningen støttet på det meste opp under tanken om opprettelsen av en tatarsk nasjonalstat. Men langt flere sympatiserte med en nasjonal oppblomstring, også mange russere (Kondrasjov, 2000, 79).

3.4 Suverenitetserklæringen

Tatarstans suverenitetserklæring ble vedtatt den 30. august 1990. Erklæringen ble vedtatt kun dager etter Jeltsins berømte tale i Kazan hvor han oppfordrer republikkene til å ta så mye suverenitet som de kunne svelge. Jeltsins utspill gjorde at også ikke-tatarer støttet suvereniteten (Bukharaev, 1999, 97). Den politiske situasjonen i republikken hadde tidligere på året blitt radikalisert gjennom Ittifaks utskillelse fra TOTs og opprettelse som en egen politisk gruppering. Radikaliseringen var tydelig gjennom deres politiske plattform som ikke bare frontet tatarsk som det eneste offisielle språket i republikken, men også opprettelsen av en egen hær, sikkerhetsstyrke og politi (Kolstø, 2000, 216). I motsetning til TOTs siktet Ittifak mot Tatarstans fulle uavhengighet. TOTs og de tatarske myndighetene hadde et felles politisk mål i det at de ønsket unionsrepublikkstatus for republikken. Det at myndighetene og TOTs hadde felles syn på dette spørsmålet gjorde at Ittifaks oppslutning ble marginalisert i første omgang. I tiden umiddelbart før suverenitetserklæringen ble vedtatt mente TOTs riktignok at unionsrepublikkstatus ikke lenger var godt nok. Unionen var ikke lenger hva den hadde vært (Kondrasjov, 2000, 147). Situasjonen måtte revurderes.

Suverenitetserklæringen inneholdt en oppgradering av republikkens status i den grad at den nå skulle refereres til som den Tatarske sovjetiske sosialistrepublikk, eventuelt Republikken Tatarstan, altså ikke lenger en autonom republikk (Исхаков, Губогло 1998a, 21). Det ville gi republikken større grad av autonomi, den ville komme på samme nivå som RSFSR i unionen. Erklæringen garanterer like rettigheter for alle republikkens innbyggere, samt bilingvalisme

gjennom at både tatarsk og russisk er offisielle språk. Punkt 3 underbygger den territorielle formen for nasjonalisme som myndighetene ønsket å promotere. Videre heter det i punkt 5 at suverenitetserklæringen skal danne grunnlaget for en egen grunnlov og utviklingen av tatarsk lovgivning, grunnlaget for signeringen av unionsavtalen og for signering av avtaler med RSFSR og andre republikker for å klarlegge de viktigste spørsmålene ved opprettelsen av TSSR med Sovjetunionen, RSFSR og andre republikker. TSSRs grunnlov og andre lover skal være overordnet annen lovgivning på republikkens område. Det er viktig å merke seg her at selv om erklæringen ikke sier noe om at Tatarstan er en del av RSFSR, er RSFSR den eneste andre republikken som blir navngitt.

Suverenitetserklæringen var sydd sammen som et kompromiss mellom republikkens tre forskjellige politiske grupperinger. Forskeren Sergej Kondrasjov mener at hver av dem fikk en erklæring som de kunne jobbe videre med. Den demokratiske blokken var de som fikk minst gjennomslag for sin politikk, men de var også den parten som sto svakest i forhandlingene. Det ble ikke presisert hvilken føderasjon republikken skulle være en del av, Sovjetunionen eller RSFSR. Det gjorde at mulighetene videre fremover var flere. For nasjonalistenes del kunne de fortsette å presse på for republikkens uavhengighet, og for demokratene representerte erklæringen intet brudd med Russland (Kondrasjov, 2000, 147). Den tatarske suverenitetserklæringen var likevel radikal og plasserte Tatarstan i førersetet på suverenitetsparaden. De tatarske myndighetene var bevisste på at formuleringen i suverenitetserklæringen skulle tilfredsstille alle politiske parter i republikken. Ved å tilfredsstille samtlige parter i større eller mindre grad, kunne de fortsatt bruke etnonasjonalisme som det viktigste forhandlingskortet med sentrum om større grad av autonomi (Tishkov, 1997, 57).

3.5 Maktkamp og presidentvalg

Maktkampen mellom Gorbatsjov og Jeltsin fortsatte med uforminsket styrke, og i mars 1991 bestemte Gorbatsjov seg for å holde en folkeavstemning om unionens fremtid. Han ønsket å få et legitimt grunnlag for utformingen av en ny unionsavtale. Tatarstan skilte seg i folkeavstemningen ut fra Russland generelt, selv om avstemningen gikk i favør av Gorbatsjov også her. Gorbatsjov fikk hele 15 prosent større oppslutning om unionen i Tatarstan enn hva gjennomsnittet i resten av RSFSR var (Walker, 1996, 11). Dette reflekterer synet i Tatarstan på at Sovjetunionen var hesten å spille på i kampen om størst grad av autonomi.

Forhandlinger om utarbeidelsen av den nye unionsavtalen tok til, og Tatarstan sto i fremste rekke blant autonomiene som kjempet både for å bli hørt og for å signere avtalen selv som likeverdig part.

For å legitimere sin egen makt vis-à-vis Gorbatsjov ønsket Jeltsin å holde presidentvalg i Russland, noe elektoratet hadde blitt spurt om som et tilleggsspørsmål til spørsmålet om Sovjetunionens fremtid i marsavstemningen. Flertallet ønsket et presidentvalg i Russland og datoen ble satt til 12. juni. For å kunne svare på den russiske presidentens legitimitet, bestemte også tatarske myndigheter seg for å innføre presidentembetet i republikken. Myndighetene ønsket å holde det tatarske presidentvalget på samme dato som det russiske for å møte de forskjellige politiske kravene både innad og utenfor republikken. Nasjonalistene hadde kjempet for at det tatarske valget skulle holdes før det russiske, men måtte innfinne seg med at det ble holdt på samme dato. Nå sto de riktignok uten noen klar kandidat de kunne fronte til valget. Tidligere hadde de støttet opp rundt Sjajmiev, men de var ikke fornøyd med den politikken han hadde drevet den siste tiden. De endte likevel opp med å stille seg bak Sjajmiev, uten at de drev aktiv virksomhet for å få han valgt. I stedet konsentrerte de seg om at så få som mulig skulle stemme i det russiske valget som mot deres vilje skulle avvikles i republikken. Myndighetene hadde akseptert å assistere de som ønsket å stemme også i det russiske presidentvalget. Valget endte med at Sjajmiev ble valgt til president med overveldende margin, men som eneste kandidat. Det russiske presidentvalget i republikken ble underkjent som følge av lavt oppmøte, og nasjonalistene fikk det dermed som de ville. Boris Jeltsin ble valgt til Russlands første president.

3.6 Augustkuppet og Sjajmievs støtte

Da signeringen av den nye unionsavtalen nærmet seg, så det tilsynelatende ut som om Tatarstan kom til å signere den som en del av unionen, noe som autonome republikker tidligere ikke hadde gjort. De autonome republikkenes rolle hadde blitt diskutert frem og tilbake, men tatarenes president Sjajmiev nektet konsekvent å skrive under på avtalen som en del av RSFSR. Avtalen ville kun bli underskrevet som en del av Sovjetunionen (Walker, 1996, 11). Men avtalen ble aldri en realitet. Konservative kommunistiske krefter gjennomførte et kupp mot Gorbatsjov den 19. august 1991, før avtalen rakk å bli signert. Den skulle etter planen signeres den 20. i måneden. Dermed ble den også lagt på is inntil videre. Og drøye fire måneder senere var det ikke lenger noen Sovjetunion å snakke om. Sjajmiev var

raskt ute og ga kuppmakerne sin fulle støtte. Det førte til at han ble stemplet som reaksjonær, og som en gammel kommunist i ny forkledning (Bukharaev, 1999, 125). Den ubetingede støtten falt i dårlig jord hos demokratene, president Jeltsin og hans demokratiske støttespillere i Moskva. Kuppets utfall gjorde at Sjajmiev, og med han Tatarstans suverenitetskamp, sto svakere i forholdet til Moskva, men også innad i selve republikken. De nasjonalistiske gruppene i Tatarstan vendte Sjajmiev ryggen. Det varte riktignok ikke lenge, de fant ut at republikkens suverenitet sto på spill. Men det satte president Sjajmiev i et slags avhengighetsforhold til nasjonalistene, all den tid de hadde kommet ham til unnsetning da han sto i fare for å bli avsatt fra Moskva (Kondrasjov, 2000, 172).

Grunnene til at Sjajmiev så ubetinget ga sin støtte til kuppet, er flere. Som nevnt ovenfor, ble han beskyldt av demokratiske krefter for å være reaksjonær. For Sjajmievs del kan det ha vært ønskelig å støtte den løsningen som mest sannsynlig ville gitt ham selv et større grep om makten. De reaksjonære kreftene i kommunistkuppet var mest opptatt av å redde unionen fra oppløsningen, det var ikke nødvendigvis ideologisk motivert (Tishkov, 1997, 52). Personlig kunne det være mest lønnsomt å opprettholde status quo. En annen faktor som talte til fordel for støtten var ønsket om at republikken skulle signere den nye unionsavtalen som unionsrepublikk. Gorbatsjov og Sovjetunionen var på mange måter Tatarstan og Sjajmievs støttespiller mot Jeltsin og Russland. Det beste for Tatarstans suverenitet ville, i myndighetenes øyne i hvert fall, være en fortsettelse av unionen, men nå med republikken selv som en av unionsrepublikkene. I tillegg var det overraskende også for Sjajmiev at kuppet var over så raskt (Kondrasjov, 2000, 105). Det er nærliggende å tro at Sjajmiev som så mange andre oppriktig trodde at kuppet ville lykkes. I den politisk ustabile tiden kan det ha virket logisk til enhver tid å støtte de forskjellige politiske frontene som de trengte det for å vinne mest mulig innrømmelser for republikken selv. Og når det var overhengende fare for at kuppmakerne ville gå av med seieren, ville det være gunstig å være ett trekk i forkant for å oppnå størst mulig politisk gevinst. Når kuppet likevel feilet så raskt som det gjorde, var det en feil av president Sjajmievs som ga Jeltsin blod på tann i forholdet Moskva-Kazan. RSFSR og Boris Jeltsin kom betydelig styrket ut av kuppet (Walker, 1996, 12). Spenningen mellom russere og tatarer i republikken eskalerte og resulterte den 15. oktober i det eneste tilfelle av etnisk sammenstøt i løpet av Tatarstans selvstendighetskamp. Anledningen var parlamentet i Tatarstans syvende sammenkomst hvor økonomiske reformer stod på agendaen. Tatarske nasjonalister tok ut på gatene og demonstrerte for at parlamentet skulle vedta en handlingsplan for full uavhengighet fra Russland. I parlamentet forårsaket det at

representanter for demokratene, hovedsakelig russere, forlot parlamentet i protest da handlingsplanen for full uavhengighet ble inkludert i agendaen etter press fra de nasjonalistiske demonstrantene i gatene (Kondrasjov, 2000, 177). Utenfor parlamentet barket nasjonalister sammen med opprørspoliti, og sammenstøt på etnisk grunnlag var et faktum også i Tatarstan.

3.7 Folkeavstemningen, mars 1992

Tatarenes og Tatarstans kamp for større grad av autonomi fortsatte videre til tross for Sjamiev's svekkede posisjon og Sovjetunionens oppløsning i desember 1991. Nasjonalistene presset på for full uavhengighet, mens presidenten fortsatte å nyansere bildet litt med tanke på hele republikkens fremtid. Sjamiev kom seg raskt på bena igjen. Han viste at han ikke satt på nasjonalistenes nåde lenger da han avfeide opprettelse av en tatarsk nasjonalforsamling kalt Milli Medjlis og erklærte at den ikke hadde noen legitimitet (Walker, 1996, 14). Forsamlingen var opprettet på en alltatarsk kongress arrangert av Ittifak.

Selv om de ikke lenger kunne kjempe for statusen som unionsrepublikk, ønsket myndighetene fortsatt større grad av autonomi, ikke minst i den økonomiske sfæren, og i mars 1992 ble det holdt en folkeavstemning om republikkens status. Formuleringen av selve spørsmålet i folkeavstemningen ble grundig debattert forut av de forskjellige politiske blokkene.

Demokratene var imot hele folkeavstemningen, mens nasjonalistene ønsket en avstemning om full selvstendighet. Ordlyden ble til slutt *”Er De enig i at Republikken Tatarstan er en suveren stat, et folkerettslig subjekt, som bygger sine relasjoner med Den russiske føderasjonen og andre stater på basis av avtaler mellom likeverdige partnere?”* (Kolstø, 1999, 302). Ved å gjennomføre en slik folkeavstemning ønsket myndighetene en bekreftelse fra folket, en legitimering av politikken. Det var en måte å bygge opp igjen tilliten til myndighetene og president Sjamiev etter fadesen med augustkuppet. Tatarske myndigheter så en folkeavstemning som den eneste veien ut av den økende etniske og politiske spenningen i republikken (Bukharaev, 1999, 128).

Formuleringen av spørsmålet i folkeavstemningen innebar at Tatarstans vei var forskjellig fra den Moskva la til rette for, samtidig var den ikke like radikal som nasjonalistene ønsket. Det ville heller ikke vært representativt for folket. Samtidig ønsket Sjamiev også å bryte nasjonalistenes enerett på det nasjonale spørsmålet og dermed marginalisere den radikale

nasjonalistiske fløyen (Kondrasjov, 2000, 183). At Tatarstan skulle være et folkerettslig subjekt falt ikke i god jord i Moskva, det innebar egentlig at republikken var en selvstendig stat. Den russiske forfatningsdomstolen dømte da også folkeavstemningen som grunnlovsstridende. Men det sto ikke i klartekst at republikken skulle være uavhengig, formuleringen var et kompromiss om enn med en noe vag betydning. Meningsmålinger viste at majoriteten av det tatarske elektoratet ønsket økt grad av autonomi og suverenitet, men de ønsket ikke en løsrivelse fra Russland (Walker, 1996, 15). Hele 82 prosent av dem som var stemmeberettiget avga stemme, og 61 prosent av disse stemte for, mens 37 prosent stemte mot (Kolstø, 2000, 219). Det innebærer totalt sett at litt over halvparten av dem som var stemmeberettiget svarte ja på spørsmålet. Det vil også si at en betydelig andel russere stemte i favør av selvstendighet. De tatarske myndighetene brukte folkeavstemningen som begrunnelse for ikke å signere den føderale avtalen (Kondrasjov, 2000, 184).

3.8 Grunnloven

Tatarstan vedtok sin første grunnlov den 6. november 1992. Det var den første postsovjjetiske grunnloven som ble vedtatt (Bukharaev, 1999, 130). Perioden etter folkeavstemningen hadde tatarske myndigheter benyttet til å konsolidere sin posisjon i republikken, legitimert gjennom resultatet av avstemningen. De var fortsatt avhengige av å ha et bra forhold til Moskva, hvor folkeavstemningen hadde vært lite populær. Hovedmomentet var å forhindre en splittelse mellom tatarer og russere i republikken. Det var essensielt med tanke på forholdet til Moskva, samt at russerne utgjorde en så betydelig del av republikkens befolkning at det også var nødvendig med støtte fra den siden. Republikkens titulærbefolkning måtte også tilfredsstilles, og for myndighetene gjaldt det å bruke mandatet de hadde fått gjennom folkeavstemningen. Det første skrittet var å redusere innflytelsen til de radikale nasjonalistene (Walker, 1996, 17).

Tidligere hadde nasjonalistene hatt et tilnærmet monopol på nasjonalitetspolitikken, men nå hadde elektoratet stemt over republikkens fremtidige nasjonalitetspolitikk, og myndighetene satt på mandatet fra valgresultatet. De radikale nasjonalistene hadde mistet sitt politiske pressmiddel, og oppslutningen deres i folket var marginal. Samtidig fridde republikkens ledere til den mer moderate nasjonalitetsblokken gjennom å støtte opp om en tatarsk kulturell oppblomstring (Walker, 1996, 18). Tatarske myndigheter gjennomførte reformer på det økonomiske plan, men var også påpasselige med å forsikre Moskva at de ikke ønsket fullstendig løsrivelse fra Russland. Grunnloven vakte likevel harme i Moskva. Den bekreftet

mange av elementene i suverenitetserklæringen, og resultatet fra folkeavstemningen fra mars 1992 var også nedfelt i loven (Исхаков, Губогло, 1998, 59).

1992-grunnloven består av 167 paragrafer. Paragraf 1 erklærer at Tatarstan er en suveren demokratisk stat og at den representerer hele det flernasjonale (многонациональны) folket i republikken, ikke bare tatarerne. En grunnlov som hadde favorisert tatarerne fremfor de andre etniske gruppene i republikken ville vært totalt uakseptabel sett fra Moskvas side, det var heller intet ønske fra verken tatarske myndigheter eller majoriteten av den tatarske befolkningen. Folkeavstemningen er nedfelt i paragraf 61 som sier at republikken Tatarstan er en suveren stat, et subjekt av internasjonal rett, assosiert med Den russiske føderasjon på grunnlag av en avtale om gjensidig delegering av makt og jurisdiksjoner. På dette tidspunktet eksisterte det ennå ikke en slik avtale (Kolstø, 2000, 220). Grunnloven presiserer også at grunnloven og tatarske lover, som skal utgå fra, og samsvare med, grunnloven, er overlegne på tatarsk territorium. Republikkens naturressurser er folkets eiendom. I perioden fra folkeavstemningen og frem til grunnloven ble vedtatt, holdt Kazan og Moskva flere runder med bilaterale forhandlinger med tanke på å komme til enighet om en avtale. Det ble signert flere forskjellige ”mellomstatlige” avtaler mellom Tatarstan og Den russiske føderasjon under forhandlingene.

3.9 Bilaterale forhandlinger

Forhandlingene som til slutt førte frem til Den bilaterale avtalen mellom Tatarstan og Russland, som ble signert den 14. februar 1994, pågikk i nesten to år før partene kom til enighet. Nærmest umiddelbart etter at Tatarstan hadde holdt folkeavstemningen om republikkens posisjon i Den russiske føderasjon, innledet presidentene Sjajmiev og Jeltsin forhandlinger på vegne av hver sin part. En rekke uoverensstemmelser hindret imidlertid partene å inngå en avtale med det første. Det økonomiske spørsmålet var en viktig årsak til dette, samt spørsmålet om Tatarstans juridiske status. Likevel inngikk Moskva og Kazan flere avtaler i mellomtiden som avklarte de mest akutte spørsmålene. Midt i prosessen med å konsolidere makten i republikken måtte også Tatarstans ledere opprettholde et godt forhold til Moskva, slik at forhandlingene kunne fortsette, forhåpentligvis også med progresjon.

Likevel fortsatte Tatarstan å gå sine egne veier, kanskje mest markant i den økonomiske sfæren. Privatiseringsprosessen forløp senere i Tatarstan enn i resten av Russland, Politikken

ble kalt Tatarstans ”myke inngang til markedet” (Walker, 1996, 18). Økonomien var en del av grunnen til at Tatarstan ble sett på som en kommunismens siste utpost, men den langsomme privatiseringen kan også betraktes som en fornuftig tilnærming til den forestående økonomiske reformen. Det siste myndighetene ønsket var å spe på den potensielt urolige etniske situasjonen i republikken med betydelige økonomiske problemer. En overgang til markedsøkonomi går ikke nødvendigvis smertefritt bare den blir gjennomført sakte, men det kan være med på å redusere problemene. Samtidig var det viktig også å holde den etniske problematikken i sjakk i perioden med økonomiske reformer (Bukharaev, 1999, 130). Ytterligere skritt bort fra Moskva på den økonomiske siden kom 21. mai 1992 da republikken vedtok en lov som nærmest innebar suverenitet hva angikk skatt og skatteoverføringer til det føderale sentrum (Walker, 1996, 18). Resultatet ble at begge parter stoppet utbetalingene til hverandre, noe som igjen førte til at Tatarstan utvidet sitt økonomiske samarbeid med andre føderale subjekter. Men de to partene fortsatte å holde samtaler med tanke på den forestående bilaterale avtalen. Tatarstan måtte forsikre president Jeltsin om at de ikke ønsket å bryte fullstendig med Moskva. På denne tiden var splittelsen mellom president Jeltsin og det russiske parlamentet dyp, og det gjorde det lettere for Tatarstan å komme med mer radikale krav, men forholdet til Moskva måtte fortsatt holdes på et nivå som gjorde at forhandlingene var reelle. Partene møttes igjen på høsten 1992 uten å komme nevneverdig nærmere en løsning på flere av de sentrale spørsmålene.

Forhandlingsprosessen trakk ut i tid og partene måtte tidvis konsentrere seg om de punktene som var realistiske å løse på de respektive tidspunktene. Ifølge Rafael Khakimov, president Sjamievs politiske rådgiver, var det to faktorer fra tatarsk side som var essensielle i forhandlingene og som bidro sterkt til at en avtale til slutt kunne slutføres. Den indre stabiliteten i republikken til tross for tidvis gryende motsetninger var viktig med tanke på i det hele tatt å forhandle med Moskva. De tatarske myndighetene klarte å bygge et multietnisk og multikulturelt samfunn. Den andre faktoren som Khakimov påpeker, er at Tatarstans suverenitet var basert på en forståelse av essensen i demokratiet. Og gjennom en konsekvent realisering av denne forståelsen av demokratiet og de demokratiske prinsippene var det mulig å få til en slik maktfordelingsavtale med Moskva (Bukharaev, 1999, 132). Hvorvidt Tatarstan er og har vært så demokratisk som Khakimov hevder, er en annen sak. De ble ofte beskyldt for å hemme utviklingen av demokratiet og for å være en kommunismens siste utpost i tiden etter Sovjetunionens oppløsning. Dette mye på grunn av den moderate økonomiske reformeringen i forhold til resten av Russland og kontinuiteten i lederskapet fra sovjettiden.

President Jeltsins handlinger var heller ikke alltid like demokratiske, selv om for eksempel hans storming av parlamentet ble applaudert fra vestlige demokratiske instanser.

Da tatarerne vedtok sin nye grunnlov møtte de kraftig motbør i Moskva, men Jeltsin var en av dem som sto på at regionene fortsatt måtte få økt grad av autonomi fra sentrum.

Motsetningene i det føderale sentrum var noe som gjorde at regionene kunne legge ytterligere press på de sentrale myndighetene. Sjajmiev og Jeltsin møttes på ny i januar 1993 med blandet hell. Partene konsentrerte seg om de problemene som var realistiske å løse.

Spørsmålet rundt republikkens juridiske status var nå det store problemet i forhandlingene (Walker, 1996, 21). Da viste det seg lettere å komme til enighet rundt økonomien på dette tidspunktet. Det ble for eksempel signert tre nye avtaler mellom Kazan og Moskva i juni 1993 som alle omhandlet det økonomiske spørsmålet. Forhandlingene begynte å bære frukter, men selve Den bilaterale avtalen lå fortsatt et godt stykke frem i tid.

Enkelte hevder at Jeltsin forsto at en bilateral avtale burde inngås relativt kjapt da Tatarstans befolkning boikottet dumavalget i desember 1993 (Bukharaev, 1999, 131). Den russiske grunnloven falt også gjennom i republikken som følge av for lav valgdeltakelse. Dette viste at ikke bare tatarer, men også russere støttet republikkens myndigheter i kampen om større grad av autonomi vis-à-vis Moskva. President Jeltsin hadde vunnet kampen mot parlamentet, men forsto at han sto overfor en region som ikke lystret de føderale myndighetene og dermed svekket deres legitimitet. Ved å oppfordre republikkens borgere til ikke å stemme ved føderale valg, hadde president Sjajmiev et godt forhandlingskort på hånda. Samtidig forsikret Sjajmiev Jeltsin om at så fort avtalen ble signert, skulle republikken holde valgene til de føderale forsamlingene (Bukharaev, 1999, 131).

Sammen med dumavalget og avstemmingen om grunnloven i desember 1993, ble det forestående valget til Føderasjonsrådet, som skulle holdes 13. mars 1994, avgjørende for at partene kom til enighet om signeringen av Den bilaterale avtalen. Tanken var at Tatarstan også skulle velge representanter til Dumaen ved dette valget. Signeringen fant sted den 14. februar 1994. Sjajmiev insisterte på at signeringen skulle skje før valget til Føderasjonsrådet fant sted. Forhandlingene med sentrum gikk bra, og han oppfordret til å forberede valget (Walker, 1996, 22). Signeringen av avtalen kom likevel overraskende, men Jeltsin ønsket Tatarstans deltakelse i det forestående parlamentsvalget og satte seg dermed ved forhandlingsbordet igjen. Avtalen ble signert en liten måned før valget, og valget ble gjennomført i republikken som dermed valgte sine representanter til det føderale sentrum. Det

personlige forholdet mellom presidentene Sjajmiev og Jeltsin har fått mye av æren for at avtalen ble signert (Bukharaev, 1999, 131).

3.10 Tatarstan etter Den bilaterale avtalen

Med signeringen av Den bilaterale avtalen kunne forholdet mellom Kazan og Moskva normaliseres etter flere år med konfrontasjonspolitikkk mellom de to maktsentrene. Riktignok var det fortsatt motsetninger mellom partene, blant annet i synet på konflikten i Tsjetsjenia. Tatarstan tilbød seg blant annet å mekle i konflikten. Både tatarske og sentrale myndigheter var stort sett fornøyde med signeringen. Men avtalen ble også møtt med relativt kraftig motbør, ikke bare blant tatarske nasjonalister, men også i Moskva. Det russiske kommunistpartiet var spesielt imot avtalen og deres leder Gennadij Ziuganov karakteriserte den som uakseptabel (Walker, 1996, 23). Nasjonalister i Moskva ønsket heller ikke en maktfordeling, men en enhetlig russisk stat, noe Den bilaterale avtalen på ingen måte representerte. På den tatarske side var heller ikke alle partene fornøyde med avtalen, spesielt de tatarske radikale nasjonalistene så på den som et svik mot det tatarske folket (Shlapentokh, 1997, 123). Men oppslutningen deres i folket var marginal, det viste seg at folk flest i republikken var fornøyde med Sjajmiev og politikken han førte. En form for misnøye blant tatarske intellektuelle er likevel verdt å merke seg (Walker, 1996, 29). Men i det store og hele var den politiske og økonomiske eliten samlet rundt presidenten. Sjajmiev ble gjenvalgt som president 24. mars 1996, også denne gangen uten motstandere. Likevel var det stor oppslutning rundt valget. Hele 78 prosent av de stemmeberettigete deltok og 97,5 prosent stemte på Sjajmiev (Walker, 1996, 28).

Tatarstan begynte etter hvert å benytte seg av mulighetene som avtalen innebar, og forsøkte å opprette internasjonale relasjoner på det økonomiske plan så vel som på det politiske. Moskva har imidlertid demonstrert at de er villige til å godta mer når det gjelder internasjonal økonomisk suverenitet for føderasjonssubjektene, enn internasjonal politisk suverenitet (Graney, 2001, 267). For Tatarstans del var det viktig å få bekreftet suvereniteten ikke bare internt i republikken og i Moskva, men også på det internasjonale plan. Selv om medlemskap i FN viste seg urealistisk, har republikken knyttet betydelige kontakter med organisasjonen, spesielt med UNESCO. Flere UNESCO-konferanser ble holdt i Tatarstan utover 90-tallet. Tatarstan har også utviklet bånd til EU og andre europeiske organisasjoner. Noe som ikke falt i like god jord hos de føderale lederne var vennsksaps- og samarbeidsavtalen som ble inngått

med Abkhasia i 1994. Avtalen ble kraftig kritisert av både georgiske og russiske myndigheter (Walker, 1996, 27). Også under perioden mellom suverenitetserklæringen og signeringen av Den bilaterale avtalen hadde Tatarstan etablert politiske og økonomiske bånd utenfor Den russiske føderasjon, først og fremst innenfor SUS og den gamle østblokken, men også med vestlige makter som blant annet Tyskland, Frankrike og USA. Føderale myndigheter har ofte oppfordret Tatarstan til å knytte internasjonale kontakter i den grad de representerer Den russiske føderasjon som en helhet. For Moskva har det vært et poeng å virke som en felles aktør overfor utlandet, og så lenge det var realiteten, tjente også Moskva på tatarenes internasjonale kontaktbygging. Tatarstan opprettet også et eget utenriksdepartement i 1995 (Graney, 2001, 277).

Da Putin kom til makten og reformeringen av føderalstaten tok til, var Tatarstan en av de regionene som fikk Moskvas søkelys rettet mot seg. Siden Tatarstan var det føderale subjektet med kanskje størst grad av autonomi, var det ikke rart at Putins føderale reformer påvirket republikken. Reformene var ikke et angrep på føderalismen i Russland, men et forsøk på å utjevne asymmetrien (Sukhov, 2007). Etter reformen som inndelte Russland i syv forskjellige føderale distrikter, havnet Tatarstan under Volga-distriktet. Arbeidet med å få regionale lover brakt i overensstemmelse med føderale lover var de føderale distriktenes oppgaver, og Tatarstans grunnlov skilte seg ut som en av de grunnlovene med flest motsetninger til føderale lover. Representanter fra det føderale distriktet klarte ikke å komme til enighet med tatarske myndigheter om de nødvendige endringene, og det ble opp til de to respektive presidentene å komme frem til en løsning på egen hånd.

En ny versjon av grunnloven ble vedtatt i 2002 etter at 357 endringer hadde blitt gjennomført (Sharafutdinova, 2004, 160). Den nye utgaven av grunnloven ble vedtatt etter lengre tid med forhandlinger mellom republikken og føderale myndigheter. Fremdeles var det personlige forholdet mellom presidentene viktig, for ikke å si avgjørende, for å komme frem til en løsning, noe det også hadde vært i forbindelse med Den bilaterale avtalen i 1994. En rekke punkter ble forandret, blant annet ble Tatarstans internasjonale status droppet, Tatarstan og Russland skulle ikke lenger ha et assosiert forhold (ассоциированный), og tatarske lover var ikke lenger de føderale overlegne (Sharafutdinova, 2004, 160).

Retusjeringen av den tatarske grunnloven var en seier for Moskva, og reflekterte det nye forholdet mellom det føderale sentrum og subjektene etter at Putin kom til makten. Selv om den reelle verdien kanskje ikke var like stor som det så ut som på papiret, hadde det lyktes

Moskva å få et av de største symbolene på asymmetrien i føderasjonen, den tatarske republikkens særstilling, i stor grad inn under føderal lovgivning. Tatarstan måtte gi opp store skatteprivilegier, selv om de fikk en form for kompensasjon gjennom støtte til føderale prosjekter i republikken. Hovedpoenget var at Moskva nå hadde betydelig kontroll over skatter og avgifter fra Tatarstan samt inntektene fra petroleumsvirksomheten. Likevel var det fortsatt flere punkter i grunnloven som brøt med føderasjonens lovgivning. Etter at den reviderte grunnloven var blitt vedtatt, var det fortsatt 50 punkter som var i konflikt med Moskvass syn. Som svar på tiltale uttalte Sjajmiev at så lenge den russiske grunnloven karakteriserer republikkene som stater, er det umulig å ignorere republikkenes rettighet til suverenitet, verken i teori eller praksis (Ross, 2007, 120).

President Sjajmiev ble den 25. mars 2001 på nytt valgt til president i republikken. Dette var tredje presidentperiode for den populære lederen. Den sittende presidenten ble gjenvalgt uten noen form for direkte hjelp fra føderale myndigheter. Men presidentutsendingen i det føderale distriktet Volga, Sergej Kirienko uttrykte sin støtte til Sjajmievs kandidatur. (Sharafutdinova, 2004, 167). Fra 2001 hadde guvernørene muligheten til å sitte både en tredje og fjerde periode (Söderlund, 2006, 111). I mars 2005 ble Sjajmiev for første gang utpekt til stillingen som president av president Putin. Overgangen til utpeking av guvernører gjorde at debatten rundt hvor lenge en guvernør kunne sitte ble mindre aktuell. Sjajmiev ønsket i utgangspunktet ingen ny femårsperiode som president ettersom han ved utløpet av tredje periode hadde sittet 15 år som president i Tatarstan. Han stilte likevel sitt kandidatur etter å ha blitt overtalt av Putin (RFE/RL, 11.03.05).

De bilaterale avtalene, signert på 90-tallet med Tatarstans i 1994 som ledestjernen, ble også et offer for Putins restrukturering av føderalismen. Selv om det står i avtalen at den ikke kan bli sagt opp unilateralt, vedtok føderale myndigheter i en lov av 7. juli 2003, at eksisterende avtaler vil bli kansellert hvis ikke de innen to år blir modifisert i overensstemmelse med føderal lovgivning (Sakwa, 2008, 273). Tatarstans bilaterale avtale med Moskva ble ikke justert, og den utløp som en følge av det den 8. juli 2005. Det ble likevel satt i gang forhandlinger om en ny maktfordelingsavtale mellom Moskva og Kazan. Det var et krav at den skulle være i overensstemmelse med føderasjonens lover. 9. februar 2007 ble den nye avtalen ratifisert av Dumaen, men ble 16 dager senere forkastet av Føderasjonsrådet som grunnlovsstridig. Putin og Sjajmiev signerte et nytt utkast 26. juni som ble ratifisert av Føderasjonsrådet 11. juli samme år. Putin signerte maktfordelingsavtalen som føderal lov 26.

juli 2007. Avtalen er gyldig i ti år fremover og fremhever Tatarstans posisjon som et fremtredende subjekt i føderasjonen.

4: Den bilaterale avtalen og perioden frem til 2000

4.1 Den bilaterale avtalen

Den bilaterale avtalen ble signert i Moskva 15. februar 1994 av presidentene Boris Jeltsin og Mintimer Sjajmiev for henholdsvis Den russiske føderasjon og Tatarstan, samt statsministrene Viktor Tsjernomyrdin for Den russiske føderasjon og Mukhammat Sabirov for Tatarstan. Avtalen bærer navnet *”О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан”* (Хакимов, 1996b). Ifølge Ross opprettet avtalen nærmest ”en stat innenfor staten”, og den var så nær en anerkjennelse av Tatarstans grunnlov som det var mulig å komme (Ross, 2002, 42). På motsatt side anerkjente Tatarstan gjennom signeringen av avtalen den føderale grunnloven, noe republikken ikke gjorde i folkeavstemningen i desember året før. En ting det er verdt å merke seg, er at avtalen ble inngått mellom de respektive lederne, ikke mellom det føderale sentrum og det føderale subjektet som helhet (Sakwa, 2008, 261). Avtalen ble heller ikke ratifisert verken i Moskva eller Kazan. Mesteparten av Moskvas politiske elite uttrykte tilfredsstillelse over avtalen. Nikolaj Medvedev, rådgiver for president Jeltsin i spørsmål om forholdet til de føderale subjektene, uttalte:

”Договор, подписанный с Татарстаном, - это модель построения федерализма для нашей страны. Этот цивилизованный метод ведения переговоров может позволить реорганизовать государственное устройство России, включая и СНГ” (sisert etter Гайда, Руденко, 1998, 260)

Men ikke alle partene i Moskva var like fornøyde. Enkelte mente at Tatarstan fikk altfor store fullmakter. På samme måte var ikke hele den politiske bredden i Tatarstan enige i at avtalen gagnet republikken. Myndighetene var imidlertid støttet av de fleste i sin politikk overfor det føderale sentrum. Med unntak av radikale tatarske nasjonalister, så de fleste på avtalen som en suksess. Den tatarske forskeren Ravil Bukharaev tillegger avtalen stor betydning.

”The immense significance of what happened in Moscow on 15 February 1994 cannot be overestimated. For the first time in her centuries-long history, Russia recognized the rights of one of her judicially constituent regions to autonomous development in all spheres beyond federal prerogatives” (Bukharaev, 2007, 61).

Avtalen består av ni paragrafer hvorav paragraf 2, 3 og 4 er mest omfattende. Paragraf 2 tar for seg de jurisdiksjonene som ene og alene er Tatarstans ansvarsområde. Paragraf 3 er de punktene som Tatarstan og Den russiske føderasjon har delt overoppsyn med. Og paragraf 4 er de punktene som det føderale sentrum har ansvar for. De resterende paragrafer er stort sett praktiske og administrative ting rundt håndhevelsen og gjennomførelsen av avtalen.

Signeringen var den første av en rekke avtaler mellom Moskva og forskjellige regionale enheter og blir sett på som banebrytende. *”Undoubtedly, one of the major reasons for the treaty was to thwart the further growth of nationalist sentiment in the republic and to prevent the secession of Tatarstan from the Federation”* (Ross, 2002, 42). Både for Moskva og Tatarstan var avtalen en særdeles viktig brikke i forholdet dem imellom, og den var viktig for å få slått fast at Tatarstan var og skulle være en del av Den russiske føderasjon.

Avtalen omtaler Tatarstan som en stat forent med Den russiske føderasjon, mens i paragraf 61 i Tatarstans grunnlov fra 1992 står det at republikken er assosiert med Den russiske føderasjon (Исхаков, Губогло, 1998a, 70). Bruken av ”forent med” (объединена) har den betydningsnyansen at Tatarstan er en mindre selvstendig enhet av Den russiske føderasjon, enn hva ”assosiert med” (ассоциированный с) ga inntrykk av. Sistnevnte ga en forståelse av et mer likestilt forhold mellom Den russiske føderasjon og Tatarstan. Men selv om Tatarstan måtte nyansere forholdet til Den russiske føderasjon fra assosiert til forent med insisterte republikken på at de skulle være en grunnleggende enhet (в составе) av føderasjonen (Walker, 1996, 23). I innledningen til avtalen står det at:

”... Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и договором о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республика Татарстан,... ” (Хакимов, 1996b)

I følge forskeren Edward W. Walker kunne ordlyden i avtalen tilsi at den russiske grunnloven bare var gjeldende på tatarsk territorium når det kom til håndhevelse av de punktene som var underlagt avtalens paragraf 4. Enighet rundt denne problematikken var det imidlertid ikke. Tatarske myndigheter insisterte på at Den bilaterale avtalen skulle ha forrang fremfor både den russiske og den tatarske grunnloven (Walker, 1996, 23). Moskva mente at føderasjonens grunnlov hadde overhøyhet over hele føderasjonen. I paragraf 1 presiseres det at makt- og jurisdiksjonsfordelingen mellom Tatarstan og Den russiske føderasjon skal styres av Den russiske føderasjons grunnlov, Tatarstans grunnlov og selve avtalen. Dermed kan paragrafen ses på som en legitimering av Tatarstans grunnlov fra Moskvas side. Det er heller ikke

uproblematisk at den russiske og tatarske grunnloven er motstridende på enkelte punkter. Og hvilke av de tre forskjellige dokumentene er gyldige når de er motsigende? Det var i realiteten ingen juridisk institusjon som kunne løse konflikter mellom partene, noe som for eksempel førte til at lover som sto i motsetning til den føderale grunnloven fortsatt ble vedtatt i Tatarstan. Den bilaterale avtalen skulle være gyldig i fem år og ble fornyet automatisk hvis ingen av partene motsatte seg det, og trådte i kraft syv dager etter at signeringen fant sted.

I paragraf 9 står det at avtalen og dens separate bestemmelser ikke kan kanselleres, forandres eller endres unilateralt. Likevel vedtok president Putin, som nevnt i kapittel tre, en lov 7. juli 2003 som sa at de føderale subjektene bilaterale avtaler ville bli regnet for ugyldige hvis ikke de ble tilpasset føderal lovgivning innen to år.

4.2 Paragraf II

I paragraf 2 står det svart på hvitt som i paragraf 1 at Tatarstan har sin egen grunnlov, en grunnlov som jo føderale myndigheter tidligere ikke hadde anerkjent. Videre tar paragrafen for seg de punktene som fullt og helt er under Tatarstans jurisdiksjon. Paragrafen består av femten underpunkter. En viktig suverenitetsfaktor er punkt 2 i paragrafen som gir Tatarstan rett til selv å vedta republikkens budsjett, samt definere og innkreve republikkens skatter. Sammen med punkt 11 som omhandler utenriksrelasjoner er punkt 2 kanskje den viktigste indikatoren på suverenitet i paragraf to. Punkt 11 ga republikken rett til å delta i internasjonale virksomhet, etablere relasjoner med utenlandske stater og inngå avtaler med dem. Utenriksrelasjonene og inngåtte avtaler skulle imidlertid ikke bryte med verken den føderale grunnloven, republikkens egen grunnlov eller Den bilaterale avtalen. De skulle heller ikke bryte med føderasjonens internasjonale forpliktelser.

Avtalen ga også republikken retten til å opprette relasjoner og inngå avtaler med de andre subjektene i Den russiske føderasjon. På samme måte som med utenriksrelasjonene måtte innenriksrelasjonene også tilpasse seg den føderale grunnlov, Tatarstans grunnlov og Den bilaterale avtalen. På det økonomiske plan hadde Tatarstan gjennom punkt 13 i paragrafen rett til å utføre selvstendig internasjonal økonomisk virksomhet. Avgrensningen av den utenriksøkonomiske fullmakten ble omhandlet i en egen avtale, signert samme dag som Den bilaterale avtalen (Хакимов, 1996a). Videre var punkt 6 en vesentlig del av republikkens jurisdiksjon. Tatarstan skulle selv løse spørsmålene rundt besittelse, bruk og disposisjon av

jorda, mineralforekomster, vann, tømmer og andre naturressurser. Dette punktet innebærer råderett over republikkens petroleumsressurser som var en vesentlig del av økonomien og en viktig drivkraft bak suverenitetskampen. Tatarstan måtte imidlertid betale aksise⁴ til Moskva på olje og gass i overensstemmelse med tilleggsavtalen mellom Den russiske føderasjon og republikken Tatarstan om budsjettforhold, signert samme dag som Den bilaterale avtalen (ХАКИМОВ, 1996a). Punkt 6 i paragraf 2 anså også statsselskaper, organisasjoner og annen statseiendom på Tatarstans territorium som republikkens eiendom, bortsett fra det som gikk under kategorien føderal eiendom. Avgrensingene fant sted i en egen avtale.

Punkt 7 og 8 i paragrafen var en potensiell kilde til uenigheter rundt tolkningen av avtalen. Førstnevnte ga Tatarstan rett til å etablere statlige myndighetsorganer, organisere strukturen og aktiviteten deres. Sistnevnte ga Tatarstan rett til å fatte avgjørelser rundt statsborgerskap i republikken. Mer om disse punktene nedenfor. Punkt 14 ga Tatarstan retten til selv å bestemme over privatiseringen av de tidligere statlig sovjetiske bedriftene som tilfalt republikken ifølge en separat avtale. Privatiseringen i republikken fikk stor betydning for den tatarske økonomien.

4.3 Paragraf III

Paragraf 3 omhandler de områdene som Tatarstan og Den russiske føderasjon i fellesskap hadde fullmakt over. Paragrafen består av 23 forskjellige underpunkter. Hovedsakelig handler punktene om saker som vedrører det sosiale, som for eksempel helse og utdanning, miljøvern, generelle forhold som menneskerettigheter, nasjonale minoritetsrettigheter, suverenitet og territoriell integritet. Tekniske ting som pris- og pengepolitikk, meteorologi og kalendersystem, administrasjon innen samferdselssfæren og kommunikasjons- og informasjonssystemene falt også inn under paragraf 3, noe også militærindustrien gjorde, som var en betydelig del av Tatarstans industri. Både produksjon og salg i militærindustrien skulle reguleres av begge parter gjennom en egen avtale som spesifiserer hvem som skulle styre hva. Punktet gjaldt også omleggingen av forsvarsindustrien, noe som var nødvendig etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning og det militære behovet ikke lenger var like prekært.

Punkt 4, 5 og 17 kan bli tolket dit hen at de strider mot andre artikler i avtalen. Punkt 4 går ut på at de to partene i fellesskap skal bli enige om spørsmål og motsetninger angående

⁴ Salgsavgift

statsborgerskap, punkt 5 på at partene skal koordinere internasjonale og utenriksøkonomiske relasjoner og punkt 17 handler om personellproblematikken i retts- og politivesenet.

4.4 Paragraf IV

Paragraf 4 tar for seg de punktene som sorterer under Den russiske føderasjon og dens statsorganer. Paragrafen består av 17 underpunkter. Hovedsakelig omhandler paragrafen punkter som falt inn under generelle statsoppgaver som for eksempel opprettholdelsen av føderasjonens integritet, statsborgerskapsrettigheter og nasjonale minoritetsrettigheter, som tidvis sammenfaller med paragraf 3. Også den føderale lovgivende, utøvende og dømmende makts organisering og virke falt under Moskvas jurisdiksjon.

Punkt 9 i paragrafen omhandler utenrikspolitikken, internasjonale relasjoner og Den russiske føderasjons internasjonale avtaler, samt avgjørelser angående krig og fred. Det fastslår Moskvas overhøyhet på det utenrikspolitiske området og at Tatarstan, selv om republikken i utgangspunktet har rett til å drive utenrikspolitikk, er den fullt og helt underlagt Moskvas overoppsyn på dette punktet. Det samme gjelder for de økonomiske relasjonene på det utenrikspolitiske plan som omtales i punkt 10. Punkt 11 plasserte forsvarsindustrien i hendene på det føderale sentrum og er tidvis motstridende til paragraf 3, punkt 3. Det samme gjelder for punkt 15 i paragraf 4 når det kommer til meteorologi som også blir omtalt i paragraf 3, punkt 10. Punkt 13 ga Moskva kontrollen over det juridiske system, noe som står i motsetning til både paragraf 2 og 3 (Walker, 1996, 25). Jeg kommer tilbake motsetningen på det juridiske plan nedenfor.

Andre generelle ting som tilfalt det føderale sentrums kontroll var saksområder som metersystemet, tidsberegning, kjernekraft og etableringen av en føderal politikk og agenda på det økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle plan samt nasjonalkulturell utvikling.

4.5 Motsetninger

Flere punkter kan tolkes dit hen at de strider mot andre punkter under andre paragraf i avtalen. Den legitimerer også Tatarstan og dets forhold til Russland på grunnlag av de respektive grunnlovene i tillegg til selve avtalen. De to grunnlovene er motstridende på flere punkter, og de var heller ikke anerkjent av motsatt part før signeringen av Den bilaterale avtalen. Selve

avtalen sto også i strid med de to grunnlovene på enkelte områder. På flere områder var det tilsynelatende viktigere å få signert avtalen enn å løse motsetningene. I det store og det hele var avtalen et politisk kompromiss, og bar preg av det.

Ifølge Tatarstans grunnlov har den og andre tatarske lover overhøyhet over føderal lovgivning på republikkens territorium. Et utdrag fra Tatarstans grunnlov, paragraf 59 sier at

”Законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан” (Исхаков, Губогло, 1998a, 70).

I Den russiske føderasjons grunnlovs paragraf 4, punkt 2 står det derimot at Den russiske føderasjons grunnlov har overhøyhet over hele føderasjonens territorium (constitution.ru, 2001)⁵. Den russiske og den tatarske grunnloven hevder dermed begge å være den andre grunnloven overlegen på Tatarstans territorium. Når Tatarstans forhold til Den russiske føderasjon baseres på de to grunnlovene samt Den bilaterale avtalen, vil det dermed oppstå potensielle problemområder.

Tidligere har jeg nevnt problematikken rundt de forskjellige ordlydene i de to grunnlovene og Den bilaterale avtalen angående Tatarstans forhold til Den russiske føderasjon. Videre er det flere punkter i selve avtalen som ikke bare strider mot hverandre, men tidvis også mot grunnlovene. Et eksempel som vel ikke vekket de store motsetningene, men som kan bli brukt som et bilde på tvetydig formulering omhandler meteorologi og geodesi⁵. Begge felt omtales først i paragraf 3, punkt 10, hvor det står at begge parter skal ta seg av koordineringen av virksomheten rundt spørsmål om geodesi, meteorologi og kalendersystemet. Videre nevnes både meteorologiske tjenester og geodesi også i paragraf 4, punkt 15 som jo er Den russiske føderasjons jurisdiksjon.

Meteorologi og geodesi var på ingen måte en potensiell trussel mot forholdet Moskva-Kazan selv om avtalen motsa seg selv på disse punktene. Mer alvorlig var den uoversiktlige situasjonen i den juridiske sfæren. I paragraf 3, punkt 17 heter det at de to partene i fellesskap skal løse spørsmål angående *”кадры судебных и правоохранительных органов”* (Хакимов, 1996b). Det påfølgende punkt plasserer også advokatpraksis, voldgiftsdomstol og notarius publicus under felles ansvarsområde. Paragraf 2, punkt 3 sier derimot at spørsmål rundt advokatpraksis og notarius faller inn under Tatarstans jurisdiksjon. Og i paragraf 2, punkt 7 heter det at Tatarstan selv skal etablere et system av statlige organer i republikken, strukturere

⁵ Vitenskapelig landmåling

organiseringen og virksomheten. Republikkens rettslige organer som omtales i paragraf 3, punkt 17, må kunne sies å falle inn under statlige organer som omtales i paragraf 2, punkt 7. Det å strukturere organiseringen av de statlige organene, kan tolkes dit hen at det er overlappende med ansettelsen av rettslig personell. Og for å understreke tvetydigheten kan man se på paragraf 4, punkt 13 hvor det står at rettsordenen er underlagt Den russiske føderasjons jurisdiksjon. Ut fra slike tvetydigheter kunne det fort oppstå uoverensstemmelser over hvem som hadde rett til å gjøre hva. Selv om partene ble enige om hvordan ordlyden skulle være, var det vide muligheter for tolkningsforskjeller og ikke minst motstridene elementer og referanser til de respektive grunnlovene som jo på flere punkter var på kollisjonskurs. Tatarstans grunnlov fra 6. november 1992 ga på flere punkter juridiske rettigheter til republikken, for eksempel gikk paragraf 143 ut på at alle dommere skulle velges enten av republikkens eller av lokal lovgivende forsamling. Grunnloven ga også republikken retten til å opprette et uavhengig aktorat samt en egen politistyrke (Walker, 1996, 25). Tatarske myndigheter hadde god grunn til å hevde at de kontrollerte republikkens juridiske instanser, men avtalens ordlyd muliggjorde potensielle innvendinger fra Moskvas side ved senere anledninger.

Problemer rundt statsborgerskap i Tatarstan og Den russiske føderasjon var også et uavklart element i avtalen. I paragraf 2, punkt 8 står det at republikken Tatarstan *”решают вопросы республиканского гражданства”* (Хакимов, 1996b). Tatarstans grunnlov gir paragraf 19 statsborgere av republikken også retten til statsborgerskap i Den russiske føderasjon: *”...Граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации – России...”* (Исхаков, Губогло, 1998a, 63). Det vil teoretisk sett si at tatarske myndigheter, i egenskap av å utstede republikkens statsborgerskap, også delvis kunne bestemme hvem som var i besittelse av Den russiske føderasjons statsborgerskap. Problemet ble ytterligere forsterket ved at tatarske myndigheter ønsket å utstede statsborgerskap til hele den tatarske diasporaen, også de som var bosatt utenfor Den russiske føderasjon. Alle som hadde besteforeldre som var født i Tatarstan kunne søke om statsborgerskap i republikken (Graney, 2001, 275). Men paragraf 4, punkt 2 plasserer retten til å bestemme hvem som skal være statsborgere av Den russiske føderasjon ene og alene under føderasjonens jurisdiksjon. Statsborgerskapsproblematikken omtales imidlertid også i paragraf 3. Punkt 4 i paragraf 3 sier at de to partene i fellesskap skal avgjøre spørsmål og kontroverser rundt statsborgerskap.

Ifølge Bukharaev kunne Den bilaterale avtalen fungere som en slags buffer mellom de to grunnlovene. *”The treaty fixed Moscow’s refusal to use force and, in the juridical sense, acted*

as a special 'buffer' between the Constitution of Russia and the Tatarstan Constitution”

(Bukharaev, 1999, 61). Videre hevder han også at avtalen løste juridiske uoverensstemmelsene mellom de to partene slik at Moskva ikke trengte å kreve at Tatarstans grunnlov ble brakt i overensstemmelse med den føderale grunnloven (Bukharaev, 1999, 61). Avtalen ga de to partene muligheten til å komme til enighet rundt temaer som de respektive grunnlovene i fellesskap ikke løste, men ga også betydelige muligheter for tolkningsnyanser. Maktforholdet mellom det føderale sentrum og Tatarstan var en viktig faktor for hvem som kunne utnytte tvetydighetene i Den bilaterale avtalen.

4.6 Utenrikspolitikk

Den bilaterale avtalen var ikke bare betydningsfull på den innenrikspolitiske banen. En viktig del av avtalen omhandlet avgrensningen av Tatarstans internasjonale politikk. Forskeren Katherine Graney ordlegger seg slik: *”The aforementioned February 1994 Agreement achieved an ambiguous, if strategic, alliance between Tatarstan and Russia in the sphere of international political and economic activity”* (Graney, 2001, 280). Det å knytte kontakter og etablere bånd med land og regioner utenfor Den russiske føderasjon har gjennom hele perioden etter Tatarstans suverenitetserklæring blitt sett på som viktig for republikken. President Sjajmiev uttrykte så nylig som høsten 2008 den viktigheten internasjonale relasjoner har for Tatarstans utvikling, i sin årlige tale til parlamentet på Tatarstans Statsråds 42. sesjon: *”Президент Татарстана Минтимер Шаймиев отметил, что важным фактором в развитии Татарстана является совершенствование внешних связей и межрегионального сотрудничества республики (islamrf.ru, 12.11.08)”*.

Den bilaterale avtalen åpnet for Tatarstans utenrikspolitiske ambisjoner gjennom flere av punktene i avtalen. Paragraf 2, punkt 11 og 13 legger henholdsvis deltakelse i internasjonalt anliggende saker, samt etablering av relasjoner og inngåelse av avtaler med utenlandske stater, og selvstendig styring av den utenrikspolitiske økonomien, under Tatarstans jurisdiksjon. Den internasjonale aktiviteten skulle imidlertid ikke bryte med Den russiske føderasjons grunnlov eller internasjonale forpliktelser. Den utenriksøkonomiske sfæren ble som tidligere nevnt regulert av en tilleggsavtale. Det står også i paragraf 3 at internasjonale og utenriksøkonomiske relasjoner skal koordineres partene imellom. Den russiske føderasjon skulle ta avgjørelser angående krig og fred. Avtalen ga Tatarstan muligheten til berolige potensielle utenlandske partnere med at republikken hadde rett til å føre sin egen selvstendige

utenrikspolitikk. Det internasjonale samfunnet er tilbakeholdne når det kommer til relasjoner med utbryterrepublikker og ikke-anerkjente stater, og avtalen var et bevis på at Tatarstans utenrikspolitikk var i overensstemmelse med Den russiske føderasjons syn, samtidig som den også hevdet å være selvstendig. Det første var viktigst utad, mens det siste nok var viktig internt i republikken.

For Tatarstan var det viktig å knytte til seg internasjonale kontakter for å underbygge legitimiteten i suvereniteten fra suverenitetserklæringen som ble vedtatt i august 1990. Allerede før Den bilaterale avtalen var underskrevet inngikk Tatarstan sin første utenrikspolitiske avtale. 20. desember 1991 signerte republikken en avtale om handels- og økonomisk samarbeid med Ukraina gjeldende for 1992. Den tidligst signerte avtalen som fortsatt er gyldig i dag var en tilsvarende avtale signert med Aserbajdsjan 23. september 1992. Ved signeringen av Den bilaterale avtalen ble Tatarstans utenrikspolitiske ambisjoner formelt anerkjent av føderale myndigheter, selv om det var betydelig motstand fra opposisjonelle krefter i det føderale sentrum (Walker, 1996, 26). Utenrikspolitiske aktiviteter på et regionalt nivå er likevel ikke et spesielt fenomen, særlig ikke innen føderalismen. ”*Although not restricted to any single type of political system, it is especially relevant to federal states characterised by a vertical division of power among the central and regional levels of governance*” (Sharafutdinova, 2003, 613). Regionene ønsker å promotere seg selv og sin industri både utenfor føderasjonen, men også innad i føderasjonens andre regioner. I den forstand legger paragraf 2, punkt 10 i Den bilaterale avtalen tilrette for at Tatarstan, på samme måte som med utenriksrelasjonene, også kan etablere relasjoner med de andre subjektene i Den russiske føderasjon. Tatarstan har i tillegg til utenriksavtalene signert avtaler med flere av de andre subjektene i Den russiske føderasjon (Walker, 1996, 26).

Med en baktanke om selv å kunne tjene på det, la Moskva i forholdsvis stor grad til rette for en selvstendig tatarsk internasjonal økonomisk politikk. På det rent utenrikspolitiske plan har de imidlertid vært mer motvillige til å la Tatarstan få utfolde sine ønsker. Det har i praksis betydd at Moskva har forsøkt å begrense Tatarstans utenrikspolitiske aktivitet til medlemskap i europeiske institusjoner som er spesielt opprettet med tanke på regioner og stater underlagt andre stater. Men Tatarstans politiske elite har hele tiden motarbeidet Moskvas forsøk på å holde utenrikspolitikken på et substatlig nivå og fulgt sin egen visjon på den utenrikspolitiske arena (Graney, 2001, 267). Republikken har blant annet signert handelsavtaler og andre økonomiske avtaler med de fleste selvstendige postsovjetiske statene og med flere vestlige land som Tyskland, Frankrike og USA.

En av de mer omtalte og kontroversielle av Tatarstans utenrikspolitiske relasjoner er imidlertid en substatlig avtale. En avtale om vennskap og samarbeid med Abkhasia signert 17. august 1994. Abkhasia hadde kjempet en selvstendighetskrig med Georgia siden 1992 og hadde få støttespillere. Avtalen ble tatt ille opp i Georgia som mente at den anerkjente Abkhasias løsrivelseskamp og dermed var en innblanding i Georgias indre anliggender. I tillegg ble avtalen også sett på som stridene mot det offisielle russiske synet på konflikten mellom Georgia og Abkhasia (Sharafutdinova, 2003, 617). Tatarstans utenrikspolitiske relasjoner skulle ikke være i strid med Den russiske føderasjons grunnlov eller Den russiske føderasjons internasjonale forpliktelser i følge paragraf 2, punkt 11 i Den bilaterale avtalen, og avtalen mellom Tatarstan og Abkhasia kunne dermed tolkes som et brudd på denne. Tatarske myndigheter nektet imidlertid at avtalen med Abkhasia hadde noe som helst å gjøre med Russland og landets forhold til Georgia all den tid den ikke var politisk rettet. Men det var politiske likheter mellom Tatarstan og Abkhasia. Begge var ikke-ankjente stater som kjempet for internasjonal oppmerksomhet og anerkjennelse, riktignok på to ganske forskjellige plan. Abkhasia erklærte seg for uavhengig av Georgia og ønsket internasjonal anerkjennelse som selvstendig stat, mens Tatarstan kjempet for større grad av autonomi innenfor Den russiske føderasjon. Likevel kunne avtalen mellom de to republikkene bli sett på som et uttrykk for politisk støtte til Abkhasia. Og Moskva fryktet at Tatarstans politiske flørtning med Abkhasia skulle komplisere deres egen agenda i Kaukasus (Walker, 1996, 27), et område med stor grad av politisk ustabilitet både innenfor og utenfor grensene til Den russiske føderasjon.

Reaksjonen fra Moskva var betydelig. Gulnaz Sharafutdinova siterer en erklæring fra det russiske utenriksdepartementet.

” [...] the signing of the treaty between Tatarstan and Abkhazia contravenes the Russian Federation’s obligations under its treaty of friendship, good neighbourliness and cooperation with Georgia signed on 3 February 1994” (Sharafutdinova, 2003, 617).

Det innebærer at russiske myndigheter så på det som en avtale som brøt med landets internasjonale forpliktelser og dermed også var i motsetning til den russiske utenrikspolitiske linje. Ifølge Moskvas syn var avtalen et brudd på Tatarstans forpliktelser i Den bilaterale avtalen. Abkhasia og Tatarstan nektet imidlertid å oppheve avtalen, og den er ifølge Tatarstans offisielle nettsider fortsatt gyldig (Официальный сервер Республики Татарстан, 2009c). Avtalen er et eksempel på selvstendig utenrikspolitikk mot Moskvas vilje. Riktignok var det mange i Moskva som støttet Abkhasia i selvstendighetskampen med Georgia, noe som

kan ha gjort det lettere for Tatarstan å inngå og opprettholde en slik avtale. Det offisielle russiske synet var imidlertid pro georgisk, og Tatarstan krenket avtalen mellom Russland og Georgia i hvert fall indirekte gjennom sin avtale med Abkhasia. Nylig har riktignok Russland selv anerkjent Abkhasia som selvstendig stat, men da under betydelig andre omstendigheter enn de som eksisterte i 1994.

Et annet eksempel på utenrikspolitisk dissens fra Tatarstans side oppsto under Kosovo-konflikten i 1999. Tatarstan, representert med president Sjajmiev, uttrykte sin mening om at Russland ikke hadde noen ting med konflikten å gjøre, og kritiserte landets støtte til den serbiske presidenten Slobodan Milosevic og hans politikk. Russland hadde tradisjonen tro stilt seg bak sine slaviske brødre serberne i konflikten på Balkan. Formannen i Tatarstans statsråd, Farit Mukhametsjin, uttalte at han var imot en eskalering av konflikten gjennom å supplere serbiske styrker med våpen samt å sende russiske krigsskip til middelhavsområdet, noe som hadde blitt foreslått av enkelte russiske politikere. Statsrådet utarbeidet en appell om at konflikten kun skulle løses gjennom forhandlinger. Appellen sendte de til president Boris Jeltsin, statsminister Jevgenij Primakov og Statsdumaen (RFE/RL, 09.04.99). President Sjajmievs politiske rådgiver, Rafael Khakimov, uttalte seg også kritisk til det russiske standpunktet i konflikten og støttet NATOs bombing av Jugoslavia. Han mente at Russland ved å støtte Milosevic helt fra begynnelsen av hadde gitt inntrykk av alltid å stille seg bak serberne, og at det ville vært bedre for Russland ikke å blande seg inn (RFE/RL, 06.04.99). Det verserte også rykter om at TOTs planla å sende frivillige for å kjempe på albanernes side, noe som imidlertid ble dementert av organisasjonens ledelse.

Det kan ha vært flere forskjellige årsaker bak de tatarske ledernes støtte til Kosovo og kritikk av Russland, men støtten viser i hvert fall at de til tider motsatte seg den russiske utenrikspolitiske linjen. Likevel var det tendenser til ytterligere restriksjoner på regionenes internasjonale ambisjoner allerede fra høsten 1995 da Jevgenij Primakov overtok vervet som utenriksminister. I april 1997 ble det vedtatt en lov i den russiske Dumaen som tok sikte på å regulere regionenes utenlandske tilknytninger og underlegge dem strengere føderal kontroll (Graney, 2001, 282). Tatarstan var et av de føderale subjektene som loven fra 1997 var rettet mot, uten at den fikk noen umiddelbar innvirkning på republikkens internasjonale forpliktelser. Da lyktes Moskva bedre med å kanalisere republikkens utenriksaktivitet inn mot regionale europeiske organer, blant annet i EU og FN-organisasjoner som UNESCO.

Når det kommer til utenlandske investeringer i republikken, var Tatarstan tidlig ute med en politikk som tilrettela for slike investeringer. Det var et ønske blant den politiske eliten i republikken å virke som en politisk og økonomisk partner og ikke en separatistisk stat som kjempet for større grad av uavhengighet og kanskje løsrivelse. Investeringer fra utlandet ville kunne være med på å knytte tettere bånd mellom Tatarstan og de respektive statene og ikke minst bidra med ny teknologi og utvikling. På en liste over de ti russiske regionene med størst andel av utenlandske investeringer i 1995 kommer Tatarstan på en tredjeplass, kun forbigått av Moskva by, som sto for nesten halvparten av de utenlandske investeringene i føderasjonen, og Moskva Oblast (tabell 4-1). I følge listen hadde Tatarstan en andel på 5,8 prosent av de utenlandske investeringene i 1995. Ut av det kan man trekke at Tatarstan var en relativt grei region å investere i for utenlandske selskaper midt på 90-tallet. Stabiliteten i republikken har fått mye av æren for det. En artikkel av Leo McCann fra 2004 peker imidlertid på et betydelig problem når det kommer til internasjonale investeringer som strider imot dette synet og det bildet offentlige myndigheter ønsker å tegne av republikken.

”The everyday workings of the polity are uncertain and changeable, but in this region we do not find the classic foreign investment risk problem of ‘political instability’. Political instability as a form of ‘state failure’ is not in evidence here. Instead Tatarstan’s state apparatus, from the President downwards, is one in which personal influence and power are fundamental” (McCann, 2004, 356).

Det innebærer at politisk kunnskap og handling spiller en vesentlig rolle i tillegg til den rent forretningsmessige. Utenlandske investorer får dermed enda en dimensjon å forholde seg til og det kan ikke sies å være et sunnhetstegn, men snarere en hindring for økonomisk utvikling og større grad av utenlandske investeringer. Hvis man går til rangeringen av de ti russiske regionene med størst andel av utenlandske investeringer fra 1999, har Tatarstan falt ut av listen. På fire år har republikken gått fra en topp tre plassering til ikke lenger å være representert i det hele tatt blant de ti regionene med størst andel av utenlandsk investering. Det underbygger det problemet McCann påpeker i sin artikkel. Konsentrasjonen av makten rundt den tatarske politiske eliten har i dette tilfellet gått utover internasjonale investeringer i den tatarske økonomien. Større grad av internasjonale investeringer kunne kanskje gjort republikken enda mer selvstendig økonomisk enn den var. Nedenfor er tabellen som viser de ti største regionene etter prosentvis andel av utenlandske investeringer i føderasjonen i 1995 og 1999.

Tabell 4-1: Prosentvis andel av utenlandske investeringer i føderasjonen

	1995		1999
Moskva	46,9	Moskva	27,8
Moskva Oblast	7,4	Sakhalin Oblast	10,7
Tatarstan	5,8	Omsk Oblast	9,3
St. Petersburg	5,6	St. Petersburg	7,3
Tjumen Oblast	3,7	Krasnodar Krai	5,3
Samara Oblast	2,5	Moskva Oblast	4,6
Tver Oblast	2,4	Nenets AO	3,6
Nizjnegorod Oblast	2,2	Leningrad Oblast	3,0
Novosibirsk Oblast	2,1	Krasnojarsk Krai	2,1
Sakhalin Oblast	1,8	Sverdlovsk Oblast	1,8
Totalt	80,4	Totalt	75,5

Kilde: Ross, 2002, 78

Tatarstan går altså fra å ha 5,8 prosent av føderasjonens utenlandske investeringer i 1995 til å ha under 1,8 prosent i 1999. Selv om også Tjumen Oblast, Samara Oblast, Tver Oblast, Nizjnegorod Oblast og Novosibirsk Oblast falt ut av tabellen fra 1995 til 1999 var det ingen som opplevde nedgang i størrelsesorden med Tatarstan. Unntaket er Moskva som gikk ned nesten 20 prosent sannsynligvis på grunn av at andre regioner i større grad kom på banen, noe som også gjelder for Tatarstan. Moskva tronet likevel suverent på topp også i 1999. Men for Tatarstan sin del er tallene dyster lesning. Utgangspunktet som Tatarstan hadde opparbeidet seg i 1995 ble ikke utnyttet i den grad man kanskje kunne ha forventet av en republikk med det potensialet den tross alt var i besittelse av.

4.7 Økonomisk autonomi

Den delen av Den bilaterale avtalen som kanskje vekket mest harme rundt omkring i Den russiske føderasjon omhandlet økonomien. For det var ikke bare mellom regionene og det føderale sentrum det kunne oppstå misnøye, men også horisontalt i føderasjonen mellom de respektive regionene (Ross, 2002, 76). De forskjellige regionene kunne være misfornøyde med at andre regioner fikk større privilegier enn dem selv, og nesten halvparten signerte heller aldri en bilateral avtale med det føderale sentrum. Det være seg enten at de ikke ville det eller

at Moskva ikke ville gi dem en bilateral avtale. Misnøyen fra sentrale politikere om avtaler som brøt med føderal lovgivning var sterkest på punktene som omhandlet skatte- og budsjettlovgivningen (Pascal, 2003, 161). Asymmetrisk økonomisk autonomi var et ekstra betent tema i en periode hvor den russiske økonomien kjempet i bratt motbakke, og velstående regioner hadde mye å vinne på å beholde store deler av sin egen økonomiske kake. I selvstendighetskampen og prosessen rundt det å signere en bilateral avtale, var både den regionale og føderale eliten i Russland drevet av et ønske om å sikre seg økonomisk og politisk makt (Dusseault, Hansen, Mikhailov, 2005, 123). Kontroll over økonomien og kontroll over politikken har en tendens til å gå hånd i hånd. En region som samler inn sine egne skatter står betydeligere friere overfor det føderale sentrum enn en region som er avhengig av føderale midler for å holde hjulene i gang.

Den bilaterale avtalen og tilleggsavtalene som ble signert mellom Moskva og Kazan ga Tatarstan en stor grad av økonomisk uavhengighet og privilegier som de fleste andre føderale subjektene ikke var i nærheten av å ha. Paragraf 2, punkt 2 gir republikken myndighet til å utforme sitt eget budsjett samt regulere og kreve inn republikkens skatter. Det var på ingen måte et revolusjonerende punkt, men det distanserte det regionale budsjettet fra det føderale budsjett og føderale myndigheter, og var dermed et viktig maktfordelingspunkt. Videre så åpnet Den bilaterale avtalen for at Tatarstan kunne gjennomføre privatiseringen av de statlige eide selskapene som tilfalt republikken gjennom en egen avtale ved punkt 14 i paragraf 2. Den russiske føderasjon beholdt kontrollen over en god del føderale institusjoner og organer samt tilhørende eiendom, mens mesteparten av de statlig eide selskapene tilfalt republikken. Enkelte selskaper var også delvis eid av Tatarstan og Den russiske føderasjon sammen, som for eksempel KamAZ (Камский автомобильный завод), en stor lastebilfabrikk i byen Naberezhnye Tsjelny. Det som tilfalt Den russiske føderasjons jurisdiksjon var for eksempel forsvarsdepartementets og innenriksministeriets eiendom, noe som var i overensstemmelse med paragraf 4, punkt 4 i Den bilaterale avtalen (Walker, 1996, 26).

I tillegg til at de kunne gjennomføre privatiseringen i republikken som de selv måtte ønske var den mest betydelige økonomiske autonomien å finne i skatteoverføringene til det føderale sentrum. Disse ble som tidligere omtalt utformet i en tilleggsavtale til Den bilaterale avtalen om budsjettforhold også signert 15. februar 1994. Ifølge Den bilaterale avtalen skulle Tatarstan bestemme sine egne skatter, og av disse skulle det overføres en andel til det føderale budsjettet for å dekke utgiftene som fulgte med de oppgavene som var blitt delegert til Moskva. Avtalen om budsjettforhold tilsa at Tatarstan skulle overføre 13 prosent av

overskuddsskatten, én prosent av inntektsskatten og 50 prosent av merverdiavgiften. Særlig merverdiavgiften var en betydelig skattereduksjon. Regionene som ikke signerte bilaterale avtaler med det føderale sentrum, overførte vanligvis 85 prosent av merverdiavgiften (Crosston, 2004, 63-64). Andelen av merverdiavgiften som ble overført til det føderale sentrum skulle forhandles på nytt hvert år og var dermed en potensiell kilde til konflikt mellom partene, avhengig av hvordan styrkeforholdet var mellom Moskva og Kazan. Merverdiavgiften utgjorde ifølge Walker så mye som ca 30 prosent av republikkens inntekt, noe som gir et bilde på betydningen avgiften hadde på republikkens økonomi (Walker, 1996, 26). Som nevnt ovenfor betalte Tatarstan også aksise til Moskva på enkelte produkter, med olje, gass og brennevin som de mest betydningsfulle. Også her måtte partene jevnlig bli enige om Moskvas andel. Avtalen om budsjettforhold var gyldig i fem år.

Som et krav til republikken som følge av de betydelige skatteprivilegiene republikken fikk, forlangte Moskva imidlertid at Kazan selv skulle finansiere og administrere føderale programmer i republikken med de innsamlede skattene. En hake med dette var at det ble vanskeligere for Moskva å følge opp midlene og at de ble brukt på den måten som var riktig, eller i hvert fall på den måten som Moskva mente var riktig. Tatarstan på sin side oppgav de midlene som ble brukt til føderale programmer som midler overført til det føderale budsjettet selv om de ble brukt innad i republikken. På denne måten, argumenterer Matthew Crosston, kunne republikken opprettholde sin prestisjefylte status som donorregion til tross for at en stor del av midlene aldri forlot republikken (Crosston, 2004, 64). Donorregionene subsidierer vanligvis de fattigere regionene med midlene sine, men Tatarstan klarte å bruke disse pengene i sin egen republikk og ble dermed gjennom de økonomiske privilegiene som var blitt fremforhandlet med Moskva, sin egen donor.

Skatteprivilegiene som republikken oppnådde var betydelige, men medførte også at Tatarstan begynte å betale skattene regelmessig til det føderale sentrum, med unntak av en stans av all overføring en periode i 1995 som omtales nedenfor. Tidligere var ikke regelmessig skatteoverføring en selvfølge. I følge Cameron Ross stoppet skatteoverføringen til det føderale sentrum i Tatarstan, Basjkortostan og Sakha tilnærmet opp i perioden 1992-1995 (Ross, 2002, 87). Tatarstan begynte overføringene igjen allerede fra 1994 etter signeringen av Den bilaterale avtalen. Tabellen nedenfor viser prosentandelen av innsamlede skatter i Tatarstan som forble i republikken i perioden fra 1992 til 1998 og gjennomsnittet for føderasjonens subjekter.

Tabell 4-2: Prosentandel av innsamlede skatter som forble i regionen og gjennomsnittet for føderasjonen.

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tatarstan	99,9	100,0	83,8	77,3	80,3	75,4	88,9
Gjennomsnitt	48,3	62,9	64,8	59,1	57,3	56,3	62,9

Kilde: Ross, 2002, 87

Av tabellen kan man se at overføringene til det føderale budsjettet stoppet opp i årene før Den bilaterale avtalen ble signert og at Tatarstan i 1993 faktisk beholdt samtlige skatter innsamlet på republikkens territorium selv. Oppsiktsvekkende er det også at så sent som i 1998 beholdt republikken nesten 90 prosent av skattene, en økning på nesten 15 prosentpoeng fra året før. Den finansielle krisen i Russland samme år kan være en medvirkende faktor til dette tallet, republikkene gjorde hva de kunne for å redde sin egen økonomi. Likevel lå det langt over gjennomsnittet i føderasjonen som ikke økte like drastisk fra året før.

I tiden etter signeringen av Den bilaterale avtalen var Tatarstans grad av økonomisk autonomi betydelig, det kan tatarske myndigheters handlinger sommeren 1995 bli sett som et bevis på. I juli stoppet myndighetene alle utbetalinger til det føderale budsjettet på grunn av en utestående gjeld som det russiske forsvarsdepartementet hadde hos republikken. Gjelden var på 96 milliarder rubler og tatarske myndigheter nektet å overføre skatter og avgifter til Moskva før denne gjelden var dekket (Walker, 1996, 26). Seks uker senere kom betalingene i gang igjen etter at skatter og avgifter var holdt igjen av republikken tilsvarende det beløpet som republikken hadde utestående hos forsvarsdepartementet. Dette viser at Tatarstan i 1995 hadde forholdsvis stor grad av mulighet til å presse Moskva samt å stå på kravene når det gjaldt å realisere rettighetene gitt i Den bilaterale avtalen. All den tid Tatarstan i de foregående årene stort sett ikke hadde betalt noen skatter til Moskva og i følge mange i Moskva skyldte store summer til det føderale budsjettet, var det oppsiktsvekkende og et tegn på betydelig grad av autonomi da republikken i 1995 nok en gang holdt igjen betalingene. Moskva betalte en høy pris gjennom skattelette og andre økonomiske privilegier for å få signert en bilateral avtale med Kazan og dermed formalisert både det politiske og økonomiske forholdet til republikken.

Politisk knyttet republikken seg til Den russiske føderasjon, og økonomisk ble betalingene pålitelige og regelmessig, med unntak av nettopp situasjonen i 1995. Om avtalen skriver Elizabeth Pascal: *”Tatarstan eschewed any claims of political autonomy and, along with other republics including Sakha and Bashkortostan, agreed to establish revenue-sharing agreements in cooperation with the central government”* (Pascal, 2003, 163). Tatarstan gjorde betydelige innrømmelser overfor Moskva, men de økonomiske privilegiene medbrakte handlingsfrihet og handlekraft til tatarske myndigheter. Og ut i fra hendelsen i 1995 kan det hevdes at autonomien var reell i hvert fall i den umiddelbart påfølgende perioden etter signeringen av avtalen. Den betydelige mengden skatter og avgifter som forble i republikken førte til at republikken klatret oppover mot toppen av de fleste listene over regional makt i føderasjonen (Crosston, 2004, 64).

I 1998 opprettet det føderale finansdepartementet en avdeling i Kazan som umiddelbart ble tolket som et tilbakeslag for Tatarstans regionale autonomi og økonomiske suverenitet. Den bilaterale avtalen ga i følge Crosston imidlertid republikken rett til å administrere alle aspekter av statsmakt, noe som tilsa at tatarske myndigheter selv kunne utnevne sjefen for avdelingen (Crosston, 2004, 64). Dermed kunne de mer eller mindre styre avdelingen på egenhånd og opprettelsen av det føderale finansdepartementets avdeling i Kazan fikk ikke den betydningen man kanskje hadde forventet. I 2000 kunne republikken fortsatt nyte godt av de økonomiske privilegiene forholdet til Moskva medbrakte. Den bilaterale avtalen ble fornyet året før uten de store innsigelsene fra det føderale sentrum. Som et eksempel på det kunne Tatarstan beholde alle skatter fra salget av brennevin i republikken, mens den vanlige andelen i resten av føderasjonen var 50 prosent. Videre overførte republikken det året 22,4 prosent av de innsamlede skattene til Moskva mot et føderalt gjennomsnitt på 71,4 prosent (Ross, 2002, 87-88). Republikkens økonomiske privilegier fortsatte også inn på 2000 tallet etter at Den bilaterale avtalen ble fornyet etter de fem første årene. Allerede på denne tiden var arbeidet med å sentralisere makten og stramme inn regionenes autonomi også på det økonomiske plan godt i gang. Etter den økonomiske krisen i 1998 hadde stadig flere ytret sin misnøye med enkelte regioners økonomiske privilegier. Likevel kunne Tatarstan gå inn i det nye millenniumet med mye av de samme økonomiske privileger som republikken hadde hatt gjennom store deler av 90-tallet.

4.8 Privatiseringen

Privatiseringen i Tatarstan ble gjennomført på andre premisser enn privatiseringen i Den russiske føderasjon generelt. Sjokkterapi kunne ytterligere ha destabilisert situasjonen i republikken. En økonomisk sjokkterapi kunne potensielt ha virket som en katalysator for økt etnisk spenning (Bahry, 2002, 677). Som nevnt ovenfor, åpnet paragraf 2, punkt 14 for at republikken kunne gjennomføre privatiseringen av de selskapene som republikken fikk kontrollen over selv og i det tempoet de ønsket. Rundt om i resten av føderasjonen foregikk privatiseringen i et halsbrekkende tempo, noe som medførte at ikke alt foregikk like lovlydig. Tatarstans myndigheter brukte resultatet av privatiseringen i Russland som påskudd for å gjennomføre privatiseringen i republikken på selv, med det resultatet at republikken selv og personer med tilknytninger til myndighetene fikk kontroll over betydelige deler av de tidligere statlig eide sovjetiske selskapene. Egne regler ble vedtatt i republikken, kjøpere fra utlandet ble nektet andel i bedriftene, og borgere av Den russiske føderasjon fikk heller ikke lov til å kjøpe seg inn i Tatarstans bedrifter med mindre de selv var bosatt i republikken (Bahry, 2002, 677). På denne måten hadde de tatarske myndighetene større kontroll på dem som satt med andeler i republikkens bedrifter og sørget for at verdiene forble i republikken. I tillegg til privatiseringen ble det i Tatarstan også gjennomført en såkalt myk økonomisk overgang. Det innebar at staten fortsatte å intervensere til en viss grad med for eksempel prisstyring på matvarer, betydelige jordbrukssubsidier og et sosialt sikkerhetsnett for republikkens innbyggere i en turbulent økonomisk periode. Tatarstans innbyggere så på ”den myke overgangen til markedsøkonomi” som en fornuftig måte å bekjempe de negative virkningene av den økonomiske transformeringen (Walker, 1996, 18).

Av enda større viktighet var andelen bedrifter som forble på myndighetenes hender. Allerede i 1995 satt tatarske myndigheter på majoriteten av aksjene i nesten halvparten av de store selskapene i republikken i tillegg til en såkalt ”golden share” i 50 andre betydelige firmaer (Crosston, 2004, 67). Det ga myndighetene retten til å nedlegge veto på bekostning av alle andre aksjeeiere i firmaet. I tillegg til at privatiseringen førte til forholdsvis stor grad av fortsatt statskontrollerte bedrifter, førte den i Tatarstan også til at flere store bedrifter ble kontrollert av personer som sto den tatarske makteliten nær. Denne innflytelsesrike gruppen har fått navnet Sjamiev-klanen etter Tatarstans president. Flere av de største selskapene havnet under kontroll av presidentens nærmeste familie. Sjamiev utstedet også et dekret i 2000 som anbefalte at 28 av de mindre oljeselskapene som republikken ikke hadde eierskap i

solgte 25,1 prosent av aksjene til myndighetene (Orttung, 2000a). Det ble ikke påkrevd, men myndighetene hadde flere midler til å presse selskapene som ikke fulgte opp dekretet.

4.9 90-tallets autonomi, en oppsummering

Den som kontrollerer økonomien kontrollerer gjerne også politikken. I hvert fall til en viss grad. Robert Orttung nevner det som et av hovedmidlene regionale guvernører har til å legge press på Kreml for å oppnå mer autonomi. I Tatarstans tilfelle kontrollerer president Sjajmiev de største energiselskapene i republikken og kan dermed bruke selskapenes ressurser til egen fordel (Orttung, 2000b). Rent maktpolitisk vil det også være vanskeligere for det føderale sentrum å kvitte seg med regionale ledere som er så godt forankret i regionens økonomiske ressurser. Og så lenge guvernørene ble valgt, var det lettere å mobilisere velgerne ved å bruke store økonomiske ressurser. Guvernørene vil dermed kunne gå lenger i hva de krever av føderale myndigheter hvis de er i besittelse av betydelige økonomiske resurser. Hvis man avskjediger en guvernør som har forankret maktgrunnet sitt så til de grader i lokale ressurser, som tilfellet er i Tatarstan, vil det kunne medføre politiske konsekvenser for sentrum. I slike situasjoner ønsker gjerne føderale myndigheter heller å ha guvernørene på sin side, enn å måtte kjempe mot dem. Regionale myndigheter i ressursrike regioner vil være mer tilbøyelige til å kreve autonomi og større grad av selvstendighet fra det føderale sentrum med sikte på selv å få en større andel i regionens ressurser (Dusseault, Hansen, Mikhailov, 2005, 125). Men kanskje minst like mye fordi de er i stand til å kreve det med de midlene som de allerede er i besittelse av. Og for Tatarstans del var ressursene i republikken i stor grad tilgjengeliggjort gjennom Den bilaterale avtalen fra 1994, større enn hva de fleste andre regionene i Den russiske føderasjon kunne skilte med.

Den bilaterale avtalen fra februar 1994 bar tydelig preg av å være et politisk kompromiss. Likevel var den av stor betydning og inneholdt flere oppsiktsvekkende punkter. Mye i avtalen var også uklart og ble overlatt til å løses av de to partene ved senere anledninger, noe som igjen krevde samarbeid også i perioden etter signeringen av avtalen. Den delen av avtalen som fikk størst betydning, var uten tvil de økonomiske privilegiene Tatarstan fikk gjennom skatte- og avgiftsreduksjon. Det gjorde at mesteparten av pengene republikken fikk inn også ble brukt på dens territorium, noe som førte til at regionen ble en av de mer velstående i føderasjonen. Sammen med muligheten for å gjennomføre privatiseringen etter en egen modell, og med de reglene som ble vedtatt angående dette, førte det til at store deler av

republikkens verdier også forble på republikkens område. Den mest reelle autonomien som kom ut av 1994-avtalen, var den økonomiske, men kontroll over de økonomiske ressursene var igjen med på å bidra til politisk autonomi. Likevel kan det argumenteres for at den autonomien som kontroll over økonomien medbrakte, ble på den tatarske maktelitens hender, og ikke Tatarstans befolkning generelt. Betydelige rikdommer har tilkommet presidenten og dem som er lojale mot ham, og mye makt er samlet på få hender. En artikkel i avisen ”*Novaja Gazeta*” fra 2000 beskylder Sjajmiev og hans støttespillere for å ha kontroll på hele 70 prosent av republikkens økonomiske potensial (Новая Газета, 18.12.00).

På den utenrikspolitiske banen har Tatarstan iherdig forsøkt å utnytte alle muligheter. Den bilaterale avtalen ga republikken, og signerte en rekke avtaler med internasjonale partnere i løpet av 90-tallet. Enkelthendelser viser også at republikken tidvis satt seg i mot Den russiske føderasjons utenrikspolitiske linje, for eksempel med signeringen av vennsapsavtalen mellom Tatarstan og Abkhasia. Likevel var det ikke den store politiske gevinsten republikken hentet ut av slike avtaler, men det bidro til å promotere Tatarstan på den internasjonale bane. Internasjonale kontakter var viktig for republikken for å underbygge suvereniteten.

Utenriksrelasjonene var stort sett enveisrettet, i den forstand at det var Tatarstan som var den aktive part. Få utenlandske nasjoner opprettet avdelinger i Kazan. Større grad av utenlandske investeringer i republikken kunne ha ført til tettere bånd mellom Tatarstan og internasjonale aktører og deres hjemstater. Første delen av 90-tallet var republikken toneangivende med tanke på grad av internasjonale investeringer, men som beskrevet ovenfor, var ikke klimaet for utenlandske investeringer like godt som myndighetene ønsket å fremstille det som.

Utenlandsk kapital ville i hvert fall ført til større tilgang på ny teknologi og bedre økonomisk utvikling i republikken, og kanskje også større uavhengighet fra Moskva. Men flere utenlandske selskaper har likevel vist interesse for Tatarstan og et selskap som General Motors åpnet i 1996 en fabrikk i republikken hvor selskapet, Tatarstan og Den russiske føderasjon var likeverdige partnere. Dette var en politisk seier for Tatarstan som ble muliggjort gjennom Den bilaterale avtalen (Graney, 2001, 281).

Men det var på den innenrikspolitiske plan Den bilaterale avtalen fikk størst betydning, da først og fremst gjennom den økonomiske biten. Tatarstans rett til å administrere alle aspekter av statsmakt var av stor politisk betydning, og det viste seg å være reell politisk makt ved utnevnelsen av sjefen for det føderale finansdepartementets avdeling i Kazan i 1998. Så lenge republikken hadde kontroll over utnevnelsen av slike stillinger, var det en betydelig begrensning på politiske beslutninger som Moskva kunne diktere til Kazan.

5: Utviklingen på 2000-tallet og maktfordelingsavtalen

5.1 Føderale endringer

Etter at Vladimir Putin ble president i Russland i 2000, ble det igangsatt flere reformer som var rettet mot å restrukturere føderalismen i landet. Putin har blitt tillagt mye av æren for disse reformene og var jo den som sørget for å gjennomføre endringene. Men allerede mot slutten av 1990-tallet var det en forholdsvis bred oppslutning blant føderale politikere om at sentrums forhold til regionene måtte endres (Rodin, 2006, 64-65).

Fra 1996/1997 hadde det vært flere forsøk på å komme relasjonene mellom sentrum og regionene i Den russiske føderasjon til livs i den tilstanden som var blitt en realitet midt på 1990-tallet, først og fremst representert gjennom de bilaterale avtalene og skatteprivilegier (Rodin, 2006, 56). Allerede i 1996 signerte president Jeltsin et dekret om at bilaterale avtaler ikke skulle bryte med Den russiske føderasjons grunnlov, uten at det fikk noen innvirkning på Tatarstans avtale med Moskva. Men det var et signal om at det føderale sentrum ikke lenger ga regionene innrømmelser i den grad de tidligere hadde gjort. Det påfølgende året signerte Jeltsin også en lov som var rettet mot å gjenforene den juridiske og økonomiske sfæren i føderasjonen, et forsøk på å angripe den asymmetrien som hadde oppstått. Rammeverket var fortsatt bilaterale avtaler, men med betydelig strengere restriksjoner enn hva som for eksempel gjaldt for Tatarstans avtale. Jeltsins forsøk førte imidlertid til liten grad av forandring (Rodin, 2006, 57). Det føderale sentrum var fortsatt for svakt vis-à-vis regionene. Det kan argumenteres for at Putin hentet ideer fra flere forskjellige hold til de føderale reformene han gjennomførte etter å ha overtatt som president. I sin artikkel om de syv føderale distriktene Putin innførte i 2000, knytter forskeren Nikolai Petrov disse føderale distriktene til tidligere lignende lovforslag (Petrov 2002). Flere forslag om å opprette et fåtall store distrikter ble forsøkt gjennomført mot slutten av 1990-tallet, hvor Putin selv var med på å utvikle enkelte av forslagene. Ingen av disse lot seg gjennomføre, men ultranasjonalisten Vladimir Zjirinovskij kom i 1999 med et forslag som var slående likt det Putin gjennomførte året etterpå (Petrov, 2002, 75). Også i sovjettiden ble det fremmet forslag som gikk ut på å

opprette større regioner, riktignok under andre omstendigheter enn hva tilfellet var på 1990-tallet.

Men synet på at desentraliseringen hadde gått for langt begynte å få bred oppslutning blant føderale politikere, både i den liberale og konservative leiren. Føderal politikk ble stadig mer sentraliserende fra 1997 (Rodin, 2006, 58). Likevel fortsatte føderale myndigheter hovedsakelig i samme spor, de regionale elitene var motstandere av en sentralisert føderal politikk og var for sterke til å utfordres.

Den økonomiske krisen som rammet Russland i august 1998, påvirket også forholdet mellom det føderale sentrum og regionene. Flesteparten av regionene ble tvunget til å innføre proteksjonistiske tiltak for å redde sin egen økonomi, noe som førte til at det føderale sentrum fikk ytterligere finansielle problemer. I løpet av en kort periode ble det registrert betydelige brudd på føderal lovgivning (Söderlund, 2006, 108). For Tatarstans del var dette tydelig ved at andelen skatter innsamlet i republikken som ble overført til det føderale sentrum, gikk drastisk ned fra 24,6 prosent i 1997 til kun 11,1 prosent i 1998, jamfør tabell 4-1 i kapittel fire. Situasjonen var imidlertid ikke vedvarende, og antall brudd på føderal lovgivning generelt og grunnloven i føderasjonen spesielt, avtok i løpet av 1999.

Jevgenij Primakov og Sergej Stepasjin etterfulgte i tur og orden Sergej Kirienko, som statsministere. Kirienko måtte gå av som følge av den økonomiske krisen i 1998. Primakov og Stepasjin blir av Johnny Rodin sett på som forløpere til president Putin og hans reformer.

”At the federal level Primakov’s and Stephashin’s premierships can be seen as a hint of the beginning of a new generation in the top layers of the federal elites, who brought with them new ideas regarding federal governments” (Rodin, 2006, 62).

Begge to var i likhet med Putin såkalte ”siloviker”, personell med bakgrunn i militæret og sikkerhetstjenesten, og representerte en ny trend blant føderale politikere. Den økonomiske krisen var en krise som rammet samtlige samfunnslag i Den russiske føderasjon og fikk så store konsekvenser at selv føderasjonens integritet kunne være truet. Det tvang føderale politikere til å tenke nytt, først og fremst representert ved påtroppende statsminister Primakov. Allerede på sin første dag som statsminister, 11. september 1998, understreket han den altomfattende svakheten i Russlands føderale oppbygning og at trusselen mot føderasjonens eksistens var reell (Rodin, 2006, 63). Han fortsatte i samme spor dagen etter hvor han i sin første tale til den føderale forsamlingen uttalte at hans høyeste prioritet var en enhetlig stat (Rodin, 2006, 66). Statsminister Primakov var altså en forkjemper for en symmetrisk

føderasjon og ville på samme måte som Putin, asymmetrien i Den russiske føderasjon til livs. Primakov var også av den oppfatningen at det var nødvendig å sentralisere føderasjonen. Flere av de reformene som president Putin iverksatte var altså ikke hans egne politiske ideer, men reformer som hadde vært opp til diskusjon i årene før han kom til presidentmakten. Det var mot slutten av 1990-tallet en generell konsensus blant føderale politikere om at en større grad av symmetri og sentralisering av føderasjonen var nødvendige grep å ta for å løse de problemene landet sto overfor. Mange regionale ledere var imidlertid ikke like innstilte på å gi fra seg privilegiene de hadde kjempet for i løpet av nittiårene, og president Jeltsin var heller ikke konsekvent i sin regionalpolitikk.

Ideene til og forståelsen for behovet for føderale reformer grunnet i arven etter Jeltsins føderalismepolitikk opp gjennom 1990-tallet, og var altså ikke nye tanker som kom til overflaten ved Putins maktovertakelse. Da Vladimir Putin ble president, først som følge av Jeltsins overraskende avskjed og siden som vinner av presidentvalget i mars 2000, lå forholdene imidlertid mer til rette for en forandring av strukturen i det føderale sentrums forhold til regionene enn hva de hadde gjort på slutten av 90-tallet.

5.2 Reformenes innvirkning på Tatarstan

Som en følge av sentraliseringen og president Putins intensjon om å jevne ut asymmetrien i Den russiske føderasjon måtte Tatarstan i teorien gi opp de økonomiske privilegiene som republikken hadde nytt godt av på 90-tallet. Men overgangen ble på ingen måte brå. I år 2000 overførte republikken fortsatt kun femten prosent av de innsamlede skattene til det føderale sentrum, og også i 2001 overførte republikken betydelig mindre enn det regionene skulle overføre. Forholdet mellom sentrum og subjektene skulle i 2001 være 60:40 i favør sentrum, men likevel overførte Tatarstan bare 15,9 milliarder rubler mens de beholdt 20,5 milliarder selv (Chebankova, 2005, 939). Ifølge en artikkel i det føderale allmennpolitiske tidsskriftet ”*Rossijskaja Federatsija segodna*” ville Tatarstan i 2002 ha lidd et tap på 16 milliarder rubler hvis republikken hadde innordnet seg etter den generelle linjen for skatteoverføringer til det føderale sentrum, noe som utgjorde en tredjedel av det regionale budsjettet (Бородай, 2002). Også i 2003 var Tatarstan en av de regionene som fikk mest i overførte midler fra det føderale budsjettet.

I det store og hele beholdt Tatarstan mye av det de mistet i skatteprivilegier som støtte fra det føderale sentrum. Det ble i juni 2001 vedtatt et føderalt utviklingsprogram for republikken som skulle vare frem til 2006. Utviklingsprogrammet tilførte republikken betydelig pengestøtte fra det føderale sentrum for utvikling i den sosiale og økonomiske sfæren. Tilskuddene var i samme størrelsesorden som skatteprivilegiene under Jeltsin (Chebankova, 2007a, 289). Som et eksempel på en fortsatt økonomisk asymmetrisk føderasjon peker en artikkel i avisen ”*Nezavisimaja Gazeta*” på at Tatarstan i 2002 budsjetterte med 12,3 milliarder rubler i støtte fra det føderale budsjettet til programmet om sosial og økonomisk utvikling, noe som var 20 ganger mer enn hva til sammen femten regioner i Øst-Sibir og Det fjerne Østen fikk til samme formål (Независимая Газета, 12.03.02). Det føderale utviklingsprogrammet for Tatarstan er et eksempel på en selektiv samarbeidspolitikk fra Kremls side. ”*Those who are in the league of the 'privileged' have often represented the regions or institutions whose support was crucial for implementing specific policy goals pursued by the federal government at the national level*” (Chebankova, 2007a, 289). Fra det føderale sentrums side var det ønskelig og kanskje også nødvendig å vinne en så viktig region som Tatarstan sin støtte for å få gjennomført reformene på det føderale plan. Derfor fikk republikken tilnærmet opprettholdt sin økonomisk privilegerte stilling, selv med den sentraliseringen av føderasjonen som foregikk. Riktignok eksisterte de økonomiske privilegiene nå i form av føderale tilskudd og ikke skatteprivilegier. Beløpet kan være det samme, men likevel er det en forskjell mellom det å bli subsidiert av det føderale sentrum og det å nyte godt av reduserte skatter.

Tatarstans grunnlov var en av de grunnlovene som ble erklært ugyldige av Den russiske føderasjons forfatningsdomstol sommeren 2000. Som et resultat av det, vedtok republikken en ny utgave av grunnloven som trådte i kraft 10. mai 2002. Den nye utgaven av grunnloven inneholdt 124 artikler, noe som var hele 43 færre enn hva 1992-grunnloven inneholdt. Den nye trenden i forholdet mellom sentrum og periferien gjorde det nødvendig for republikken å fjerne flere punkter fra den gamle grunnloven, deriblant statusen som subjekt av internasjonal lov. Umiddelbart kunne det virke som om det føderale sentrum vant en viktig seier over en av de mest brysomme regionene hva angår forsøket på å oppnå symmetri i føderasjonen. I paragraf 1, punkt 1 blir republikken definert som en selvstendig stat innenfor Den russiske føderasjons jurisdiksjon.

”Суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного

ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан" (Официальный сервер Республики Татарстан, 2009b).

Defineringen av Tatarstans suverenitet i den nye utgaven av republikkens grunnlov er ifølge Elena Tsjebankova en klar moderering (Chebankova, 2005, 935). Til avisen *"Nezavisimaja Gazeta"* uttalte president Sjajmiev: *"В федеральном государстве действительно не может быть абсолютного суверенитета"* (Независимая Газета, 02.03.02). Det kan tyde på at Sjajmiev innså begrensningene Tatarstan sto overfor i forholdet til Russland, men ønsket likevel å oppnå den suvereniteten han kunne for republikken. Derfor opprettholdt den nye grunnloven Tatarstans suverenitet, noe som vekket harme i Moskva. Og fortsatt var det så mye som 50 punkter som brøt med føderal lovgivning (Ross, 2007, 120). Likevel var det en klar forbedring, sett med Moskvas øyne, fra den forrige grunnloven som ble vedtatt i en periode hvor Moskva hadde liten grad av kontroll over den regionale politikken, i hvert fall i de mest separatistiske regionene.

Så Moskva vant en betydelig seier ved at en av de mest brysomme regionene måtte innordne seg etter den nye politiske trenden, men Tatarstan ga ingenting ved dørene. Viktigheten av Den bilaterale avtalen ble også fremhevet i grunnlovens paragraf 1, punkt 1, hvor republikkens forhold til Russland blir definert på grunnlag av Den russiske føderasjons grunnlov, Tatarstans grunnlov og Den bilaterale avtalen. I samme punkt står det også at republikkens innehar all statsmakt innenfor Den russiske føderasjons jurisdiksjon og det som de to partene har delt overoppsyn med, noe som er en henvisning til Den bilaterale avtalen. Det tyder på at avtalen hadde reell innflytelse på politikken i republikken også i 2002, selv om flere og flere bilaterale avtaler mellom sentrum og regionene ble kansellert i denne perioden. Tatarstans president Sjajmiev uttalte til og med at den nye grunnloven styrket republikkens suverene status, all den tid den ga republikken all statsmakt (вся полнота государственной власти) innenfor rammene av dens kompetanse (Независимая Газета, 02.03.02). Andre punkter som vekket oppsikt var opprettholdelsen av et eget tatarsk statsborgerskap og at borgere av Tatarstan også automatisk var borgere av Den russiske føderasjon. Som tidligere beskrevet var dette i strid med føderal lovgivning. Republikkens president skulle også beherske begge de to offisielle språkene i Tatarstan, noe som i praksis betyr at presidentposten er reservert etniske tatarer all den tid ytterst få russere behersker tatarsk i den grad som er nødvendig for stillingen som president.

Behovet for en ny grunnlov i Tatarstan tydet på at forandringene på det føderale politiske plan var kommet et godt stykke på vei. Republikken var nødt til å tilpasse seg Moskvas ønsker i større grad enn hva tilfellet var på 90-tallet. Men viktige suverenitetselementer ble beholdt, og Den bilaterale avtalen ble som nevnt også innlemmet i grunnloven. Tatarstan holdt fast på suvereniteten i den nye grunnloven til det føderale sentrums forargelse. Den russiske føderasjons grunnlov anerkjenner ikke suverenitet for noen av føderasjonens subjekter, Russland og dets folk er de eneste som kan utgjøre suvereniteten på føderasjonens territorium (Chebankova, 2005, 935). Altså, kun Den russiske føderasjon har suverenitet. Tatarstan på sin side sto hardt på at Den russiske føderasjons grunnlov refererer til republikkene som stater og at begrepet stat har en underliggende betydning av suverenitet.

Den bilaterale avtalen fra februar 1994 ble etter hvert også et offer for de føderale reformene gjennomført på det sentrale plan. Bilaterale avtaler var en hindring for arbeidet med å forene den juridiske makten i føderasjonen. Og den 7. juli 2003 vedtok altså president Putin en lov som sa at alle eksisterende avtaler mellom det føderale sentrum og subjektene ville, hvis de ikke ble forandret i overensstemmelse med føderal lovgivning, bli kansellert innen to år. Tatarstans avtale med Moskva ble ikke forandret og var dermed ugyldig fra 8. juli 2005 (Sakwa, 2008, 273).

5.3 Guvernørene, fra valg til utnevnelse

Putins uttalelser umiddelbart etter Beslan-tragedien i september 2004 banet vei for loven som gikk bort fra valg av regionale ledere, og over til utnevnelse av regionale ledere av presidenten, noe som ble vedtatt 11. desember 2004. Betydningsfulle regionale ledere som Moskvas borgermester Jurij Lusjkov og Tatarstans president Sjamiev var oppsiktsvekkende tidlig ute og erklærte sin støtte til den nye loven. Sjamiev sammenlignet den nye loven med systemet som allerede eksisterte i Tatarstan hvor han selv utnevnte overhodet for byer og regioner (Известия 14.09.04). For mange regionale ledere bød det seg nå en mulighet til nye år som guvernør, selv om de allerede hadde sittet flere perioder. Den nye loven omgikk restriksjonene på hvor lenge guvernørene kunne sitte ved makten. For Sjamievs del virker imidlertid ikke dette å være hovedgrunnen til at han støttet lovendringen.

15. mars 2005 nominerte president Putin Sjamiev til ytterligere en femårsperiode som president i Tatarstan, den fjerde i rekken. I utgangspunktet ønsket ikke Sjamiev fem nye år.

På dette tidspunktet var han blitt 68 år, hadde hatt makten i republikken i 14 av dem og ønsket å trekke seg tilbake. Sjajmiev valgte likevel å innstille sitt kandidatur for fem nye år etter at president Putin selv hadde bedt ham om det, og gitt sine grunner for hvorfor han ønsket ham med videre (RFE/RL, 16.03.05). Sjajmiev ble dermed den første av de mest betydningsfulle regionale lederne som lot seg utpeke etter lovendringen, og det ett år før hans tredje periode var ferdig. For Putin var det viktig å få en så velrenommert regional leder som Sjajmiev bak den nye loven som hadde høstet mye kritikk både fra nasjonale demokratiske bevegelser og internasjonale kilder siden den ble vedtatt. Sjajmievs utnevning var en seier for føderale myndigheter og gjorde det enklere å få andre regionale ledere til å følge etter. Putin ønsket at Tatarstans president skulle statuere et eksempel innad i føderasjonen.

Sjajmiev selv ønsket gjennom den nye utnevningen å sikre stabiliteten i republikken og kontinuiteten i de sosiale og økonomiske reformene (Известия, 15.03.05). Og president Putin begrunnet, ifølge Sjajmiev selv, ønsket om å beholde Sjajmiev som Tatarstans president i fem nye år med endringen i valgsystemet og ønske om stabilitet i en så viktig republikk som Tatarstan. ”Поскольку ситуация с выборами изменилась, и слишком высока цена стабильности в такой республике, как Татарстан, президент высказал пожелание, чтобы я остался еще на один срок” (Известия, 15.03.05). Men det er sannsynlig at han også krevde større innrømmelser til republikkens fordel fra det føderale sentrum. Den tatarske historikeren Rafik Mukhametsjin hevdet at Sjajmiev valgte å gå med på en ny periode som president mot å få en ny maktfordelingsavtale mellom Moskva og Kazan. Til RFE/RL uttalte Mukhametsjin:

” [Announcing Putin’s request for him to remain in power, Sjajmiev] underlined the importance of a bilateral treaty to maintain federal relations in Russia. The permanent political struggle between Tatarstan and Russia is still going on, of course, within a legal, constitutional framework, and if a new agreement keeping some of Tatarstan’s interests is reached, it might determine the strategy [of keeping federative relations between Kazan and Moscow] both for Sjajmiev and Tatarstan itself for the future”. (RFE/RL, 16.03.05)

Sjajmievs fjerde periode som president i Tatarstan var en løsning som både Putin og Sjajmiev selv var fornøyd med, resultatet av forhandlingene tatt i betraktning. I selve republikken var presidentens opplutning blant de høyeste i føderasjonen, Tatarstans innbyggere verdsatte stabiliteten som Tatarstans presidenten hadde tilført republikken, og den privilegerte stillingen han har ført Tatarstan til i Den russiske føderasjon

5.4 Mot en ny avtale

President Putins ønske om at Sjajmiev skulle fortsette som president i Tatarstan også for en fjerde presidentperiode var et uttrykk for den populære politiske lederens særstilling i Den russiske føderasjon. Han hadde oppnådd en grad av økonomisk og politisk autonomi for Tatarstan som ingen andre hadde klart å kopiere (RFE/RL, 19.01.07), men likevel var han ønsket av sentrale myndigheter til å lede republikken i ytterligere fem år. Putin visste at Sjajmiev var en pålitelig politiker å ha med seg videre inn i en periode med flere viktige føderale valg. For føderale myndigheter var han en garantist for høy oppslutning ved valgene i republikken, både med tanke på parlamentsvalget i 2007 og presidentvalget i 2008 (Российская Газета, 10.11.06). Til gjengjeld er det altså nærliggende å tro at Sjajmiev tok en ny periode mot lovnader om økt autonomi for Tatarstan, først og fremst en ny maktfordelingsavtale.

Putin og Sjajmiev ble i november 2006 enige om utkastet til en ny avtale som ble oversendt Dumaen for ratifisering. Utkastet blir av forskeren Ivan Sukhov karakterisert som en midtpunktsøkende (centripetal) avtale (Sukhov, 2007). Likevel møtte utkastet betydelig motstand i Dumaen. Selv om det var oppnådd enighet mellom de to presidentene var det på langt nær enighet på det føderale politiske nivået om å signere en ny maktfordelingsavtale med Kazan, og dermed igjen anerkjenne Tatarstans særegne stilling i Den russiske føderasjon. Ratifiseringen av avtalen ble utsatt, og 15. januar 2007 "suspenderte" Dumaen diskusjonen rundt avtalen og plasserte den nederst på listen over gjøremål (RFE/RL, 19.01.07). En knapp måned senere, 7. februar 2007, ble den likevel ratifisert av Dumaen og sendt videre til det øverste kammeret i parlamentet, Føderasjonsrådet. Men også her møtte avtalen motstand og Føderasjonsrådet la ned veto mot den 25. februar. Sergej Mironov, leder av Føderasjonsrådet og representant for partiet "Spravedlivaja Rossija", var ledende i motarbeidingen av avtalen. Han hevdet at den var grunnlovsstridig på en rekke punkter og til og med truet føderasjonens eksistens (Sakwa, 2008, 273). Men den nye maktfordelingsavtalen mellom Moskva og Kazan ble ikke lagt død av den grunn. Flere måneder senere ble et nytt utkast utarbeidet av president Putin og president Sjajmiev oversendt Dumaen, nærmere bestemt den 26. juni 2007. Den nye versjonen av avtalen hadde på forhånd blitt godkjent av Tatarstans statsråd 14. juni. Avtalen ble siden godkjent av Dumaen 4. juli med 284 mot 119 stemmer, og Føderasjonsrådet 11. juli. I Føderasjonsrådet stemte 122 personer for og fire imot, mens en avsto fra å stemme (Вечерняя Казань, 13.07.07). Det var Mironov, Føderasjonsrådets leder, som unnlot å

stemme. President Putin signerte avtalen som lov 24. juli 2007, og den nye maktfordelingsavtalen mellom Den russiske føderasjon og Tatarstan var dermed et faktum.

Det var imidlertid ikke bare en utpreget sentrumspolitiker som Mironov som var i mot den nye avtalen med Tatarstan. I følge lederen for Tatarstans statsråd, Farit Mukhametsjin, stemte Basjkortostans representanter til Føderasjonsrådet mot avtalen (Вечерняя Казань, 13.07.07). Representant i Føderasjonsrådets komité for konstitusjonell lovgivning, Jurij Sjarandin, begrunnet sitt synspunkt med at en slik avtale kun er nødvendig i situasjoner hvor forholdet er umulig å regulere gjennom eksisterende lovgivning, og Tatarstan var ikke et slikt tilfelle (Вечерняя Казань, 29.06.07). Men totalt sett passerte avtalen rådet med en bemerkelsesverdig høy margin tatt i betraktning at det var blitt lagt ned veto mot den mindre enn fem måneder tidligere. Det var heller ikke så store forskjeller på de to utkastene. Det viktigste punktet var at avtalen nå også baserte seg på føderal og regional lovgivning, og ikke bare Den russiske føderasjons grunnlov og Tatarstans grunnlov. Statsdumaens første viseformann, Oleg Morozov, uttalte på forhånd at han ikke regnet med problemer med ratifiseringen denne gangen, all den tid uoverensstemmelsene nå var overvunnet. ”Прежде всего зафиксировано, что взаимоотношения республики с Федерацией базируются на федеральном законодательстве” (Вечерняя Казань, 29.06.07). Tanken bak det var at avtalen skulle være bundet til den føderale lovgivningen slik at Tatarstan ikke skulle ha mulighet til å utarbeide fordeler ut i fra den nye maktfordelingsavtalen som var i strid med Den russiske føderasjons lover.

5.5 Maktfordelingsavtalen

”The present Agreement is valid on the territory of Russia as a federal law; it fortifies the [sic] integrity of Russia on a [sic] legal basis and proves that Russia continues developing as a multinational federative state on the way of civilized democratic development” (Sjajmiev sitert etter president.tatar.ru, 26.07.07).

Selve avtalen består av seks paragrafer, hvorav paragraf 2 er den mest omfattende. Paragraf 2, punkt 5, og paragraf 3 er de punktene med kanskje størst grad av betydning i avtalen. De russiske og tatarske statsorganene har utformet avtalen på grunnlag av de to grunnlovene, føderale og regionale lover, de har tatt i betraktning den gamle avtalen fra 1994 og Tatarstans historiske, kulturelle, økonomiske og økologiske særegenheter. Og som i Den bilaterale

avtalen fra 1994 står det i paragraf 1 at avgrensningen av makt og jurisdiksjoner mellom de to partene er styrt av de to grunnlovene og selve avtalen.

Paragraf 2 består av fem punkter, hvorav punkt 1 uttrykker Tatarstans suverenitet innenfor Den russiske føderasjon. Den presiserer at republikken Tatarstan er en stat, men også en bestanddel av Den russiske føderasjon. ”*Республика Татарстан [...] обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации*” (Официальный сервер Республики Татарстан, 2009b). Det er et viktig uttrykk for Tatarstans suverenitet, men legger også en klar ramme rundt den ved at Den russiske føderasjons rettigheter utgjør grunnlaget for hvilke rettigheter som tilfaller republikken. De saksområder som ikke dekkes av Den russiske føderasjons jurisdiksjon har Tatarstan full myndighet over. Punkt 2 i paragraf 2 tar for seg naturressurser. Tatarstan og Russland skal ha felles kontroll over republikkens naturressurser, inklusive republikkens petroleumsressurser. Økonomiske, økologiske, kulturelle og andre særegenheter for republikken, skal det også oppnås enighet rundt i fellesskap med Den russiske føderasjon.

Punkt 3 i paragrafen tar for seg republikkens utenriksrelasjoner. Tatarstan har, innenfor republikkens myndighet, rett til å opprette internasjonale økonomiske relasjoner med subjekter av og territorielt-administrative områder i utenlandske stater. Videre skal de også ta del i internasjonale organisasjoners organer spesielt opprettet for regioner, samt signere avtaler angående internasjonale og utenlandske økonomiske relasjoner med utenlandske staters myndigheter i samsvar med Den russiske føderasjons utenriksdepartementets linje. Punkt 4 gir Tatarstan rett til å bidra med støtte til statsborgere av Tatarstan bosatt utenfor republikken for bevaring av identiteten og utviklingen av språket og nasjonalkulturen. Støtten skal imidlertid koordineres med Den russiske føderasjons myndigheter. Punkt 5 i paragraf 2 er det mest omfattende og betydningsfulle av de fem punktene i paragrafen og omhandler språket. Republikkens offisielle språk skal være russisk og tatar, bruk av de to språkene skal være i overensstemmelse med de to grunnlovene, føderale og regionale lover. Men for kandidater til Tatarstans øverste politiske stilling, stillingen som president, inneholder paragraf 2, punkt 5 en egen betingelse utover hva føderale lover krever. Kandidatene skal beherske begge de offisielle språkene i republikken, både tatar og russisk.

Paragraf 3 i maktfordelingsavtalen er også av vesentlig betydning. Den gir republikkens statsborgere rett til å sette inn en side på tatarsk og med Tatarstans statssymbol i Den russiske føderasjons innenrikspass, for å angi deres identitet. Paragraf 4 gir republikken rett til å ha et

representantkontor i Moskva, under den russiske presidenten. Paragraf 5 består av to punkter som omhandler praktiske og administrative forhold rundt avtalen. Punkt 1 vedrører avtalens varighet som er blitt satt til ti år fra den datoen den trådte i kraft, mens punkt 2 bestemmer prosedyrene rundt fornyelse og kansellering av avtalen før den går ut, og skal være i overensstemmelse med føderal lovgivning. Paragraf 6 dreier seg om selve signeringen av avtalen, utført av Putin og Sjajmiev. Avtalen er utarbeidet både på russisk og tatar, og de to utgavene er likestilte.

5.6 Maktfordelingsavtalens betydning

Maktfordelingsavtalen fra 2007 er betydelig mindre i omfang enn Den bilaterale avtalen fra 1994, men også mer konkret i formuleringen. Oppbygningen av avtalen er også annerledes og de opplagte indre motsetningene er ikke til stede i den nye avtalen slik de var i den gamle. Avtalen bærer preg av å være i mindre grad en kompromissløsning enn forgjengeren og innholdet er også kraftig redusert, noe som igjen reflekterer den politiske situasjonen i føderasjonen 13 år etter signeringen av den første avtalen. Enkelte hevder at avtalen kun har symbolsk verdi og at den ikke gir Tatarstan noen reell kontroll (RFE/RL, 11.07.07). Fra begge sider kan det imidlertid være håp om å fylle avtalen med mer konkret innhold etter hvert (Sukhov, 2007).

Avtalen bekrefter Tatarstans suverenitet, riktignok innenfor rammene til Den russiske føderasjon, men det er en definisjon med stor grad av virkelighetsforankring. Tatarstan skal ha full jurisdiksjon så lenge det ikke er i uoverensstemmelse med Den russiske føderasjons jurisdiksjon. Føderal lovgivning og Den russiske føderasjons grunnlov må også tas med i betraktningen. For tatarske myndigheter kan det være ønskelig å få fastslått den suvereniteten de er i besittelse av og få den signert av russiske myndigheter. Den russiske grunnloven sier at kun Den russiske føderasjon og dens befolkning er i besittelse av suverenitet i føderasjonen, mens Tatarstans grunnlov hevder at republikken har suverenitet innenfor republikkens grenser og på grunnlag av Tatarstans multikulturelle befolkning. Avtalen legger seg et sted mellom disse to synspunktene, selv om Den russiske føderasjon kan sies å være nærmere sin tolkning all den tid dens jurisdiksjon og lover danner grunnlaget for Tatarstans suverenitet. Men altså motstridig hva Den russiske føderasjons forfatningsdomstol kom frem til i 2000. Videre så får republikken utvidede rettigheter i spørsmål som omhandler økonomiske, kulturelle og økologiske temaer (Sakwa, 2008, 273), på grunnlag av at disse temaene er med på å danne

den grunnleggende faktoren for republikkens og befolkningens eksistens. Den viktigste konsekvensen av dette er delt kontroll over republikkens petroleumsressurser med føderale myndigheter. Den delen av avtalen som tar for seg Tatarstans utenriksrelasjoner, paragraf 2, punkt 3, gir republikken rett til å opprette internasjonale relasjoner og i kanskje enda større grad, utenlandske økonomiske relasjoner. Avtalen spesifiserer at republikken kan ha internasjonale og utenlandske økonomiske relasjoner med andre staters regioner og subjekter. Altså avtaler regioner seg i mellom, på et substatlig nivå. Republikkens virksomhet i internasjonale organer blir også av maktfordelingsavtalen kanalisert til å gjelde spesielt opprettede organer for regioner som Tatarstan. Tatarstan skal også inngå avtaler om internasjonale relasjoner og utenlandsk økonomiske relasjoner med etablerte stater på regjeringsnivå, men her spesifiseres det i maktfordelingsavtalen at avtalene skal koordineres med Moskva. Angående de internasjonale avtalene på et regionalt nivå blir ikke Moskvas overhøyhet på det utenrikspolitiske plan spesifisert, men det gjenstår å se hvilken betydning, om noen, dette har.

Moskva skal også konsulteres når det kommer til Tatarstans støtte til tatarer bosatt utenfor republikken i følge paragraf 2, punkt 4. Sukhov nevner det som et av punktene i avtalen som har reell betydning (Sukhov, 2007). Punktet er av forholdsvis stor interesse for tatarske myndigheter. Ivaretagelsen av tatarsk kultur og en tilhørighet til Tatarstan gjør det mulig for republikken å appellere til en enda større befolkning enn den som befinner seg innenfor republikkens grenser. Koordineringen av politikken med Moskva legger riktignok en demper på hvor stor grad av politisk mobilisering av tatarer bosatt utenfor Tatarstan som vil la seg gjennomføre, men så lenge identiteten ivaretas vil det være en mulighet for også å bruke den politisk ved en senere anledning. Generelt vil jo flere i Den russiske føderasjon som identifiserer seg med Tatarstan gi republikken større politisk slagkraft, selv om mange av dem er bosatt utenfor republikkens grenser. Opprettholdelsen og videreføringen av den historiske identitet er viktig for en etnisk gruppe, og dermed også for en etnisk titulærrepublikk.

Punkt 5 i paragraf 2 er kanskje det mest betydningsfulle punktet i maktfordelingsavtalen, i hvert fall med umiddelbar virkning, og kan bli sett på som et bilde på at Tatarstan fortsatt har makt nok til å motsette seg det føderale sentrums krav. Punktet går som kjent ut på at kandidater til posisjonen som republikkens president må beherske republikkens to offisielle språk. Selv etter press fra føderale myndigheter om å endre tilsvarende krav til presidentstillingen i republikkens gamle grunnlov fra 1992 ble kravet opprettholdt også i den nye utgaven av grunnloven fra 2002. Føderale myndigheter så på dette som en utestenging fra

vesentlige rettigheter for alle andre enn etniske tatarer (Chebankova, 2007b, 446). Men etter lovendringen som gjorde at guvernørene ikke lenger skulle velges, men utnevnes av presidenten, ble Tatarstans grunnlov endret og kravet om kjennskap til både russisk og tatar var ikke lenger et kriterium for presidentstillingen. Maktfordelingsavtalen forandret på dette igjen da kjennskap til tatar på nytt ble nødvendig for å inneha presidentstillingen i republikken. Føderale myndigheter gikk med på at presidenten skulle kunne begge språkene selv om de tidligere hadde motarbeidet det. I praksis betyr det at stillingen som president er reservert etniske tatarer og det kan bli sett på som en politisk seier for Tatarstan på bekostning av Moskva. President Sjajmiev la imidlertid vekt på republikkens multinasjonale befolkning da han kommenterte avtalen. ”*There are two state languages in Tatarstan and a person who wants to be RT President must know them if he respects the multinational population of the republic.*” (president.tatar.ru, 26.07.07). Sjajmiev la vekt på viktigheten av å snakke begge språkene og insisterte på at nasjonaliteten ikke hadde noen betydning. Likevel er det et klart fortrinn for etniske tatarer hva angår kravene til presidentstillingen.

Paragraf 3 var sammen med paragraf 2, punkt 5 de eneste to delene av avtalen som øyeblikkelig trådte i kraft etter signeringen (Вечерняя Казань, 29.06.07). Paragrafen gir Tatarstans borgere rett til å sette inn en side på tatar i sitt russiske pass for å dokumentere sin identitet. Uten at det får uiddelbare politiske virkninger lovfester punktet et krav som tatarerne har ønsket som en erstatning for de gamle sovjetiske passene, som viste innehaverens etniske tilhørighet. Riktignok var de sovjetiske innenrikspassene i bruk frem til 1997 før de ble erstattet av egne innenrikspass for Den russiske føderasjon. Men da de nye innenrikspassene ble introdusert var punktet som anga innehaverens nasjonalitet fjernet (Simonsen, 1999, 1070). Flere etniske republikker reagerte på at det nye passet ikke sa noe som helst om innehaverens nasjonalitet, men Tatarstan var den mest høylytte av alle. Frem til signeringen av den nye maktfordelingsavtalen kjempet Tatarstan for retten til å ha et dokument som anga innehaverens nasjonalitet, det ble blant annet foreslått å innføre et eget pass i republikken (Simonsen, 1999, 1075). Gjennom paragraf 3 i den nye maktfordelingsavtalen ga føderale myndigheter etter for et krav Tatarstan hadde kjempet for i ti år.

Kravet om kjennskap til både russisk og tatar og retten til å sette inn en side i passet på tatar er særegne rettigheter i Den russiske føderasjon for Tatarstan, og er med på å gjøre maktfordelingsavtalen og Tatarstans posisjon i føderasjonen unik. Maktfordelingsavtalen er i utgangspunktet gyldig frem til 24. juli 2017.

5.7 Sammenligning av Den bilaterale avtalen og maktfordelingsavtalen

De to forskjellige maktfordelingsavtalene mellom Tatarstan og Den russiske føderasjon som er tema for denne oppgaven er produkter av to forskjellige perioder i russisk politikk og bærer preg av det. Den bilaterale avtalen fra 1994 har Boris Jeltsins fingeravtrykk på seg, mens maktfordelingsavtalen fra 2007 bærer Vladimir Putins kjennetegn. De to avtalene er utarbeidet i perioder hvor det føderale sentrums posisjon vis-à-vis regionene var vidt forskjellige. Fra å ha liten grad av innflytelse tidlig på 90-tallet gjenvant Moskva mer og mer kontroll over regional politikk i løpet av Putins to perioder som president. En rapport publisert av Mmd Corporate omtaler de to avtalene slik:

”If the old, 1994, agreement was about methodology of mutual power transfer between the federal centre and Tatarstan, leaving room for a constant ‘bargain process’, the new, 2007, agreement clearly specifies the responsibilities of the Republic and Federal Centre without giving Tatarstan any opportunities to negotiate the provision of additional powers from the federal centre.” (Mmd Corporate, 2008)

Rent rammemessig er avtalen fra 1994 betydelig større og mer detaljert enn 2007-avtalen. 1994-avtalen består av ni paragrafer hvor paragraf 2, 3, og 4 er utdypet med henholdsvis 15, 23 og 17 underpunkter. 2007-avtalen på sin side består bare av seks paragrafer hvor paragraf 2 har fem og paragraf 6 har to underpunkter. 1994-avtalen har en egen paragraf for Tatarstans jurisdiksjoner, en paragraf for Russlands jurisdiksjoner og en egen paragraf for de jurisdiksjonene som er delt mellom de to partene. 2007-avtalen tar først og fremst for seg de rettighetene Tatarstan har, mens det som ikke er omtalt er overlatt Russland og føderal lovgivning. 2007-avtalen har også, i motsetning til hva 1994-avtalen hadde, status som føderal lov. Den ble signert av president Putin som lov 24. juli 2007. Dermed var det også et krav at den skulle være i overensstemmelse med føderal lovgivning, noe det ikke var krav om til 1994-avtalen. Derav kom problemene med å få utkastet til den nye avtalen ratifisert i føderasjonens over- og underhus. President Sjajmiev presiserer selv viktigheten av avtalens status som føderal lov i en artikkel på sin egen nettside. Han legger vekt på at maktfordelingsavtalen som den første av sitt slag har status som føderal lov. 1994-avtalen derimot, spilte en betydelig rolle, men manglet status som føderal lov (president.tatar.ru, 26.07.07). Presidenten fremhever den nye avtalens legitimitet og hva det innebærer for oppfølgingen og gjennomføringen av avtalen.

Den nye maktfordelingsavtalen blir ikke alltid levnet like mye betydning. Rådet for nasjonal strategis generaldirektør, Valerij Khomjakov, uttrykker i en kommentar til en artikkel i avisen ”Rossijskaja Gazeta” sitt syn på utkastet til den nye maktfordelingsavtalen og dens politiske betydning.

”На мой взгляд, в данном случае мы имеем дело скорее с политикой. А еще точнее, с началом предвыборного цикла 2007-2008 годов. Это подтверждает и тот факт, что договор не дает Татарстану финансовых и прочих экономических преференций по сравнению с остальными субъектами РФ”. (Российская Газета, 10.11.06).

Khomjakov levner ikke republikken stor grad av mulighet for å skaffe seg økonomiske privilegier som følge av den nye maktfordelingsavtalen. Men det skal fortsatt kommes til enighet mellom de to partenes myndigheter for å klarlegge spørsmål rundt blant annet økonomien. Intervjuet er riktignok fra november 2006 da utkastet først ble oversendt parlamentet, men de få endringene som har blitt gjort siden den tid, har ikke vært i Tatarstans favør. 94-avtalen ga Tatarstan klare økonomiske privilegier, noe som 07-avtalen ikke gjør. President Sjajmiev uttrykker seg litt mer forhåpningsfullt enn hva Khomjakov gjorde med tanke på mulige økonomiske privilegier for republikken. Sjajmiev hevdet at Den bilaterale avtalen stort sett handlet om eiendomsrett, mens den nye maktfordelingsavtalen har politisk betydning (Mmd Corporate, 2008). Det er i overensstemmelse med hva Khomjakov uttalte med dumavalget i 2007 og presidentvalget i 2008 i bakhodet, men Sjajmiev snakket også om økonomiske forhåpninger. Han hevder at den nye avtalen åpner muligheten for Tatarstan til å utarbeide gunstige avtaler med Moskva som omhandler skatt, så vel som økologiske, kulturelle og andre viktige temaer (Mmd Corporate, 2008). I følge den nye maktfordelingsavtalen skal slike ting fastsettes i fellesskap og dermed er muligheten for at republikken kan forhandle seg frem til gunstige avtaler tilstede selv om det kanskje ikke virker reelt pr dags dato. Maktforholdet i føderasjonen kan imidlertid forandres over tid og sentrum kan komme til å befinne seg i en svakere stilling overfor regionene enn det de gjør i dag, og dermed bli tvunget til å inngå avtaler på et annet grunnlag. Situasjonen i Russland på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet kan brukes som bevis på at styrkeforholdet i en føderasjon kan forandre seg markant over en forholdsvis kort periode.

Utover statusen som føderal lov er maktfordelingsavtalen basert ikke bare på de to partenes grunnlover som Den bilaterale avtalen var, men også med republikkens egen lovgivning og føderal lovgivning. Fraværet av føderal lovgivning som grunnlag var en medvirkende årsak til at Føderasjonsrådet la ned veto mot det første utkastet, men godtok det andre utkastet.

Maktfordelingsavtalen er heller ikke basert på nasjonalitetenes universelle rett til

selvbestemmelse som Den bilaterale avtalen var, men 2007-avtalen tok erfaringene rundt 1994-avtalen med i betraktning ved utarbeidingen av avtalen. Allerede innledningsvis gir maktfordelingsavtalen et klart svakere inntrykk av suverenitet enn hva Den bilaterale avtalen.

Flesteparten av punktene i Den bilaterale avtalen er ikke tatt med i maktfordelingsavtalen. Et punkt som kan sammenlignes direkte er det som dreier seg om Tatarstans utenrikspolitiske relasjoner. Her er paragraf 2, punkt 3 i maktfordelingsavtalen sammenlignbart med paragraf 2, punkt 11 og 13 i Den bilaterale avtalen. Råderett over republikkens naturressurser kan også sammenlignes direkte, paragraf 2, punkt 2 i 2007-avtalen tilsvarende delvis paragraf 2, punkt 6 i 1994-avtalen. Paragraf 4 2007-avtalen og 8 i 1994-avtalen er også tilsvarende. Den nye maktfordelingsavtalen gir Tatarstan rett til å være representert i Moskva under Den russiske føderasjons president. Tilsvarende rettighet eksisterte i Den bilaterale avtalens paragraf 8 hvor de to partene skulle ha en befullmektiget representant i Moskva og Kazan respektivt. Den nye maktfordelingsavtalen sier ingenting om en representant for Den russiske føderasjon i Kazan, men det er ikke nødvendig å presisere. Etter loven om utpeking av guvernører er president Sjajmiev selv høyeste instans i føderale myndigheters vertikale maktstruktur i Tatarstan.

Tatarstans suverenitet ble i Den bilaterale avtalen definert ut ifra Den russiske føderasjons grunnlov, Tatarstans grunnlov og selve avtalen og karakteriseres som en stat forent med Russland på dette grunnlaget. Det står også at republikken skal utøve statsmaktens autoritet i tillegg til de 15 punktene nevnt i paragraf 2. Problematisk er det imidlertid at Den russiske føderasjons grunnlov og Tatarstans grunnlov er motstridende i hvordan de ser på republikkens suverenitet. Den nye maktfordelingsavtalen presiserer derimot Tatarstans suverenitet.

Suvereniteten er også her basert på de to grunnlovene, riktignok den modifiserte utgaven av Tatarstans grunnlov. Tatarstan skal inneha full suverenitet under Den russiske føderasjons jurisdiksjon, noe som også samsvarer med hva som står i republikkens egen grunnlov.

Russland hevder som tidligere omtalt at det kun er den multinasjonale befolkningen i Den russiske føderasjon som kan inneha suverenitet. Forfatningsdomstolen hadde, også som kjent, i 2000 avgjort at Den russiske føderasjons grunnlov ikke anerkjenner suverenitet hos noen av subjektene i føderasjonen (Chebankova, 2005, 935). Likevel definerer den nye maktfordelingsavtalen Tatarstans suverenitet, om enn en begrenset suverenitet under Den russiske føderasjons myndighet.

5.8 Utenrikspolitikken

Utenrikspolitikken og internasjonale økonomiske relasjoner blir grundig dekket i begge avtalene. I Den bilaterale avtalen omtales Tatarstans rett til utenlandsrelasjoner i innledningen, paragraf 2, økonomien blir omtalt i paragraf 3 og Den russiske føderasjons overhøyhet på området blir presisert i paragraf 4. Utenriksrelasjonene var representert i alle de tre utdypende paragrafene i Den bilaterale avtalen som omhandler Tatarstans, felles og Russlands jurisdiksjoner. Den nye maktfordelingsavtalen går mer rett på sak og omtaler Tatarstans rettigheter under ett punkt. Det er et hovedmoment i 2007-avtalen at Tatarstans rettigheter og privilegier blir presisert, mens resten er overlatt til eksisterende lovgivning. Paragraf 2, punkt 3 i den nye maktfordelingsavtalen nevner først at Tatarstan skal utøve internasjonale politiske og økonomiske relasjoner med andre staters regioner, samt delta i internasjonale organisasjoners organer spesielt opprettet for regioner som Tatarstan. I første del av paragrafen er fokuset helt klart rettet mot relasjoner mellom Tatarstan og andre tilsvarende utenlandske regioner med lignende ønsker om å delta i utenriksrelaterte saker. I motsetning til Den bilaterale avtalen som ikke spesifiserer internasjonale relasjoner tilpasset regioner er Moskva klare på hva de foretrekker i 2007-avtalen. Som nevnt tidligere i oppgaven jobbet det føderale sentrum for å kanalisere Tatarstans utenriksambisjoner inn i slike substansielle affærer i perioden etter signeringen av 94-avtalen (Graney, 2001, 282). I den nye avtalen skinner Moskvask ønske klart gjennom.

Men også relasjoner på regjeringnivå blir omtalt i paragrafen. Her presiseres det imidlertid at det skal koordineres med Den russiske føderasjons utenriksdepartement i overensstemmelse med prosedyrene fastslått av føderasjonens myndigheter. Tilsvarende presiseres det i paragraf 2, punkt 11 i 1994-avtalen at Tatarstans internasjonale relasjoner ikke skal bryte med Den russiske føderasjons grunnlov og internasjonale forpliktelser, Tatarstans egen grunnlov og selve avtalen. Punktene som omhandler Tatarstans utenriksrelasjoner er påfallende like i de to avtalene, noe som kan bli sett som at Moskva er fornøyd med republikkens internasjonale politiske oppførsel i årene med Den bilaterale avtalen. Den nye maktfordelingsavtalen presiserer altså Tatarstans samarbeid med tilsvarende regioner i andre land og internasjonale organisasjoners organer tilpasset slike regioner, men her blir ikke nødvendigheten for Moskvask aksept presisert. Det er likevel lite trolig at føderale myndigheter ville siddet rolig og sett på hvis en kontroversiell avtale, som for eksempel Tatarstans avtale med Abkhasia i det daværende politiske klima, ble inngått i dag. I hvert fall hvis det fullt og helt hadde vært i mot Russlands egen politikk og oppriktige ønske. Men generelt kan det virke som Moskva har sett

seg tjent med Tatarstans utenrikspolitiske og internasjonale økonomiske ambisjoner, tatt i betraktning den nye maktfordelingsavtalens likhet med Den bilaterale avtalen på dette punktet.

5.9 Republikkens særegenheter

I den nye maktfordelingsavtalen nevnes Tatarstans økonomiske privilegier knapt utover at russiske og tatarske myndigheter skal bli enige i fellesskap om spørsmål angående økonomien. Økonomiske privilegier var av aller viktigste betydning i den gamle avtalen og det var gjerne økonomien som utgjorde det store skillet mellom privilegerte regioner og mindre privilegerte regioner utover 1990-tallet, med Tatarstan helt i toppskiktet.

Skatteprivilegiene i 1994-avtalen ga republikken betydelig økonomisk gevinst, men ble forhandlet frem i en tilleggsavtale til Den bilaterale avtalen. En så stor del av skattene som merverdiavgiften utgjorde skulle imidlertid reforhandles hvert år. Selve avtalen ga ikke Tatarstan den største økonomiske gevinsten, men den åpnet for at økonomiske privilegier kunne forhandles frem på egenhånd mellom Moskva og Kazan. Den gjør også den nye maktfordelingsavtalen, men tilsvarende privilegier vil ikke bli gitt Tatarstan i den nærmeste fremtid. Den politiske situasjon i føderasjonen var avgjørende for utfallet av Den bilaterale avtalen og realiseringen av avtalens innhold i de etterfølgende årene, men er også vital for den nye maktfordelingsavtalen. Utfallet av en så diffus avtale som 1994-avtalen var, ble formet av det politiske styrkeforholdet. Den nye maktfordelingsavtalen er langt mer spesifiserende i ordlyden, men åpner likevel for felles løsninger på områder som blant annet økonomien. President Sjajmiev uttalte seg om realiseringen av maktfordelingsavtalen kort tid etter at den var blitt signert som føderal lov. Til RFE/RL sa han at republikkens neste skritt var å utarbeide avtaler med Moskva på myndighetsnivå med tanke på miljø, skattlegging og det kulturelle behovet for tatarer bosatt utenfor Tatarstan (RFE/RL, 03.08.07). Sjajmiev hadde også tidligere uttrykt forhåpninger om å kunne forhandle seg frem til gunstige økonomiske avtaler med Moskva, selv om privilegier i størrelsesorden med 90-tallets var langt utenfor rekkevidde.

I 1994-avtalen var Tatarstans rett til å gjennomføre privatiseringen av republikkens statlig eide selskaper noe av det som fikk mest betydning i ettertid. Det er ingenting i den nye maktfordelingsavtalen som er i nærheten av å gi republikken tilsvarende rettigheter. Det kunne man heller ikke forvente all den tid privatiseringen ikke lenger er aktuell. Kontroll over

republikkens petroleumsressurser var av stor betydning i 1994-avtalen og ble sett på som en stor seier hva angikk Tatarstans suverenitet. Den nye maktfordelingsavtalen går ikke like langt i å gi republikken råderett over olje- og gassressursene, men paragraf 2, punkt 2 gir Tatarstan og Russland kontroll over ressursene i fellesskap. Mens andre gjerne har tonet ned betydningen av avtalen, har enkelte vært løserer med superlativene. Avisen ”*International Herald Tribune*” karakteriserer autonomien Tatarstan oppnådde gjennom avtalen som stor og at republikken fikk betydelige fullmakter over utviklingen av republikkens petroleumsressurser (International Herald Tribune, 04.07.07). Kontrollen over naturressursene gikk imidlertid fra ene og alene å være under republikkens kontroll til å være under de to partenes felles jurisdiksjon. Det er helt klart en svekkelse, men det inneholder også et snev av usikkerhet.

5.10 Oppsummering

Den nye maktfordelingsavtalen gir Tatarstan kanskje størst grad av autonomi gjennom avtalens eksistens i seg selv. Tatarstan er det eneste subjektet i Den russiske føderasjon som pr. dags dato har en slik avtale med Moskva, og det er heller ingen umiddelbare planer om tilsvarende avtaler med andre subjekter. Det er med på å understreke Tatarstans posisjon i og betydning for føderasjonen. Sjajmiev fremhever det faktum at det bare er Tatarstan som innehar en slik avtale med Moskva som noe av det mest betydningsfulle med avtalen (RFE/RL, 03.08.07).

Restruktureringen av de føderale relasjonene i Russland fikk betydning for regioner over hele føderasjonen. Tatarstan var en av de regionene med klart størst grad av autonomi på 90-tallet og den potensielle fallhøyden var dermed stor da Moskva strammet grepet i føderasjonen. Likevel beholdt republikken flere grunnlovsstridige punkter i den nye versjonen av grunnloven som ble vedtatt i 2002, til Moskvas forargelse. Utover 2000-tallet har Tatarstan fortsatt i sporet som en av de ledende regionene i føderasjonen og kommet ut av det med privilegier andre regioner ikke har klart å tilegne seg. Tatarstan og president Sjajmievs støtte til Putin og hans politikk har vært av stor betydning for Kreml, men også fruktbart for republikkens og Sjajmievs egne interesser. Sjajmievs avgjørelse om å la seg utpeke til fem nye år som Tatarstans president i 2005 er et eksempel på det (RFE/RL, 19.01.07). Kanselleringen av de bilaterale avtalene mellom sentrum og regionene fikk også innvirkning på Tatarstan da Den bilaterale avtalen mellom Moskva og Kazan fra 1994 ble erklært ugyldig

i 2003, såfremt den ikke ble tilpasset føderal lovgivning innen to år. Det ble den ikke med de konsekvensene det innebar. Imidlertid var regionene berettiget gjennom føderal lovgivning til å søke om å forhandle om nye avtaler innen de gamle gikk ut 8. juli 2005, noe Tatarstan som eneste region benyttet seg av (president.tatar.ru, 14.07.07). Ifølge rapporten fra *Mmd Corporate* fra 2008 ble imidlertid regionene fortalt at det kun var Tatarstan som kunne søke om ny avtale, selv om de andre regionene, på papiret, også var berettiget til det (*Mmd Corporate*, 2008).

En ny maktfordelingsavtale mellom Tatarstan og Russland ble inngått i juli 2007 etter at Føderasjonsrådet hadde lagt ned veto mot det første utkastet av avtalen i februar samme år. Avtalen plasserte på nytt Tatarstan i en særstilling i føderasjonen, selv om avtalen riktignok ikke var like utfyllende som 1994-avtalen. Likevel var det en oppsiktsvekkende avtale, noe motstanden i det russiske parlamentets to kammer taler for. Den politiske situasjonen i føderasjonen var blitt markant forandret siden signeringen av den første avtalen. Og selv om flere hevder at avtalen bare er symbolsk er det ikke til å komme bort fra at Tatarstan, som eneste subjekt i Den russiske føderasjon, er i besittelse av en maktfordelingsavtale med det føderale sentrum. Og mulighetene til å forhandle frem mer autonomi i fremtiden er til stede i avtalen, skal vi tro president Sjajmiev i hvert fall. Men nødvendigvis ikke umiddelbart etter signeringen av avtalen.

6: Konklusjoner

De to maktfordelingsavtalene som ble signert av Moskva og Kazan i 1994 og 2007 representerer to av toppunktene i Den russiske føderasjons føderalismestruktur de siste to tiårene. Den første avtalen var banebrytende i den forstand at den ble et eksempel til etterfølgelse for mange av føderasjonens subjekter, samt at den også kan tilskrives deler av æren for konsolideringen av Den russiske føderasjon i en høyst trøblete tid. 2007-avtalen er unik i sitt slag i Den russiske føderasjon, ingen andre regioner enn Tatarstan er i besittelse av en maktfordelingsavtale med det føderale sentrum lenger. Men likevel gir ikke den nye avtalen på langt nær republikken de samme rettighetene som den gamle avtalen gjorde. Den autonomien Tatarstan var i besittelse av på 1990-tallet er gradvis blitt redusert i takt med at det føderale sentrum har sentralisert føderasjonen gjennom en rekke politiske reformer. Den russiske føderasjon har gått fra å være en desentralisert føderasjon med stor grad av asymmetri og betydelig makt på regionale hender, til å være en sentralisert føderasjon med makttyngepunktet i sentrum. Den politiske situasjonen tatt i betraktning er kanskje avtalen i seg selv den viktigste indikasjon på Tatarstans særstilling i Den russiske føderasjon.

6.1 Maktfordeling

Maktfordeling er et av grunnprinsippene i føderalismeteorier. En føderasjon skal være en blanding av selvstyre og fellesstyre. Den russiske føderasjons grunnlov åpner for delegering av makt fra sentrum til de forskjellige subjektene i form av avtaler dem imellom. Paragraf 78 og 11 kan tolkes i den retning at de legitimerer de bilaterale avtalene som ble inngått på 1990-tallet og den nye maktfordelingsavtalen mellom Moskva og Kazan fra 2007. President Sjajmiev trakk frem føderasjonens grunnlov i en kommentar da han deltok i et spørreprogram på radiokanalen "Majak" 14. juli 2007. Han poengterte at 2007-avtalen var i overensstemmelse med grunnlovens paragraf 11 som går ut på at maktfordelingen mellom sentrum og subjektene skal baseres på grunnloven selv, føderale avtaler og andre avtaler (president.tatar.ru, 14.07.07).

Den nye maktfordelingsavtalen bekrefter på nytt at det eksisterer asymmetri i Den russisk føderasjon selv etter flere år med sentraliserende reformer. Kanselleringen av de bilaterale avtalene som ble inngått på 1990-tallet, var et skritt i retning av en mer grunnlovsbasert

føderasjon enn hva tilfellet var på 90-tallet. Tatarstan har hele tiden vært forkjempere for en føderasjon konstruert ”nedenifra og opp”, begrunnet i demokratiske verdier, gjerne representert med teoretikeren og president Sjajmievs mangeårige rådgiver Rafael Khakimov (Хаким, 1993). Selv om den nye maktfordelingsavtalen er med på å gjøre føderasjonen i større grad konstruert nedenifra enn hva tilfellet ville vært uten en slik avtale, er det ingen stor forandring i oppbygningen. Maktfordelingsavtalen er bundet til føderasjonens grunnlov, og den skal ikke kunne bryte med verken grunnloven eller andre føderale lover. Men argumentene for en avtalebasert føderasjon går ut på at folket er maktgrunnlaget i en demokratisk føderasjon, og gjennom delegering av makt til regionene kommer den reelle makten nærmere dens grunnlag for eksistens, folket (Ross, 2002, 45). I den forstand er en maktfordelingsavtale som 2007-avtalen med på å flytte tyngdepunktet litt nærmere en avtalebasert føderal oppbygning og tilsvarende bort fra en grunnlovsbasert oppbygning, selv om avtalen er underlagt den føderale grunnloven.

6.2 Føderasjonens utvikling mellom avtalene

Som nevnt innledningsvis kan føderalisme bli sett på som en prosess (Pinder, 2007, 3). En føderalistisk stat er under kontinuerlig utvikling og er på ethvert tidspunkt ikke en ferdig utviklet stat. Føderasjonen er i konstant endring alt etter som det interne maktforholdet forandres. En slik endring i føderasjonens struktur foregår imidlertid over tid, og det er på ingen måte snakk om noen revolusjonslignende scenarier. Signeringen av Den bilaterale avtalen sikret føderasjonens territoriale integritet, ser man bort ifra tilfellet Tsjetsjenia, og konsolideringen av Den russiske føderasjon fortsatte videre utover 90-tallet og inn i det nye millenniet. Den nye maktfordelingsavtalen er et produkt av de behovene som oppsto etter reformene på 2000-tallet og kanselleringen av den gamle avtalen, og den nye avtalen inneholder også elementer som Tatarstan har kjempet for å opprettholde eller tilegne seg i denne perioden. Det til tross for en generell innstramning fra det føderale sentrums side vis-à-vis regionene og et ønske fra sentrums side om en symmetrisk føderasjon.

De føderale reformene, først og fremst representert ved president Putins politikk, ble gradvis realisert utover 2000-tallet. Men Tatarstan klarte likevel å beholde mange av privilegiene republikken hadde tilegnet seg på 1990-tallet. Tatarstans retusjering av republikkens grunnlov i 2002 var en indikasjon på at sentraliseringsprosessen var kommet langt på vei. Moskva krevde at det ble ryddet opp i de grunnlovsstridende punktene fra 1992-gunnloven, som tross

alt var blitt vedtatt før den føderale grunnloven. Republikken utførte rundt 350 endringer på den gamle grunnloven, men beholdt likevel så mange som 50 punkter som var i strid med den føderale grunnloven, i den nye utgaven av grunnloven. Selv om republikken rettet opp mange av uoverensstemmelsene med det føderale sentrum, beholdt de altså fortsatt flere kontroversielle punkter. På samme måte fikk Tatarstan erstatning gjennom føderale tilskudd da republikken måtte gi slipp på skatteprivilegiene som var forhandlet frem på 1990-tallet. Føderasjonen var i ferd med å bli sentralisert i langt større grad enn hva den hadde vært på begynnelsen av 90-tallet, men fortsatt fikk Tatarstan noe som kan kategoriseres som privilegier for å gi slipp på allerede eksisterende privilegier.

For det føderale sentrum var det nødvendig å få en så viktig region som Tatarstan til å stille seg bak reformene. Av den grunn klarte republikken å opprettholde en ikke ubetydelig grad av autonomi også etter at Putin hadde kommet til makten og iverksatt de føderale reformene. Lovendringen som gjorde at guvernørene ikke lenger skulle velges, men utpekes av presidenten, er den lovendringen som har fått mest kritikk for å kneble regionene politisk. Endringen medførte at de regionale lederne ble innrullet i den vertikale makten under føderasjonens president. Kreml hadde allerede før lovendringen god politisk kontroll over mange regionale ledere gjennom deres tilknytning til det kremlvennlige partiet ”*Jedinaja Rossija*” hvor for eksempel Sjajmiev hadde vært medlem siden 2003. Og nå fikk de føderale myndighetene enda større kontroll over de regionale guvernørene. Men likevel var det altså mulighet for en politisk ringrev som Sjajmiev å oppnå en ny maktfordelingsavtale med det føderale sentrum. Det kan ses på som en indikasjon på at det ikke bare er Kazan som er avhengig av Moskva, men at også Moskva er avhengige av å ha et godt forhold til Kazan. Eller i hvert fall, et godt forhold til Tatarstan gagnar Moskva såpass mye at sentrum er tilbøyelig til å gi republikken en særstilling i Den russiske føderasjon i bytte mot at Tatarstan stiller seg bak den føderale politiske linjen.

6.3 1994-avtalen og 2007-avtalen, både forskjellige og like

Nødvendigheten av at Tatarstan formelt skulle akseptere Den russiske føderasjons overhøyhet er gjenspeilet i rettighetene gitt til republikken i 1994-avtalen. Selv om enkelte tatarske grupperinger mente at republikken, representert med myndighetene, hadde solgt sjela si (Broxup, 1996, 85-86), er det bred enighet om at Tatarstan sikret seg betydelige rettigheter gjennom signeringen av avtalen. Men Den bilaterale avtalen var i stor grad et produkt av sin

tid, noe rettighetene til privatiseringen er et eksempel på. Og en så historisk og betydningsfull avtale kunne ikke gjenskapes et drøyt tiår senere. Til det var de to politiske kontekstene altfor forskjellige. Likevel eksisterer det paralleller mellom de to avtalene. Kontinuiteten i den utenrikspolitiske linjen tyder på at utfallet av Den bilaterale avtalen på dette punktet tilfredsstilte begge parter. Tatarstan var fornøyd med hvordan republikken fikk promotere seg selv i utlandet og Moskva var fornøyd med hvordan republikken representerte Den russiske føderasjon.

Mye av autonomien Tatarstan oppnådde gjennom Den bilaterale avtalen ble forhandlet frem i etterkant av signeringen. På samme måte åpner den nye maktfordelingsavtalen for en utarbeidelse av de økonomiske relasjonene mellom de to partene. Avtalene er på mange måter bare det bilaterale forholdets rammeverk som de to partene må komme til enighet innenfor. Den bilaterale avtalen bar større preg av det enn hva den nye maktfordelingsavtalen gjør, men også denne åpner for fremforhandling av ytterligere autonomi i etterkant. Først og fremst gjennom økonomiske relasjoner, men også de andre tilfellene som faller inn under paragraf 2, punkt 2 i avtalen, som for eksempel fordelingen av naturressursene. Utfallet av disse forhandlingene vil igjen bli påvirket av styrkeforholdet innad i føderasjonen i den kommende tiden, og kan dermed sies å være høyst usikkert.

Situasjonen i føderasjonen var vesentlig annerledes da Den bilaterale avtalen ble signert enn hva som gjelder for den nye maktfordelingsavtalen. Den bilaterale avtalen tar for seg eiendomsrettigheter og andre nødvendigheter som medfulgte det å etablere selve Den russiske føderasjon som en følge av Sovjetunionens oppløsning. I 2007 var Den russiske føderasjon en stabil statsdannelse uten den type problemer som eksisterte på begynnelsen av 1990-tallet. Av denne grunn ble den nye maktfordelingsavtalen av enkelte sett på som unødvendig (Российская Газета, 10.11.2006). Men utfallet av forhandlingene om en ny maktfordelingsavtale ble en avtale som var mer konkret og hvor betydelig mindre ble overlatt til de to partene å bli enige om i ettertid. Og Tatarstans posisjon som underordnet Moskva kom klart frem under defineringen av republikkens suverenitet. 1994-avtalens største innvirkning på Tatarstan, den økonomiske biten, er langt fra å bli matchet i den nye avtalen. Aleksandr Kynjev, lederen for Stiftelsen for informasjonspolitikkens regionale program, hevder at maktfordelingsavtalen kun har symbolsk betydning fordi avtalen ikke gir republikken noe økonomisk autonomi. Han uttalte at det er ingenting som er i nærheten av de økonomiske privilegiene regionene hadde på 90-tallet, særlig proteksjonistiske avtaler som hindret investorer utenfra regionene i å gjøre investeringer i regionene (RFE/RL, 11.7.2007), i

dette tilfellet i Tatarstan. Om ikke jeg er like optimistisk som for eksempel Sjajmiev, mener jeg at avtaler og enighet, mellom Moskva og Kazan, med større grad av politiske og økonomiske privilegier enn det som er tilfellet i dag, ikke er utelukket på grunnlag av den nye maktfordelingsavtalen. Det er imidlertid ikke bare avhengig av situasjonen i Tatarstan, men også i det føderale sentrum.

2007-avtalen viser at det kontinuerlig foregår forhandlinger mellom det føderale sentrum og i dette tilfellet Tatarstan. Som en følge av den nye maktfordelingsavtalen uttalte Farit Mukhametsjin til RFE/RL at man nå kunne se frem til ekte føderalisme i Russland (RFE/RL, 11.7.2007). Avtalen viser gjennom paragraf 2, punkt 5 og paragraf 3 at den inneholder punkter av politisk betydning for republikken selv og dens forhold til det føderale sentrum. Kravet om tospråklighet for presidentkandidater og retten til å sette inn en side på tatarsk i føderasjonens innenrikspass viser at forhandlinger mellom sentrum og periferi kan være fruktbart for begge parter og ikke bare for det føderale sentrum Begge punktene har vært fanesaker for republikkens myndigheter og har ved tidligere anledninger blitt avfeid av føderale myndigheter. Maktfordelingsavtalen viser at Den russiske føderasjon er i en kontinuerlig utvikling og at, i dette tilfellet, begge parter ønsket å benytte seg av muligheten til å utarbeide en ny maktfordelingsavtale. Hvorvidt Tatarstan i kjølvannet av den nye maktfordelingsavtalen vil lykkes i å oppnå økonomiske og andre privilegier utover de som kommer frem i klartekst i avtalen, er imidlertid avhengig av hvordan Den russiske føderasjon utvikler seg i tiden som kommer. Potensialet er til stede hvis forholdene på både det regionale og føderale plan ligger til rette.

6.4 Føderale fremtidsutsikter

Mye av usikkerheten rundt Tatarstans posisjon i Den russiske føderasjon var etter signeringen av den nye maktfordelingsavtalen også knyttet til den forestående endringen i lederskapet i både Russland og Tatarstan. Sjajmiev har tidligere hatt et godt og personlig forhold til både Jeltsin og Putin. President Putin er nå blitt erstattet som president av Dmitrij Medvedev, mens Sjajmiev enn så lenge styrer i Tatarstan. Sjajmievs inneværende presidentperiode er ferdig i 2010. Han vil da være 73 år og med tankene hans rundt inneværende presidentperiode friskt i minne, er det en stor sjanse for utskifting av president også i Tatarstan. Det personlige forholdet mellom Russlands nye president, og først Sjajmiev og siden hans etterfølger vil ha stor betydning for relasjonene mellom Moskva og Kazan, tidligere erfaringer tatt i

betraktning. Medvedev ser ikke ut til å skille seg nevneverdig fra sin forgjenger når det gjelder relasjonene til Tatarstan, og arbeider også tett med Putin som nå innehar statsministerposten. Men Sjajmiev har i det siste tidvis tatt til motmæle mot sentrums politikk, blant annet gjennom offentlig å støtte en tilbakevending til valgte guvernører (Вечерняя Казань 26.07.08), så han har nok ikke utspilt sin rolle som ledende regionalpolitiker ennå.

To hendelser som fant sted høsten 2008 har ført til at flere regioner har hevet stemmen og tatt til orde for større grad av regional autonomi igjen. Krigen i Georgia i august med den påfølgende russiske anerkjennelsen av Sør-Ossetia og Abkhasia som selvstendige stater, og den globale finanskrisen som har rammet Russland hardt har ført til at enkelte regionale grupperinger har uttrykket seg til fordel for en mindre sentralisert føderasjon. Blant annet har nasjonalistiske grupperinger i enkelte av republikkene, Tatarstan inkludert, tatt til orde for at de mest utviklede nasjonene i Den russiske føderasjon på lik linje med Sør-Ossetia og Abkhasia også har rett til selvstendighet. Situasjonen som har oppstått etter krigen i Georgia kan bli brukt som et påskudd for å presse det føderale sentrum, som allerede er presset av den finansielle krisen, til å gi regioner som Tatarstan ytterligere autonomi. Et ønske om selvstendighet trenger nødvendigvis ikke ligge til grunn, men det kan brukes som påskudd for å oppnå for eksempel økonomiske privilegier.

Som russisk historie tidligere har vist blir gjerne reformvennlige tider etterfulgt av mer reaksjonære perioder og motsatt. For eksempel så ble Jeltsins liberale politikk overfor regionene erstattet av Putins innstramning til fordel for det føderale sentrum. Om Kreml i fremtiden vil bli tvunget, av interne så vel som eksterne faktorer, til å gå over til en mer liberal regional politikk vites ikke, men muligheten er i hvert fall til stede. I sin doktorgradsavhandling argumenterer Johnny Rodin for at den russiske finanskrisen i 1998 forårsaket et paradigmeskifte i føderasjonen (Rodin, 2006), og det er ingenting som tilsier at den globale finanskrisen ti år senere ikke kan få alvorlige konsekvenser for Den russiske føderasjon også på det innenrikspolitiske plan. Et føderalt sentrum på vaklende grunn kan se seg nødt til å gi regionene økte økonomiske rettigheter som et resultat av tilbakegangen i føderasjonens økonomi. Tatarstans maktfordelingsavtale med Moskva forutsetter økonomiske dialog mellom de to partene, og republikken har tidligere vist seg villige til å stå på kravene overfor det føderale sentrum. Og Tatarstan opptrer gjerne som et eksempel til følge for de andre regionene.

Litteratur

Forskningslitteratur og rapporter

- Bahry, Donna (2002), "Ethnicity and equality in post-communist economic transition: Evidence from Russia's republics", *Europe-Asia Studies*, bd. 54, nr. 5, Carfax Publishing, s. 673-699
- Blakkisrud, Helge (1997), *Den russiske føderasjonen i støpeskjeen*, Spartacus Forlag A/S, Oslo
- Bowring, Bill (2007), "The Tatars of the Russian Federation and national-cultural autonomy: A contradiction in terms?", *Ethnopolitics*, bd. 6, nr. 3, s.417-435
- Broxup, Marie Benningsen (1996), "Tatarstan and the Tatars" i Smith, G (red.), *The nationalities question in the post-soviet states*, Longman, London og New York, 2. utg.
- Brubaker, Rogers (1996), *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bukharaev, Ravil (1999), *The model of Tatarstan: Under resident Mintimer Shaimiev*, St. Martin's Press, New York
- Bukharaev, Ravil (2007), *Tatarstan: A 'can-do' culture: President Mintimer Shaimiev and the power of common sense*, Global Oriental, Folkstone
- Campbell, Adrian (2007), "The great chessboard: Federalism and localism in Putin's Russia", *Local Government Studies*, bd. 33, nr. 5, Routledge, s. 761-772
- Cashback, David (2008), "Assessing asymmetrical federal design in The Russian Federation: A case study of language policy in Tatarstan", *Europe-Asia Studies*, bd. 60. nr 2, Routledge, s. 249-275
- Chebankova, Elena (2005), "The limitations of central authority in the regions and the implications for the evolution of Russia's federal system", *Europe-Asia Studies*, bd. 57, nr. 7, Routledge, s. 933-949
- Chebankova, Elena (2007a), "Putin's struggle for federalism: Structures, operation, and the commitment problem", *Europe-Asia Studies*, bd. 59, nr. 2, Routledge, s. 279-302

- Chebankova, Elena (2007b), "Implications of Putin`s regional and demographic policies on the evolution of inter-ethnic relations in Russia", *Perspectives on European Politics and Society*, bd. 8, nr. 4, Routledge, s. 439-459
- Crosston, Matthew (2004), *Shadow separatism, implications for democratic consolidation*, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot
- Dahl, Ottar (2002), *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, 2. utg., 8. oppl., Universitetsforelaget, Oslo
- Davis, Howard, Philip Hammond og Lilia Nizamova (2000), "Media, language policy and cultural change in Tatarstan: Historic vs. pragmatic claims to nationhood", *Nations and Nationalism*, bd. 6, nr. 2, Blackwell Publishing, s. 203-226
- Dusseault, David, Martin Ejnar Hansen og Slava Mikhailov (2005), "The significance of economy in the Russian bi-lateral treaty process", *Communist and Post-Comunist Studies*, bd. 38, Elsevier Ltd, s. 121-130
- Frombgen, Elizabeth (1999), "A preliminary model of secession, ethnic conflict and violence in Tatarstan and Chechnya: The role of the state", *Nationalism & Ethnic Politics*, bd. 5, nr. 2, Frank Cass, London, s. 91-117
- Gleason, Gregory (1992), "The evolution of the Soviet federal system", i Denber, R (red.), *The Soviet nationality reader: The disintegration in context*, Westview Press, Oxford
- Goode, J. Paul (2007), "The puzzle of Putin`s gubernatorial appointments", *Europe-Asia Studies*, bd. 59, nr. 3, Routledge, s.365-399
- Gorenburg, Dmitrij (2001), "Nationalism for the masses: Popular support for nationalism in Russia`s ethnic republics", *Europe-Asia Studies*, bd. 53, nr. 1, Taylor & Francis Ltd, s. 73-104
- Gorenburg, Dmitrij (2005), "Tatars as meso-nation", *Slavic Eurasian Studies*, tilgjengelig fra http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no7_ses/contents.html [04.02.09], s.83-89
- Graney, Katherine E. (2001), "Projecting sovereignty in post-soviet Russia: Tatarstan in the international arena", i McGarry, J og M. Keating, "*Minority nationalism and the changing international order*", Oxford University Press, Oxford, s. 264-294

- Ipperciel, Donald (2007), "Constitutional democracy and civic nationalism", *Nations and Nationalism*, bd. 13, nr. 3, Blackwell Publishing, s.395-416
- Khakimov, Rafael (1998), "Russia and Tatarstan: At a crossroad of history" *Anthropology & Archeology of Eurasia*, bd. 37, nr. 1, s.30-71
- Kolstø, Pål (1999), *Nasjonsbygging, Russland og de nye statene i øst*, Universitetsforlaget, Oslo
- Kolstø, Pål (2000), *Political construction sites: Nation-building in Russia and the post-soviet states*, Westview Press, Oxford
- Kondrasjov, Sergej (2000), *Nationalism and the drive for sovereignty in Tatarstan, 1988-92*, Macmillan Press LTD, London
- Kux, Stephan (1992), "Soviet federalism", i Denber R. (red), *The Soviet nationality reader: The disintegration in context*, Westview Press, Oxford
- McCann, Leo (2004), "Globalisation and post-social development: The Tatarstan variety of capitalism", *Post-Communist Economies*, bd. 16, nr. 3, s.349-362
- McGarry, John og Brendan O'Leary (2007), "Federation and managing nations", i Burgess, M og J. Pinder (red), *Multinational federations*, Routledge, London og New York
- Mmd Corporate, Public Affairs & Public Relations Consultants, Eurasia (2008), *The continuity in the Russian regions: How 'operation successor' is working in key regions and what it means for international relations*, [online], tilgjengelig fra <http://www.mmdcee.com/index.php?page=1984&l=1> [04.02.09]
- Orttung, Robert (2000a), "Shaimiev recommends state ownership of small oil firms", *Russia Regional Report*, bd. 5, nr 10, s. 3, [online], tilgjengelig på www.einiras.org/pub/details.cfm?lng=en&id=14224 [08.02.09]
- Orttung, Robert (2000b), "Resourceful governors able to counter Kremlin", *Russia Regional Report*, bd.5, nr. 10, s.7, [online], tilgjengelig på www.einiras.org/pub/details.cfm?lng=en&id=14224 [08.02.09]
- Pascal, Elizabeth (2003), *Defining Russian federalism*, Westport, Praeger

- Petrov, Nikolai (2002), "Seven faces of Putin's Russia: Federal districts as the new level of state-territorial composition", *Security Dialogue*, SAGE Publications, s.73-91
- Pinder, John (2007), "Multinational federations: Introduction", i Burgess, M. og J. Pinder (red), *Multinational federation*, Routledge, London og New York
- Remington, Thomas F. (2006), *Politics in Russia*, Pearson/Longman, New York, 4.utg
- Repstad, Pål (1998), *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag*, 3. utg., Universitetsforlaget, Oslo
- Robertson, Ann E. (2002), "Negotiating autonomy for Tatarstan and Chechnya" i Kempton, D.R. og T.D. Clark (red), *Unity or separation: Centre-periphery relations in the former Soviet Union*, Praeger, Westport
- Rodin, Johnny (2006), *Rethinking Russian federalism: The politics of intergovernmental relations and federal reforms at the turn of the millennium*, Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga Institutionen
- Rorlich, Azode-Ayse (1999), "History, collective memory and identity: The Tatars of sovereign Tatarstan", *Communist and Post-Communist Studies*, bd. 32, nr. 4, Elsevier, s. 379-396
- Ross, Cameron (2002), *Federalism and democratisation in Russia*, Manchester University Press, Manchester og New York,
- Ross, Cameron (2007), "Russia's multinational federation: From constitutional to contract federalism and the 'war of laws and sovereignties'", i Burgess, M. og J. Pinder, *Multinational federations*, Routledge, London og New York
- Sakwa, Richard (2005), "The 2003-2004 Russian elections and prospects for democracy", *Europe-Asia Studies*, bd. 57, nr. 3, Routledge, s. 369-398
- Sakwa, Richard (2008), *Russian politics and society*, Routledge, London, 4.utg.
- Simonsen, Sven Gunnar (1999), "Inheriting the Soviet policy toolbox: Russia's dilemma over ascriptive nationality", *Europe-Asia Studies*, bd. 51, nr. 6, Carfax Publishing
- Sharafutdinova, Gulnaz (2003), "Paradiplomacy in the Russian regions: Tatarstan's search for statehood", *Europe-Asia Studies*, bd. 55, nr. 4, s. 613-629

- Sharafutdinova, Gulnaz og Arbakhan Magomedov (2004), "Volga Federal Okrug", i Reddaway, P. og R. W. Orttung (red), *The dynamics of Russian politics: Putin's reform of federal-regional relations*, Rowman & Litterfield Publishers, INC, Oxford
- Shlapentokh, Vladimir, Roman Levita og Mikhail Loiberg (1997), *From submission to rebellion: The provinces versus the center in Russia*, Westview Press, Oxford
- Sukhov, Ivan (2007), "Russian federalism and evolution of self-determination", *Russia in Global Affairs*, nr. 3 [online], tilgjengelig fra <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/20/1127.html> [09.02.09]
- Söderlund, Peter (2005), "Electoral success and federal-level influence of Russian regional executives", *Europe-Asia Studies*, bd. 57, nr. 4, Routledge, s. 521-541
- Söderlund, Peter (2006), *The dynamics of federalism in Russia: A study of formal and informal power resources of the regional chief executives in Russian centre-region relations*, Åbo Akademisk Förlag
- Tishkov, Valery (1997), *Ethnicity, nationalism and conflict in and after the Soviet Union: The mind aflame*, SAGE, London
- Treisman, Daniel S. (1997), "Russia's 'ethnic revival': The separatist activism of regional leaders in a post-communist order", *World Politics*, bd. 49, nr. 2, s. 212-249
- Veinguer, Aurora Alvarez og Howard D. Davis (2007), "Building a Tatar elite: Language and national schooling in Kazan" *Ethnicities*, bd. 7, nr. 2, Sage, s.186-207
- Walker, Edward W. (1996), *The dog that didn't bark: Tatarstan and asymmetrical federalism in Russia*, tilgjengelig fra www.kcn.ru/tat_en/politics/dfa/f_media/tatar.htm [04.02.09], s.1-39
- Wegren, Stephen K. og Andrew Konitzer (2007), "Discussion article: Prospects for managed democracy in Russia", *Europe-Asia Studies*, bd. 59, nr. 6, Routledge
- Yazkova, Alla (2008), "Russia's multi-layered ethnic policies", *Russia in Global Affairs*, nr. 1, [online], tilgjengelig fra <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/22/1173.html> [09.02.09]
- Бородай, Ольга (2002), "Эхо суверенизации", *Российская Федерация Сегодня*, nr. 3

Гайда, А.В. og В.Н. Руденко (1998), *Федерализм и децентрализация*, Российская Академия Наук Уральское Отделение, Екатеринбург

Исхаков Д.М. og М.Н. Губогло (1998a), *Суверенный Татарстан, Документы. Материалы. Хроника., Том 1: Суверенизация и движения к национально-культурно автономии*, Российская Академия Наук, Москва

Исхаков Д.М. og М.Н. Губогло (1998b), *Суверенный Татарстан, Документы. Материалы. Хроника., Том 2: Современный национализм Татар*, Российская Академия Наук, Москва

Исхаков Д.М. og М.Н. Губогло (1998c), *Суверенный Татарстан, Документы. Материалы. Хроника., Том 3: Модель Татарстана*, Российская Академия Наук, Москва

Хаким, Рафаэль (1993), *Сумерки империи: К вопросу о нации и государстве*, Татарское Книжное Издательство, Казань

Хакимов, Рафаэль (red.) (1996a), *Белая книга Татарстана: Путь к суверенитету, Панорама-форум*, nr. 8, Академии Наук РТ, Казань, tilgjengelig fra www.kcn.ru/tat_ru/politics/pan/index.php?tbut=8&sod=0 [08.02.09]

Nettavisjer og nettsteder

International Herald Tribune 04.07.07, "*Russian lawmakers back power-sharing deal with oil-rich region Tatarstan*", [online], tilgjengelig fra www.iht.com/bin/print.php?id=6486392 [14.01.09]

Islamrf.ru 12.11.08, "*Шаймиев: Укрепляя сотрудничество со странами СНГ и Ближнего Востока, Татарстан становится участником процесса глобализации*", [online], tilgjengelig fra www.islamrf.ru/news/russia/rusnews/5612 [04.02.09]

President.tatar.ru 14.07.2007, "*Mintimer Shaimiev Took Part in the Program 'Government and People' on the Radio Mayak*", [online], tilgjengelig fra www.president.tatar.ru/eng/news/view/26132, [05.02.09]

President.tatar.ru 26.07.09, "*Vladimir Putin Ratified Agreement on Delimitation of Authority between the Federal Centre and Tatarstan*", [online], tilgjengelig fra www.president.tatar.ru/eng/news/view/26752, [05.02.09]

RFE/RL 06.04.99, "*Tatar-Bashkir Report: April 6, 1999, Daily Review from Tatarstan*", [online], tilgjengelig fra www.rferl.org/articleprintview/1346497.html, [05.02.09]

RFE/RL 09.04.99, "*Tatar-Bashkir Report: April 9, 1999, Daily Review from Tatarstan*", [online], tilgjengelig fra www.rferl.org/articleprintview/1346500.html, [05.02.09]

RFE/RL 11.03.05, "*Tatarstan's President to Seek Fourth Term*", [online], tilgjengelig fra www.rferl.org/content/Article/1057931.html, [05.02.09]

RFE/RL 16.03.05, "*Russia: What's behind Putin's Appointment of Powerful Tatar Leader*", [online], tilgjengelig fra www.rferl.org/content/Article/1058006.html, [04.02.09]

RFE/RL 19.01.07, "*Russia: Tatarstan's Popular President Reaches 70*", [online], tilgjengelig fra <http://www.rferl.org/articleprintview/1074158.html> [18.09.08]

RFE/RL 11.07.07, "*Russia: Federation Council Backs Tatarstan Power-Sharing Bill*", [online], tilgjengelig fra www.rferl.org/content/Article/1077565.html [12.01.09]

RFE/RL 03.08.07, "*Tatarstan President Talks to RFE/RL, Emphasizes Importance of Power-Sharing, Freedom*", [online], tilgjengelig fra <http://www.rferl.org/articleprintview/1105942.html> [08.01.09]

Вечерняя Казань 13.07.07, "*После Миронова - хоть договор*", [online], tilgjengelig fra www.evening-kazan.ru/printart.asp?id=26174 [17.04.08]

Вечерняя Казань 29.06.07, "*Татарстан лишен статуса*", [online], tilgjengelig fra www.evening-kazan.ru/article.asp?from=number&num_dt=29.06.2007&id=26020 [17.04.08]

Вечерняя Казань 26.07.08, "*Горизонты вертикали*", [online], tilgjengelig fra www.evening-kazan.ru/article.asp?from=section§ion_id=2&id=29522&artcount=909&artoffset=0&limit=20 [05.02.09]

Известия 14.09.04, "*Сентябрьская революция*", [online], tilgjengelig fra www.izvestia.ru/russia/article378697 [21.01.09]

Известия 15.03.05, "Путин предложил кандидатуру Шаймиева на пост президента Татарстана", [online], tilgjengelig fra www.izvestia.ru/news/news93855?print [07.01.09]

Независимая Газета 02.03.02, "Большая чистка суверенитета", [online], tilgjengelig fra http://www.ng.ru/regions/2002-03-02/4_kazan.html [04.02.09]

Независимая Газета 12.03.02, "Шаймиев - Путин: ничья с продолжением", [online], tilgjengelig fra www.ng.ru/regions/2002-03-12/1_tatarstan.html [09.12.08]

Новая Газета 18.12.00, "О Клане Шаймиева Замолвите Слово", [online], tilgjengelig fra www.novayagazeta.ru/data/2000/92/07.html [04.02.09]

Российская Газета 10.11.06, "Уточните Полномочия, Татарстан готовится подписать особый договор с Российской Федерацией", [online], tilgjengelig fra www.rg.ru/printable/2006/11/10/tatarstan.html [12.01.09]

Хакимов, Рафаэль (red.) (1996b), "Договор Российской Федерации и Республики Татарстан: 'О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан'", [online], tilgjengelig fra www.kcn.ru/tat_ru/politics/pan/index.php?tbut=8&sod=48 [08.02.09]

Offentlige Dokumenter

Constitution.ru (2001) Конституция Российской Федерации, tilgjengelig fra www.constitution.ru [08.02.09]

Официальный сервер Республики Татарстан, (2009a), Конституция Республики Татарстан, [online], tilgjengelig fra www.tatar.ru/?DNSID=f92d96b336ac2e8861e0f84f2742dd9c&node_id=222 [04.02.09]

Официальный сервер Республики Татарстан, (2009b), Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, [online], tilgjengelig fra www.tatar.ru/?DNSID=ae71d6ce3b0f123b205f8917d9331d95&node_id=251 [04.02.09]

Официальный сервер Республики Татарстан, (2009с), *”Перечень международных договоров (соглашений, протоколов), заключенных от имени Республики Татарстан и от имени Правительства Республики Татарстан”*, [online], tilgjengelig fra www.tatar.ru/index.php?DNSID=031f4b221c643d64eda81b8f187778d5&node_id=178 [08.02.09]