

Brysselöverenskommelsen - botemedel eller gift?

En fallstudie av decentralisering som en konfliktreducerande
strategi

Abstract

The Brussels Agreement signed on April 19th 2013 has been described as a historical deal on the normalization of relations between Kosovo and Serbia. The agreement relates to questions of how to integrate the Kosovo Serb minority in Kosovo. The answer is decentralization. However are the intentions of decentralization to truly integrate the Kosovo Serb? And why has the agreement received so much resistance among the Kosovo Albanian opposition?

This study aims to understand the Brussels Agreement based on theories of decentralization as a conflict mitigation strategy and decentralization as a conflict driving mechanism. By interviewing politicians who have been involved in the ratification of the agreement as well as political opponents, I'll be able to tell how the perceptions of the agreement are linked to my theoretical framework, furthermore to the intentions and resistance of the agreement. The result shows that the intentions are based primarily on reducing the conflict in order for Kosovo to get recognition as an independent state with integrated institutions rather than to integrate the minorities themselves. The resistance depends mainly on the perceptions of decentralization as a way to encourage conflict by strengthening ethnic divisions, political polarization and the control of Serbia. Furthermore the results show that the Europeanization have had a major role both on the intentions with the agreement and the resistance against it.

Key words: asymmetric decentralization, conflict mitigation, minorities, ethnic divisions, Kosovo, Serbia

*Words:*9987

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte	2
1.2 Material och metod	3
1.2.1 Material	3
1.2.2 Metod	4
1.2.3 Validitet och reliabilitet	5
1.2.4 Avgränsningar	5
2 Teori	7
2.1 Decentralisering - en definition	7
2.2 Decentralisering - en konfliktreducerande strategi	8
2.3 Decentralisering – en sporre till konflikt och/eller separatism	9
2.3.1 Etnisk delning	10
2.3.2 Politisk polarisering	10
2.3.3 Externa influenser	11
3 Bakgrund	12
3.1 Decentralisering genom åren 2000-2016	12
3.2 Brysselöverenskommelsen	13
4 Resultat och analys	15
4.1 Integration och konfliktreducering	15
4.1.1 Kompromiss för förhindrandet av separatism	15
4.1.2 Institutionell integration och representation	16
4.1.3 Minoriteters deltagande och inkludering	18
4.1.4 Konklusion	19
4.2 Segregation och konflikt	19
4.2.1 Etnisk delning	19
4.2.2 Politisk polarisering	21
4.2.3 Externa influenser	23
4.2.4 Konklusion	24
5 Diskussion och slutsats	25
5.1 Europeisering ändrar agendan	25
5.2 Diskussion och slutsats	26

1 Inledning

Efter en lång period av serbisk ockupation kulminerade den spända relationen mellan Serbien och dess autonomi Kosovo i en utbrytning av väpnad konflikt. Kriget som pågick mellan 1998-1999 karaktäriseras både som en konflikt mellan de nämnda aktörerna, men även som ett krig av etnisk rensning och mot civila (Independent International Commission on Kosovo 2000, s 1-4). Den etniska konfliktens ursprung går tillbaka till 1970-1980-talet då en våg av nationalism vällde över Balkan och påverkade specifikt Serbiens politiska agenda gentemot Kosovo. Serbien såg Kosovo, vilken var en serbisk autonomi med en albansk majoritet, som en helig plats för den serbiska nationen, där betydande historiska strider hade ägt rum, där serbiska minoriteter är bosatta och ortodoxa kyrkor är placerade. När Kosovo senare under år 1998 försökte frigöra sig från Serbiens ockupation bröt den spända relationen ut i en väpnad konflikt som resulterade i en intervention ledd av NATO med stöd till Kosovo och dess befolkning (Independent International Commission on Kosovo 2000, s 33ff). Nio år senare, år 2008, erkändes Kosovo som en självständig och oberoende stat, en status som Serbien förnekade och fortfarande förnekar med argumentet att Kosovo tillhör den serbiska nationen (Landguiden 2015).

Trots en omvälvande historia av konflikter enades Serbien och Kosovo för första gången, fjorton år efter kriget, att normalisera den spända relationen mellan varandra via Brysselöverenskommelsen, vilken undertecknades den 19 april 2013. Denna beskrevs som en historisk överenskommelse för Balkan och områdets stabilitet. Normaliseringen av relationen mellan länderna ska, enligt överenskommelsen, ske utifrån femton punkter (Smolar 2013). Denna process handlar till stor del om den segregerade serbiska minoriteten i Kosovo som uppgår till fem procent av befolkningen och hur dessa ska integreras i Kosovo. En lösning som framkommer och utgör en stor del av överenskommelsen är delegeringen av befogenheter till en association av kommuner med serbisk majoritetsbefolkning i Kosovo som ska bildas inom snar framtid. Detta är ett ytterligare steg i en decentraliseringsprocess som Kosovo initierade flera år tidigare (Republic of Kosovo 2015, 2f).

Trots regeringens officiella uttalanden om överenskommelsens syfte, att integrera den serbiska minoriteten i det kosovanska samhället, har ett stort motstånd mot överenskommelsen uppkommit bland partierna i opposition. Motståndet har blivit så pass starkt att oppositionen har tagit till sig radikala metoder för att protestera mot och hindra bildandet av associationen (Qafmolla 2015).

Är intentionerna med överenskommelsen att integrera eller finns det andra möjliga intentioner? Och kan oppositionens motstånd säga oss något om överenskommelsen? Denna uppsats undersöker Kosovos intentioner med

ratificeringen av Brysselöverenskommelsen, och hur dessa intentioner kan förstås utifrån teorier om decentralisering som en konfliktreducerande strategi respektive decentralisering som en sporre för konflikt och/eller separation.

1.1 Syfte

Syftet med studien är att synliggöra vad som ligger bakom ratificering av och motståndet mot Brysselöverenskommelsen i förhållande till teorin om decentralisering som en konfliktreducerande strategi respektive teorin om konflikt drivande mekanism. Studien kommer att utgå från följande frågeställningar:

Vilka intentioner har den kosovanska regeringen med ratificeringen av Brysselöverenskommelsen?

Hur kan motståndet mot Brysselöverenskommelsen förstås utifrån teorin om decentralisering som en konflikt drivande mekanism?

Det som menas med *Brysselöverenskommelsen* i denna studies sammanhang är främst de punkter i överenskommelsen som handlar om bildandet av en association samt avvecklingen av de parallella strukturerna (läs mer under kapitel 3.1). Värt att notera dock är att det just nu inte existerar en association och att studien därmed inte utgår från ett färdigt resultat utan från intervju personernas uppfattningar av associationen. Brysselöverenskommelsen måste också ses som en produkt av en decentraliseringsprocess initierad flera år tidigare och det är viktigt därför att framhålla att många av respondenternas svar kan vara färgade av dessa reformer.

I många tidigare studier om decentralisering som konflikthanterande strategi har man valt den ena teorin och uteslutit den andra, alltså gjort en teoriprövande studie för att bevisa teorins slagkraft. Dock är så inte fallet i min studie. Min studie vill istället förstå situationen utifrån de båda teorierna för att visa på hur motstridande aktörer också kan speglas utifrån motstridande teorier. Detta kommer att främst göras genom intervjuer för att bedöma hur uppfattningar förhåller sig till teorierna. Vid ett antal fall kommer uppfattningarna om ett fenomen också kompletteras med officiella uttalanden och rapporter. Det är viktigt alltså att notera att jag inte kommer fokusera på att analysera vilka effekter som decentraliseringsprocessen i Kosovo har haft och kan komma att ha i samband med överenskommelsen, utan fokus kommer att ligga på att förstå politikernas resonemang utifrån det givna teoretiska ramverket.

1.2 Material och metod

1.2.1 Material

Intervjuer

Resonemanget bakom användandet av intervjuer grundar sig på idén om forskarens vilja att undersöka något som handlar om att synliggöra ett fenomen och dess gestaltning. Intervjuernas syfte är att få kunskap om hur respondenterna uppfattar och upplever fenomenet som ska undersökas (Esaiasson et al. 2012, s 252f). Fenomenet som ska undersökas i denna studie är intentionerna med och motståndet mot Brysselöverenskommelsen och det är därför viktigt att urvalet av intervjupersoner är relevant dvs. personer som har jobbat med att ingå i överenskommelsen eller som har ett motstånd mot den. Dessa ska i sin tur beskriva hur de ser på associationen, intentionerna med den och vilka effekter de tror den kan skapa.

Enligt Esaiasson et al (2012, s 260) finns det två principer att utgå ifrån vid urval av intervjupersoner. Den första är urvalets intensitet dvs. i vilken utsträckning intervjupersonerna besitter kunskap om fenomenets händelseförlopp, vilket baseras på respondenternas positioner, erfarenheter eller roller. Den andra principen är urvalets variation där en variation bland respondenternas egenskaper är eftersträvat exempelvis genom att ta hänsyn till respondenternas yrke, utbildning eller vilken roll hen har i fenomenet i fråga (Esaiasson et al. 2012, s 260f). I denna studie har urvalet av intervjupersoner eftersträvat uppfyllandet av de två kriterierna, men begränsats av både tid och resurser, vilket har lett till att urvalets maximala intensitet och variation inte uppfyllts.

Det första urvalet har baserats på intervjupersonernas inblandning i bildandet av och motståndet mot överenskommelsen. I detta urval finns tre politiker, en politisk rådgivare och två aktivister som representerar oppositionen samt en minister och en politisk rådgivare som representerar den sittande regeringen (som ratificerat överenskommelsen) (Se Bilaga 1 för intervjupersonernas namn, titlar och roller i överenskommelsen). Dessa kommer att presenteras vid namn, titel och roll i överenskommelsen under Kapitel 4 ”Resultat och Analys” för att förtydliga och stärka resultatet, med undantag för en av respondenterna som är anonym och som hänvisas som politisk rådgivare för ett parti i den sittande regeringen. Det kan komma att finnas kritik om en snedfördelning av intervjupersoners representation, där endast två av respondenterna representerar regeringen, medan resten representerar oppositionen. Anledningen till den ojämna fördelningen bland respondenterna beror främst på svårigheten att få intervjuer med politiker som representerar partier i den sittande regeringen och som därmed officiellt stödjer denna överenskommelse. Flera intervjuförfrågningar har gjorts, men ihop med den begränsade tiden har partiregeringsrepresentanter uteblivit med svar eller nekat med kommentarer om att ämnets känslighet kräver tid för ordentligt formulerade svar. För att balansera representationen i urvalet, gjorde jag ännu ett urval där två personer fick förfrågningar om att bidra med sina kunskaper, tankar

och åsikter om överenskommelsen. Den ena respondenten är en av de största journalisterna i Kosovo som driver opinion mot politiker och som tidigare har varit medlem i ett av dagens regeringspartier Bajrush Morina samt en representant från civilsamhället Petrit Zogaj.

För att få tillfredsställande resultat från intervjuerna har jag använt mig av semistrukturerade intervjuer. Dessa karaktäriseras av ett antal fasta frågor som ställs till intervjupersonen, vilka dock kan ändras eller kompletteras med följdfrågor beroende på situation och respondent. Intervjuerna startar med öppna och generella frågor om överenskommelsens uppkomst och snävas in med frågor som berör kommentarer från intervjupersonerna, vilka jag har fått tillåtelse att hänvisa till (Läs intervjuguiden på Bilaga 2) (Trost 2005, s 20f). Dessa intervjuer har transkriberats, översatts från albanska till svenska och redigerats något för att meningarna ska vara förståeliga och grammatiskt korrekta, utan någon förändring i innehållet. Intervjuerna som citeras i analysen är alltså inga citationer ur originaltexten utan ur den översatta texten.

Kompletterande material

Officiella dokument såsom överenskommelsen, rapporter på studier samt artiklar kommer att användas som ett kompletterande element till intervjuerna med syfte att förtydliga eller stärka de argument som respondenterna använder.

Även officiella uttalanden från politiker eller personer som är av relevans för överenskommelsen kommer att användas som komplettering och för att balansera representationen i urvalet.

1.2.2 Metod

Undersökningen är utformad som en teorianvändande fallstudie av intervjuer och övrigt material. Teorin om decentralisering som konfliktreducerande strategi kommer att användas för att förstå intentionerna med överenskommelsen och teorin om decentralisering som konflikt drivande mekanism för att förstå motståndet mot den. Valet av fallstudie framför en kvantitativ studie gör det möjligt för mig att studera ett större antal värden inom ett fall samt göra en detaljerad och djupare undersökning av ett fall som ska sträcka sig bortom det enskilda fallet (Lindvert – Schierenbeck 2008, s 65) alltså decentralisering som ett verktyg att reducera eller sporra konflikt/separatism.

Enligt Morris (2009, s 209ff) skiljer intervjusituationer med eliter sig från intervjusituationer med ”vanliga” människor. Eliten definieras som personer som har en närhet till makten och dessa kan både vara professionella eliter vilka besitter höga yrkespositioner eller politiska eliter. Intervjuer med eliter karaktäriseras av en maktkamp mellan forskare och respondenter om vem som kan ta kontroll över intervjuens riktning och agenda. En sådan ansats grundar sig på en uppfattning om att respondenterna inte talar sanning på grund av att det inte får dem att framstå i ”goda dagar” och att sanningen finns bakom politikerns

uttalanden (ibid.). En sådan ansats är till viss del, men inte helt tillämpbar i min syn på studien då min förståelse och mitt antagande är att det finns både tillfällen då politiker talar och tillfälle då de inte talar sanning. Det viktiga i denna situation är att finna en balans mellan uppfattningen om politikernas uttalanden som absoluta sanningar eller uppfattningen om dem som rena lögnare. Undersökningen av intentionerna med överenskommelsen kommer att göras genom att identifiera vad som sägs och tar utrymme i konversationen om överenskommelsen samt vad som uteblir, i förhållande till teorierna.

1.2.3 Validitet och reliabilitet

Ett centralt problem i empirisk forskning är validiteten – alltså om en har mätt det man avsett att mäta. Begreppsvaliditeten som avser överensstämmelsen mellan de teoretiska definitionerna och valda operationella indikatorerna är i detta fall en viktig fråga (Esaiasson et al. 2012, s 57). Kan frågorna som ställs via mina intervjuer mäta huruvida intentionerna med decentraliseringen är att konfliktreducera och kan kriterierna som teorin ställer upp förklara något om intentionerna är konfliktreducerande eller inte? Det är problematiskt att hävda att om intervjupersonerna inte nämner kriterierna som vår teori tar upp för konfliktreducering utesluter det också möjligheten att intentionerna är konfliktreducerande. Så är inte fallet, utan teorin ska istället vara ett vägledande ramverk för att få svar på om man överhuvudtaget prioriterar kriterierna och om så inte är fallet, finns det då skäl att tro att intentionerna inte är konfliktreducerande? Och kan svaren eller bristen på svar säga något om vad som är i fokus i diskussionerna om överenskommelsen. Kanske kan intervjuerna inte fånga upp de riktiga intentionerna med decentraliseringen, men det kan fortfarande säga något om vad som är och vad som inte är i fokus under samtalet, och därför säger det ändå något om intentionerna och vad som är viktigt med överenskommelsen.

Studien kan också riskera en något lägre reliabilitet, dvs. slump- och slarvfel under datainsamlingen och databearbetningen då intervjuerna dels har transkriberats och dels översatts på grund av att de har skett på albanska. Detta medför risker för att begrepp på albanska inte är motsvarande de begrepp som översatts till svenska.

1.2.4 Avgränsningar

I en situation där ett urval måste göras är den mest effektiva och optimala uppsatsen den som inkluderar all relevant material som berör ämnet. Detta begränsas dock av C-uppsatsens omfång och därför är ett visst material mer relevant än annat. Fallet om överenskommelsen kan ses utifrån ett antal olika teoretiska infallsvinklar exempelvis, upprätthållandet av minoriteters rättigheter eller politisk symbolism (där överenskommelsen drivs av statusmotiv) för att nämna några, men avgränsningen i mitt fall har varit att analysera fallet utifrån

decentralisering som ett verktyg för konfliktreducering. Som man ställer frågor får man också svar, och med varje fråga som man ställer begränsar man också svaren man kan få. Valet av materialinsamling är också en avgränsning som man måste ta i beaktande. Intervjuerna talar endast om för oss hur aktörerna uppfattar Brysselöverenskommelsen och decentraliseringen utifrån deras perspektiv, och inte vad de faktiskt innebär i praktiken eller vilka effekterna skulle kunna vara. En ytterligare avgränsning är valet av perspektiv i frågan, där uppfattningarna av Brysselöverenskommelsen endast speglar två motstridiga aktörer bland kosovoalbaner och inte bland kosovoserber. Anledningen till varför kosovoserber inte varit involverade i studien har varit på grund av de språkliga begränsningarna.

2 Teori

Följande teorier är relevanta för att få en förståelse om vilka intentioner som finns med ratificeringen av Brysselöverenskommelsen och varför det finns ett motstånd mot den. Teorin om konfliktreducering kommer att ställas mot teorin om konfliktskapande för få en förståelse om varför det finns två motsatta krafter i Kosovo i frågan om Brysselöverenskommelsen.

2.1 Decentralisering - en definition

Den basala definitionen av decentralisering är den där man talar om en förflyttning av statlig makt från den centrala nivån dvs. regeringen till en lokal eller regional nivå exempelvis. kommun, region, landsting, provins etc. Det finns tre olika nivåer av decentralisering. I engelskan benämns dessa nivåer som *devolution*, *deconcentration* och *delegation*. Dessa nivåer samlas under ett begrepp – decentralisering (Siegle - O'Mahony 2006, s 1f). Den nivå av decentralisering som är av relevans i Kosovos fall är *devolution* och kommer vidare i övriga avsnitt benämnas som endast decentralisering och inte devolution.

Devolution är bildandet eller det ökade beroendet av en subnationell nivå vars utökade befogenheter utgörs av en viss grad av politisk autonomi som är utanför statens kontroll, men som måste följa allmänna riktlinjer och lagar, exempelvis de som gäller de medborgerliga rättigheter. Denna nivå av decentralisering anses vara den mest fördjupade och expansiva formen av decentralisering då kontrollen över den politiska och operativa makten förskjuts till lokala tjänstemän. I detta system har de kommunala eller regionala institutionerna tydliga och juridiskt erkända gränser inom vilka de kan utöva sin överförda auktoritet och makt, samt där de utövar sina befogenheter. De befogenheter som decentraliseras kan delas in i tre områden: *politiska*, *finans- eller skattepolitiska* och *administrativa* befogenheter (Siegle - O'Mahony 2006, s 2f).

Politisk decentralisering handlar om överföringen av politisk auktoritet till lokal nivå genom inrättandet av valda lokala myndigheter, valreformer, politiska parti-reformer, auktorisering av delaktighetsprocesser etc (Siegle - O'Mahony 2006, s 3).

Finans- eller skattepolitisk decentralisering avser delegering av finansmyndigheter på lokal nivå där delegeringen ofta handlar om att minska villkoren för överföringen av resurser inom staten och istället ge lokala jurisdiktioner större befogenheter att förvalta och generera de egna resurserna och intäkterna. I de flesta fall anses en delegering av kontroll över resursfördelningen

som ett sätt att visa hur högt initiativet av decentraliseringen prioriteras (Siegle - O'Mahony 2006, s 3).

Administrativ decentralisering avser en fullständig eller delvis överföring av det praktiska ansvaret av exempelvis hälsovård, skolor, stadsbyggnad, till lokal nivå (Siegle - O'Mahony 2006, s 3).

2.2 Decentralisering - en konfliktreducerande strategi

Decentralisering används ofta som en strategi för att förbättra den offentliga sektorns effektivitet genom en ökning av möjligheter för medborgardeltagande och ägandeskap. Forskare som är positiva till decentralisering menar att en sådan maktdelegering ökar den sociala och politiska stabiliteten i ett område genom de lokala myndigheternas möjligheter att tillgodose de lokala boendens behov. Vidare huruvida medborgarna känner att de representativa lokala myndigheterna, som företräder regeringen, uppfyller deras behov då finns det också inga eller få anledningar för medborgarna att orsaka konflikter. Om decentralisering i exempelvis heterogena samhällen främjar alla medborgares behov där de exempelvis får mer utrymme att utöva seder och bruk utan rädsla för förtyck, då kan även risken för stridigheter och spänningar mellan grupper minimeras (Siegle - O'Mahony 2006, s 1).

Enligt teorin fungerar lokala institutioner, vilka får ett visst självstyre genom tilldelningen av fler befogenheter exempelvis vetorätt för minoritetslagstiftning, som en försäkring om skydd för minoriteter på central nivå (Jenne 2008, s 3f). Representation av minoriteter i offentliga institutioner är en annan befogenhet som är av särskild betydelse, då representativiteten framkallar politiska kanaler genom vilka minoriteter kan aktiveras och där skillnader mellan etniska grupper kan försonas. Den formella makten utgör vidare incitament för minoriteters samarbeten med centrala statsmakten samtidigt som minoriteterna har större lokal kontroll över frågor som berör deras medborgare vilka därmed får garantier att deras prioriterade frågor kommer att beaktas i en stat dominerad av en annan etnisk grupp. På detta sätt ses decentralisering som en mekanism för att tillgodose olika prioriteringar av olika grupper inom en enda stat (Siegle - O'Mahony 2006, s 5). Den högre nivån av minoriteters deltagande och representation i det offentliga rummet vid decentraliserade system verkar också som en stabiliserande kraft i relationen mellan stat och minoritet, då minoriteters rädsla, om att staten utgör ett säkerhetshot där deras behov inte prioriteras, dämpas (Siegle - O'Mahony 2006, s 5).

I stater som har precis varit med om en inomstatlig eller mellanstatlig konflikt och där demokratiska institutioner precis börjat byggas, kan decentralisering vara ett starkt instrument för att öka stabiliteten mellan etniska grupper. Etniska, religiösa, kulturella eller politiska grupper som har hamnat emellan denna konflikt får via decentralisering utöva en viss politisk auktoritet inom lokala eller regionala jurisdiktioner i ett område där de dominerar. Exempelvis kan representation i poliskåren vara nödvändig för att öka förtroendet bland minoriteten genom att

deras övervakning av fredsöverträdelser. Graden av självstyre som utövas via befogenheterna som delegerats till den lokala eller regionala nivån kan i bästa fall bli en vändpunkt i konflikten mellan minoriteten och majoriteten och stärka den nationella sammanhållningen (Gjoni et al. 2010, s 291f & Siegle - O'Mahony 2006, s 10). Decentralisering ses alltså som ett sätt att avvärja etniska minoriteter från att skapa konflikter eller stimulera separatistiska rörelser om en möjlig utbrytning från staten. På lång sikt kan minoriteters trygghet leda till ett större samarbete med majoritetsbefolkning och en ökad integration (Jenne 2008, s 3f).

Enligt Schou och Haug (2005 refererad i Siegle - O'Mahony 2006, s 7) kan decentralisering vara en konfliktreducerande strategi endast när det:

- (1) breddar ett folkligt deltagande och engagemang bland majoritets- som minoritetsbefolkning,
- (2) medför att sub-nationella grupper ingår i förhandlingsprocesser med regeringen,
- (3) ökar statens legitimitet genom breddat lokalt folkligt deltagande,
- (4) etablerar och förbättrar statens uppsökande och kontroll i avlägsna områden,
- (5) bygger förtroende mellan grupper som är delaktiga i lokalt styrande institutioner, och
- (6) omfördelar resurser mellan regioner.

2.3 Decentralisering – en sporre till konflikt och/eller separatism

Trots att det finns ett antal forskare vilka menar att decentralisering förmildrar konflikter och ökar integration, finns det en rad andra som säger att decentralisering ger den motsatta effekten. Istället för att blidka separatistiska minoriteter, ser de decentraliseringen och dess befogenheter som en process av minoriteters fulla självständighet, genom vilken de kan skjuta upp en potentiell utbrytning från staten tills gruppen har samlat sig tillräckligt med resurser för att kunna mobilisera folkmassan. Minoriteters benägenhet att driva separatistisk rörelse för utbrytning ur staten är högre om de har en historia av viss decentralisering än om de inte har. Majoritetsbefolkning, bl.a. eliter, kan vid vissa tillfällen komma att tänka på decentralisering som en förlust av kontroll och driver därmed ett motstånd mot minoriteterna. På båda sidor kan alltså framträdandet av extremister förekomma, vilka betonar etniska skillnader och ökar risken för inre konflikt och minoriteters förtryck (Jenne 2008, s 4f).

2.3.1 Etnisk delning

Den största problematiken med decentralisering i etniskt heterogena samhällen är att den etniska identifikationen betonas och att skillnader mellan grupper synliggörs och institutionaliseras via utökningen av befogenheter. Utökade befogenheter till lokala etniska minoriteter främjar också positiv diskriminering vilket ökar sannolikheten för etniska konflikter. Studier visar att risken för etniska konflikter är störst i de samhällen där det finns en dominerande etnisk grupp vilken utgör 45-90 procent av den totala befolkningen och där det finns samhällen med mer koncentrerade minoritetsbefolkningar. I dessa fall uppfattar minoriteter att de kan uteslutas från politiken och utsättas för diskriminering, samtidigt som majoritetsbefolkningen uppfattar minoriteterna som tillräckligt starka för att anses som ett hot (Siegle - O'Mahony 2006, s 5f – Jenne 2008, s 4).

Decentralisering har varit mindre framgångsrik i stater som har varit präglade av starka centraliserade politiska system eller där det har funnits stora inflöden av invandrare vilka senare blivit den dominerande gruppen i ett territorium och krävt självständiga institutioner samt fler resurser. I dessa samhällen har visserligen det folkliga deltagandet ökat, men det har varit ett deltagande som har stimulerats och påverkats av lokala partier. De lokala partierna karaktäriseras ofta som extrema då de tenderar att betona etniska skillnader samt stimulera till etniska konflikter och/eller separatism, genom att mobilisera valkretsar på etniska och territoriella grunder. Partierna kan också föreslå och producera lagar som hotar andra grupper i landet eller blockera lagstiftning vilket kan komma att hindra statens utveckling eller de etniska gruppernas samarbete (Siegle - O'Mahony 2006, s 7).

2.3.2 Politisk polarisering

Det finns en stor risk för politisk "fraktionism" dvs. polarisering av olika politiska eller sociala grupper, i nyligen blivna demokratier. Decentralisering kan öka risken för fraktionism då de utökade befogenheterna kan belöna kompromisslösa politiska plattformar eller lokala partier som främjar trångsynta intressen, vilket skapar en politisk stämning mottaglig för tvister och omottaglig för lösningar. Kompromisser bli här svåra att uppnå. Lokala politiska ledare i decentraliserade system är inte heller pressade för att söka kompromissa med staten då de endast är ansvariga inför sina lokala väljare och lyckas attrahera fler väljare genom att karaktäriseras som patrioter vilka vill försvara regionen eller gruppen. Detta gör det också svårt att styra politiken i nationens intresse (Siegle - O'Mahony 2006, s 8ff).

Decentralisering kan sporra separatistiska rörelsers utbrytning från staten om:

- (1) grupper har en tydlig kulturell identitet,
- (2) grupper är territoriellt koncentrerade,
- (3) det finns ett missnöje från gruppen som drivs exempelvis av ekonomisk ojämlikhet, politisk diskriminering eller hot om kulturellt försvinnande,
- (4) de ekonomiska fördelarna med att tillhöra staten är inte signifikant för minoriteten,

- (5) klyftorna mellan grupp och stat är inte övergripande utan utgörs endast av en etnisk grupp,
- (6) de politiska fördelarna för de lokala politikerna eller regionala partierna är mindre än de politiska vinsterna i en enhetlig stat, och
- (7) vad gäller säkerheten, finns det inga med att vara en del av staten (Siegle - O'Mahony 2006, s 10).

2.3.3 Externa influenser

I samband med decentralisering blir staten även sårbar för externa aktörer och deras påverkan då dessa kan utnyttja klyftor som finns i landet. En av riskerna som finns med inblandningen av externa aktörer är när en etnisk grupp, som riskerar att hamna i en separatistisk rörelse, får stöd från andra sidan gränsen. Sannolikheten för utbrytning av en minoritet är större om den etniska gruppen ligger nära gränsen. Det finns empiriska studier som visar hur finansiering från diasporan till etniska grupper i en stat med en lång historia av konflikt bevarar interna konflikter på grund av en större tillgång till resurser (Siegle - O'Mahony 2006, s 9). Om grannländer som stöttar den etniska gruppen skapar obalans då är sannolikheten heller inte stor att decentraliserade institutioner kan förhindra konflikter utan snarare förvärra dem. Externa insatser kan alltså påverka gruppernas beteende eftersom den externa aktören kan ha makt att ändra på den interna maktbalansen åt en viss riktning. Men det kan också gå åt det motsatta hållet. När aktörerna ingriper för att förhindra interna konflikter får deras villighet att ingripa större betydelse än de institutionerna de faktiskt upprättar för förhindrandet av konflikt, vilket också gör att en pågående konflikt kan upphöra tillfälligt eller långsiktigt (Jenne 2008, s 5f).

3 Bakgrund

Detta avsnitt omfattar en historisk överblick av Kosovos interaktion med kosovoserbiska minoriteten genom en decentralisering av makt baserat på etnisk bakgrund. Under delavsnitt 3.1 presenteras de asymmetriska decentraliseringsreformer baserat på etnisk tillhörighet som gjorts under åren. Delavsnitt 3.2 presenterar Brysselöverenskommelsen ännu närmare.

3.1 Decentralisering genom åren 2000-2016

Kosovo är ett litet land med en befolkning på ca 1,8 miljoner. Det finns olika uppfattningar om hur stora de etniska grupperna är befolkningsmässigt, men man beräknar att det bor ca 92 procent albaner, mer än fem procent serber och övriga procenter utgörs av bl.a. bosnier, turkar och romer. Två tredjedelar av den serbiska minoriteten är bosatta i södra delen av Kosovo, medan en tredjedel är koncentrerade i kommunerna i norra Kosovo: Leposavic, Subin Potok, Zvecan och norra Mitrovica, där kosovoserber är en överväldigad majoritet (Gjoni et al. 2010, s 293f).

Mellan 1970-1990 talet var Kosovo en autonomi som tillhörde den serbiska republiken i Jugoslavien. Den etniska rivaliteten mellan kosovoalbaner och kosovoserber stärktes ännu mer under 80-90 talet på grund av olika anledningar. En av dessa är främst frågan om vem det kosovanska territoriet tillhör, det serbiska eller den albanska gruppen. Under år 1998 fördjupas konflikten mellan Kosovo och Serbien så pass mycket att det mynnar ut i ett krig. Med stöd från FN och NATO frigör Kosovo sig från Serbiens ockupation år 1999. Från krigets slut och fram till 2010 har spänningarna mellan de två etniska grupperna både stigit och avtagit, men trots detta finns det fortfarande en uppfattning bland båda grupper om att den andra gruppen är orsaken till rivalitet (Gjoni et al. 2010, s 295ff).

Kosovo har inlett ett antal decentraliseringsreformer under 1999-2008. Den första decentraliseringsreformen startade under år 2000 under namnet "On the self-government of municipalities in Kosovo" som utgjorde den första rättsliga grunden för decentralisering av trettio kommuner, där de fick rätten att ansvara för offentliga tjänster, infrastruktur, utbildning, vård och ekonomisk utveckling. Detta gällde dock inte kommunerna i norr, där kosovoserberna var mest koncentrerade, då Serbien installerat s.k. parallella strukturer som avser upprättandet av institutioner som skulle säkra kosovoserbernas erhållande av hälsovård, utbildning och andra tjänster. Dessa finansierades och styrdes av Serbien vilket gjorde att de fyra kommunerna i norr segregrades territoriellt och institutionellt från övriga

kommuner och kunde därmed inte utnyttja decentraliseringsreformen. Under åren ökade befogetheterna till kommunerna i Kosovo, både till de med kosovoserbisk majoritet och kosovoalbansk. Fram till 2007 utökade Kosovo befogetheterna till minoriteterna och skapade nya kosovoserbiska kommuner. Under 2007 föreslogs den mest kända decentraliseringsreformen i Kosovo - Ahtisaaris förslag. Denna föreslog förutom bildandet av sex nya kommuner med kosovoserbisk majoritet och ökad autonomi för kommunernas ekonomi, även en asymmetrisk decentralisering som gav kosovoserbiska kommuner utökade befogetheter exempelvis. skulle de få finansiell och tekniskt stöd från Serbien, beviljades utökade befogetheter inom hälsovård, utbildning och kultur-frågor, fick göra ett urval av polisstyrkans befälhavare och fick fler positioner i rättsväsendet. Dock accepterade endast de södra kosovoserbiska kommunerna dessa villkor, medan de kosovoserbiska kommunerna i norr nekade dessa befogetheter och valde att styras under de serbiska parallella strukturerna (Gjoni et al. 2010, s 297-303), fram tills Brysselöverenskommelsen dvs.

3.2 Brysselöverenskommelsen

Brysselöverenskommelsen undertecknades den 19 april 2013 och är en överenskommelse som har till syfte att normalisera relationen mellan Kosovo och Serbien. Denna kom senare att utvecklas till en fördjupad överenskommelse den 25 augusti 2015 där en rad generella element om vad som utgör överenskommelsen. Alltså vid referering till "Brysselöverenskommelsen" menar jag de båda dokumenten. Överenskommelsen har flera viktiga delar, men två viktigaste delarna som har med decentraliseringsprocessen att göra och som jag kommer referera till när jag skriver om Brysselöverenskommelsen är (1) avvecklingen av de parallella strukturerna och därmed införandet av decentraliserade institutioner med utökade befogetheter i norr, och (2) bildandet av en association för kommuner med kosovoserbisk majoritet (Republic of Kosovo 2015, 2f).

Överenskommelsen den 19 april 2013 fastställer att en avveckling av de parallella strukturerna i norr ska sättas igång genom (1) en integrering av den norra serbiska polisstyrkan till den kosovanska polisstyrkan, (2) att medlemmar av de norra serbiska säkerhetsstrukturerna ska få plats i kosovanska motsvarande strukturer, (3) tillsättningen av en regional polisbefälhavare endast för de fyra kosovoserbiska kommunerna (som också ska vara kosovoserb), (4) juridiska institutioner ska integreras i det kosovanska systemet och att ett antal platser ska tillhöra kosovoserber, och (5) lokala val ska organiseras (utifrån Kosovos lagar) i norra kommunerna under 2013 (Government of Kosovo, 2013, se Bilaga 3).

Överenskommelsen den 25 augusti 2015 avser bildandet av Associationen för kommuner med serbisk majoritetsbefolkning samt dess befogetheter och uppgifter. Associationens uppgifter kommer bl.a. vara att (1) stärka den lokala demokratin, (2) vidta åtgärder för att förbättra de lokala levnadsvillkoren både för de boende men även för de som har flytt från landet och som vill återvända, (3)

förse kommunerna med tjänster enligt Kosovos lagar, och (4) bedöma centralmaktens offentliga tjänster som erhålls av kommunerna och genom dessa forma gemensamma intressen. Associationen kommer också att bl.a. utveckla den lokala ekonomin, utbildningen, hälsovården, stads- och landsbygdsplaneringen och finansieras av den egna budgeten, medlemmarna och Serbien (Associaton/Community of Serb majority municipalities in Kosovo 2015, s 1-4, se Bilaga 4). Brysselöverenskommelsen, genom avvecklingen av parallella strukturer och associationens framtida kompetenser, samt kommunernas nuvarande befogenheter, signalerar att denna form av decentralisering fyller kriterierna för politisk, finansiell och administrativ decentralisering (Siegle - O'Mahony 2006, s 3).

4 Resultat och analys

Uppsatsens resultat- och analyskapitel är indelat i två delar vilka utgår från teorierna som presenteras i kapitel 2. Den första delen redogör och analyserar huruvida intentionerna med överenskommelsen har varit att integrera minoriteten och reducera en potentiell konflikt i Kosovo. Den andra delen redogör och analyserar varför det finns ett motstånd mot Brysselöverenskommelsen bland oppositionen, utifrån teorin om decentralisering som konflikt drivande mekanism.

4.1 Integration och konfliktreducering

4.1.1 Kompromiss för förhindrandet av separatism

Enligt Edita Tahiri, dialogministern som ansvarar för överenskommelsen, är bildandet av en association och dess utökade befogenheter en kompromiss för att avveckla de parallella strukturerna som Serbien infört norr om Kosovo, i kommunerna med serbisk majoritetsbefolkning under efterkrigstiden (Tahiri, 2016). De illegala parallella strukturerna, som segregerat fyra kommuner med serbisk majoritetsbefolkning, har skapat stor osäkerhet och misstro bland kosovoserber för de kosovanska institutionerna då de enda institutioner de har varit i kontakt med har varit kontrollerade av Serbien, trots att de bott i Kosovo. Serbien har alltså genom strukturerna finansierat, kontrollerat och bevarat serbisk hälso- och sjukvård, utbildning, polis och andra viktiga myndigheter (Gjoni et al. 2010, s 297). Tahiri menar att ”detta har varit ett sätt för Serbien att manipulera den serbiska minoriteten och att inifrån dela Kosovos territorium” (Tahiri, 2016) och att genom överenskommelsen, som avvecklar strukturerna i utbyte mot en association med utökade befogenheter, ”har [vi] strukit alla möjligheter för Kosovos uppdelning, och därför har vi genom denna upprätthållit den territoriella integriteten” (Tahiri, 2016). Thaqi, Kosovos nuvarande president, säger likaså i en konferens, att överenskommelsen är en kompromiss som har ”räddat Kosovo från en territoriell uppdelning.” (Report TV, 2015).

Baserat på dessa uttalanden, kan man tyda på att det finns ett starkt incitament att reducera de hinder dvs. de parallella strukturerna, som kan bidra till konflikter eller separatism. Alltså har uttalanden inte visat på att det finns incitament att direkt reducera konflikter mellan etniska grupper genom decentralisering utan snarare att befogenheter måste delegeras till den serbiska minoriteten i utbyte mot att säkra Kosovos territorium och självständighet. Tahiri menar att tidigare decentraliseringsplaner exempelvis där kommuners gränser har definierats för att vidare skapa kommuner där befolkningssammansättningen gjort kosovoserber till

en majoritet, har också varit en av många kompromisser Kosovo har ingått i med andra stater och Serbien. Den största orsaken till dessa kompromisser har varit att att få stöd i Kosovos självständighet. Att ge exempelvis kosovoserber sex nya kommuner (fyra har de haft sedan tidigare) via en av reformerna, gör att de som en minoritet på mindre än fem procent utgör 25 procent av Kosovos kommuner, där de benämns som kommuner med kosovoserbisk majoritetsbefolkning. De är inte berättigade för det, men det har varit en kompromiss, säger Tahiri. (Tahiri, 2016).

”Ahtisaaris förslag har sannerligen gett fler rättigheter till den kosovoserbiska minoriteten än till de andra minoriteterna, men detta har gjort att vi har erhållit vår officiella självständighetsförklaring. Om vi inte hade accepterat Ahtisaaris förslag om asymmetrisk decentralisering, då hade ingen erkänt oss som en självständig stat heller. Hade inte risken för konflikt och kosovoserbers separatism varit större då än vad den är nu?” (Tahiri 2016)

Forskare som har studerat tidigare decentraliseringsreformer i Kosovo menar att Kosovos ständiga ultimatum, till kommunerna i norr, om att välja decentralisering (utökade befogenheter) i utbyte mot distans från Serbien (och att acceptera kosovanska institutioner), har gjort att den serbiska minoriteten sett regeringens vilja att decentralisera som ett lockbete för att acceptera Kosovos självständighet snarare än som ett medel för att vara lyhörda, säkra och tillgodose minoritetens behov (Gjoni et al. 2010, s 307).

Kopplat till teorin om konfliktreducering, signalerar uttalanden av politikerna att intentionerna med tidigare och nuvarande decentraliseringsreformer inte är att uppfylla minoriteters behov i syfte att öka integrationen mellan etniska grupper och reducera konflikt, som teorin säger (Siegle - O'Mahony 2006, s 1), utan att göra kompromisser med Serbien i syfte att bevara det kosovanska territoriet och reducera risken för separatism för att Kosovo i sin tur ska kunna erkännas som stat. Intentionen är alltså att konfliktreducera men har en grund i andra anledningar, än minoriteternas välbefinnande. Även Petrit Zogaj som är aktiv i och representerar civilsamhället tror att:

”Detta politiska projekt har inte uppstått på ett annat sätt än genom en kompromiss och genom en lång process av förhandling driven av viktiga medlemmar i säkerhetsrådet. Det har alltså varit nödvändigt för Kosovos erkännande att göra denna kompromiss.” (Zogaj 2016)

4.1.2 Institutionell integration och representation

Brysselöverenskommelsen punkt om avvecklingen av de parallella strukturerna möjliggör för Kosovo att installera egna institutioner i norr samt ge dessa asymmetriska befogenheter vilka kosovoserber kan nyttja. I detta skede har överenskommelsen resulterat i att de kosovoserber som har arbetat via de

parallella strukturerna i norr håller på att eller kommer att integreras i de kosovanska institutionerna. Exempelvis har den tidigare illegala kosovoserbiska polisen i norr blivit en del av Kosovos polisstyrka (Tahiri 2016). Enligt en rapport skriven av Serbiens myndigheter har integreringen i den kosovanska polisstyrkan gett positiva konsekvenser för den kosovoserbiska minoriteten som upplevt en ökad känsla av säkerhet. Representationen i polisstyrkan genom exempelvis det kosovoserbiska regionala polisbefälet som har utsetts för de kosovoserbiska kommunerna i norr, har resulterat i att medborgarna i norra Kosovo känt en högre nivå av tillit till polisen (Gavrilovic – Dimitrijevic 2014, s 20). Kopplat till teorin om konfliktreducering menar denna att representation speciellt i polisstyrkan, som är en fundamental myndighet för säkerhet, är nödvändig för att öka förtroendet bland minoriteter, vilket det tycks ha gjort. Dock huruvida minoritetens säkerhet har varit i fokus för Kosovos intentioner med överenskommelsen är svårt att bedöma.

Avvecklingen av de parallella strukturerna och inrättandet av nya institutioner i norr har gjort att den norra regionen börjat samarbeta med den centrala statsmakten, något den inte gjort tidigare. Ett exempel på kosovoserbernas samarbete och integration i de kosovanska institutionerna har varit deltagandet i de lokala partivalen där de efter Kosovos självständighet under år 2008 vägrade att delta, men efter överenskommelsen 2013 valde för första gången utlysa lokala kosovanska val och ”blev en del av det kosovanska politiska systemet” (Tahiri 2016). Alltså har överenskommelsen med utökade befogenheter till den kosovoserbiska minoriteten inte endast lett till ett politiskt deltagande, men även ett större samarbete mellan minoriteter och centralmakten (Siegle - O’Mahony 2006, s 5). Bildandet av en association kan öka detta samarbete och integrationen tror Bajrush Morina, en av Kosovos största journalister, som säger att:

”Nu kan vi hoppas på att associationen är en strategi för att integrera, sakta men säkert, då associationen är den enda institution som kan få kosovoserberna att vända ryggen till Belgrad och vända huvudet mot Pristina. Detta är det slutgiltiga syftet med associationen som kanske kan förverkligas. [...] associationen är juridiskt kopplat till Prishtina och inte Belgrad, och detta är den sidan av myntet som kan komma att bli positiv.” (Morina 2016)

Uttalanden via intervjuer eller via utvalda artiklar av Kosovos regering har sällan eller inte alls nämnt associationens eller övriga institutioners betydelse för minoriteten. Den enda som nämner detta är en politisk rådgivare till en politiker vars parti sitter i regeringen som säger att: ”Associationen är ett sätt för dem [den kosovoserbiska minoriteten] att bevara sin identitet. Den är även en mötesplats där de kan diskutera frågor som rör dem.” (Politisk rådgivare, 2016). Baserat på detta kan man dra kopplingar till det teoretiska ramverket som säger att utökade befogenheter till institutioner som drivs av en marginaliserad minoritet är en garanti för att deras frågor ska prioriteras (Siegle - O’Mahony 2006, s 5), som i detta fall sker via associationen. Denna kommer att senare ha till uppgift att

representera det kosovoserbiska samfundet gentemot statsmakten (Associaton/Community of Serb majority municipalities in Kosovo 2015, s 1).

Utgått ifrån intervjuerna kan man dock inte finna tecken på att Kosovos intentioner med överenskommelsen har varit att först och främst tillfredsställa den kosovanska minoritetens behov så att de ska känna sig integrerade och på så sätt reducera potentiell konflikt, utan istället har fokus legat på de kosovanska institutionernas integration, som ett sätt att avvärja potentiell konflikt. Robert Cooper, en av EU:s förhandlare som varit med under den andra överenskommelsen mellan Kosovo och Serbien, bekräftar min analys genom följande uttalande:

”Belgrad har ett intresse eftersom de [den kosovoserbiska minoriteten] är serber. Belgrad har ett intresse ge dem möjligheten att leva utan otillbörlig inblandning eller utan säkerhetsproblem. Prishtina har ett intresse av att anpassa dem [den kosovoserbiska minoriteten] i enlighet med Kosovos lagstiftning som en del i staten Kosovo. Detta är grunden för avtalet.” (New Perspektiva 2015)

Vikten av den institutionella integreringen som uppkommer genom uttalanden om överenskommelsen tillkännager kriterium (4) och dess betydelse. Kriterium (4) om etableringen och förbättringen av statens uppsökande och kontroll i avlägsna områden (Schou och Haug 2005 refererad i Siegle - O’Mahony 2006, s 7) speglas i Kosovos prioritering om avvecklingen och installeringen av kosovanska institutioner i norr, där de tidigare inte har haft någon form av kontroll. Även Cooper bekräftar detta via ett uttalande där han menar på att Brysselöverenskommelsen har möjliggjort för Kosovo att kontrollera hela det kosovanska territoriet (New Perspektiva 2015). Huruvida den institutionella integrationen kommer integrera minoriteter är osagt.

4.1.3 Minoriteters deltagande och inkludering

Kriterierna (1), (2), (3) och (5) för konfliktreducering betonar oerhört mycket vikten av att bredda det folkliga deltagande (bland majoritets- och minoritetsbefolkning) och engagemanget genom en inkludering i förhandlingsprocessen för att öka statens legitimitet (Schou och Haug 2005 refererad i Siegle - O’Mahony 2006, s 7). Enligt intervjuerna och officiella uttalanden finns inga tecken på att regeringen prioriterar minoritetens och majoritetens samspel och inkludering i förhandlingsprocessen. Petrit Zogaj menar exempelvis att det civila samhället har nästan inte alls involverats och att man utifrån den mediala bilden av överenskommelsen får lätt intrycket att integrationen beror på vad statsministrarna säger och gör, men det är snarare så att integrationen beror på människorna som berörs av förändringarna (2016). Enligt en EU-finansierad studie gjord av en NGO, som undersökt kosovoserbers attityder gentemot Brysselöverenskommelsen, har överenskommelsens brist på öppenhet och tvetydighet lett till att minoriteten känner sig hjälplösa då de varken kunnat

påverka avtalet eller dess implementering. En stor politisk misstro för nästan alla politiska aktörer samt känslor av missnöje och osäkerhet bland kosovoserber har framkallats i samband med Brysselöverenskommelsen. Exempelvis visar studien att endast 10 procent av de fyra kommunerna i norr stödjer Brysselöverenskommelsen (Jovic – Nesovic 2015, s 5-8). Även civilsamhället i Kosovo har kritiserat bristen på öppenhet i överenskommelsen. Petrit Zogaj har exempelvis kritiserat den kosovanska och serbiska regeringen för att inte ha varit tillräckligt transparenta i sina uttalanden om vad överenskommelsen kommer att innebära (Rtklive, 2015).

4.1.4 Konklusion

Avsikten med att nämna kriterierna för konfliktreducering är inte att undersöka hur det har gått för Kosovo i uppfyllandet av kriterierna för att därmed avlägsna risken för konflikt, då detta inte är syftet med min studie. Utan syftet med att nämna kriterierna har varit att genom intervjuerna undersöka huruvida kriterierna för minoriteternas deltagande och inkludering i överenskommelsen är av betydelse och prioriteras för att vidare integrera dem och reducera konflikt. Resultaten visar dock att de kosovanska politikerna inte är intresserade av att integrera kosovoserberna eller kosovoalbanerna så att de i sin tur inte är i konflikt med varandra, utan prioriteringen för dem har snarare varit att upprätta kosovanska institutioner för att i sin tur bli erkända som en självständig och stabil stat. Detta baseras på vilket fokus de har valt att ha i uttalanden om Brysselöverenskommelsen.

4.2 Segregation och konflikt

4.2.1 Etnisk delning

Det främsta argumentet mot den asymmetriska decentraliseringen i Kosovo, som Ahtisaaris förslag initierade och som Brysselöverenskommelsen är en produkt av är att den skapar en uppdelning av människor baserat på etnisk tillhörighet. Visar Ymeri (2016), partiledaren för Vetvendosja i opposition, menar att processen innan Brysselöverenskommelsen vilken har definierat gränser och delat upp kommuner baserat på etnisk tillhörighet strider mot decentraliseringens syfte om att effektivisera kommuners arbete och minska avståndet till medborgarna. Detta genom en oproportionerlig uppdelning av kommuner och medborgare baserat på etnicitet. Exempelvis finns det stadsområden med kosovoalbansk majoritet som har över 30 000 medborgare men som inte har fått bilda kommun, medan ett område med kosovoserbisk majoritet som har 5000 medborgare har fått göra det för att nyttja de befogenheter som den asymmetriska decentraliseringen medför. Genom denna decentraliseringsprocess, som är grunden för Brysselöverenskommelsen, påbörjas normaliseringen av en uppdelning som ska

baseras på etnicitet. Det är inte endast fördelningen av kommuner som är orättvisa, då kosovoserbiska kommuner utgör 25 % av alla kommuner trots att de endast utgör 5 % av befolkningen, utan även kommunernas institutioner och deras befogenheter avspeglar en diskriminering baserat på etnicitet (Ymeri 2016). Ymeris partikamrat Zgjim Hyseni påpekar att kommunerna med serbisk majoritetsbefolkning, har fler befogenheter än övriga kommuner i Kosovo. Exempelvis har dessa kommuners styrelser i samband med Brysselöverenskommelsen rätt att sätta agendan för vilket polisbefäl som ska styra i deras kommuner genom att ange tre alternativ om vem som är passande för rollen. Vidare fattar ministern beslut om vilken av de tre som intar rollen som polisbefäl. Övriga kommuner som inte har en serbisk majoritetsbefolkning, alltså som har kosovoalbansk majoritetsbefolkning får inte ta del av dessa befogenheter (Hyseni 2016). Detsamma gäller befogenheterna för universitetssystemet som styrs i vanliga fall centralt av regeringen, men där de i norra kommunerna med kosovoserbisk majoritet styrs på kommunal nivå, vilket gör att de i nuläget planerar att bygga ett universitet där serbiskan är det officiella språket. Ymeri är snabb med att påpeka att problemet inte ligger i att de får befogenheter att göra så utan:

”Så klart att det ska finnas institutioner som hjälper marginaliserade grupper, men det är inte vad som görs här. Genom denna process skapas två territorier där den ena tillhör kosovoserber och den andra kosovoalbaner. Denna delning sker inte endast på det institutionella planet utan även på det territoriella. Varför inte ha institutioner eller universitet på serbiska även i andra kommuner exempelvis i Prishtina? [...] Men dela inte upp territorium baserat på etnicitet där vi definierar territoriet fram till Gracanica [en kommun med kosovoserbisk majoritet] som kosovoalbanskt och territoriet efter Gracanica som kosovoserbiskt. Inga kommuner ska ägas av någon etnisk grupp.” (Ymeri 2016)

Journalisten Morina påpekar också att den asymmetriska decentraliseringen och den etniska delningen i Kosovo har nått sin höjdpunkt med Brysselöverenskommelsen där bildandet av en association för kommuner med kosovoserbisk majoritet kommer att synliggöra denna delning.

”Endast namnet ”Associationen för kommuner med serbisk majoritet” signalerar att det kommer finnas en juridisk och politisk enhet som kommer endast ta hand om och representera de kosovoserbiska kommunerna och medborgarna, men samtidigt finns det kosovoalbaner, kosovoturkar, kosovobosnier och kosovoromer som bor i dessa kommuner men som inte kommer vara representerade där, alltså som utelämnas och diskrimineras.” (Morina 2016)

Han menar också att den inte kommer att integrera kosovoserber utan tvärtom segregera dem, då associationen, baserat på den överenskommelse som undertecknades den 25 augusti, kommer att fungera som ett organ med egen

styrelse, institutioner och symboler. När kosovoserber därmed kommer vara i behov av tjänster som går utanför kommunens kompetenser, kommer de, istället för att vända sig till den kosovanska centralmakten, ta hjälp av associationen. Detta kommer att segregera och distansera kosovoserber från kosovoalbanser och övriga samhället (Morina 2016). Ragip Begaj, kommunordförande för en kosovoalbansk kommun i Kosovo, menar att den etniska uppdelning mellan kommuner som kommer att ske i samband med bildandet av associationen, kommer endast öka hatet mellan de två etniska grupperna då den positiva diskrimineringen av den ena gruppen kommer få den andra gruppen att kännas sig utesluten och orättvist behandlad (Begaj, 2016).

Vidare menar Ymeri att politikerna som har skrivit under avtalet har genom sina offentliga uttalanden sagt att detta är ett sätt att integrera den kosovoserbiska minoriteten och på så sätt eliminera den potentiella risken för konflikt, dock tror han själv inte att detta är sättet för att eliminera potentiella konflikter utan associationen kommer snarare öka risken för konflikt (Ymeri 2016). QKSS, en organisation i Kosovo som studerar och mäter människors attityder till ett fenomen, har gjort en studie om den kosovanska befolkningens inställning till bildandet av en kosovoserbisk association. Studien visar att 71,1 procent är negativa till associationen då de tror att den kommer vara skadlig för Kosovo (QKSS, 2016). Samtidigt visar resultat från undersökningar gjorda i norra Kosovo bland kosovoserbiska kommuner att respondenternas största upplevda hot är risken för etniska konflikter (Jovic – Nesovic 2015, s 30). Aktivisterna för partiet Vetvendosja Trim Gashi och Fatos Sahiti påpekar också att associationen, de utökade befogenheterna som den kommer att ha och gruppen den representerar, gör att de känner sig diskriminerade och tycker att decentraliseringen i detta fall är rasistisk (Gashi – Sahiti 2016).

Baserat på intervjuerna från främst oppositionen, men även en journalist i Kosovo samt de attitydundersökningar som har gjorts i Kosovo finns det skäl att anta att motståndet mot decentraliseringsprocessen och Brysselöverenskommelsen, beror på uppfattningen om att överenskommelsen delar upp människor utefter etnicitet vilket kommer öka risken diskriminering och etniska konflikter, vilket även vår teori säger. Baserat på deras uttalanden ovan uppfyller de också följande kriterier för separatism (1) gruppen har en tydlig kulturell (här: etnisk) identitet, (2) gruppen är territoriellt koncentrerade och (5) klyftorna mellan grupp och stat är inte övergripande utan utgörs endast av en etnisk grupp, då intervjupersonerna påpekar att de andra minoriteterna inte får lika många befogenheter som kosovoserber.

4.2.2 Politisk polarisering

Decentralisering medför också en stor risk för politisk polarisering och uppkomsten av extrema och/eller nationalistiska partier. Zgjim anser exempelvis att kosovoserbernas utökade befogenheter i parlamentet är skadliga för Kosovos nationella intressen. Alla de kosovoserbiska partier som tidigare har varit enskilda partier har idag satts samman till ett subjekt vid namnet Serbiska listan som ska

likna ett parti. Genom de utökade befogenheter som fastställts tidigare får den kosovoserbiska minoriteten tio platser i parlamentet oavsett om partiet får röster eller inte. Genom dessa menar Zgjim, utövar Serbien sin kontroll över Kosovo då deras beslut fattas i de flesta fall i enlighet med den serbiska regeringen. I allra de flesta fall sätter alltså de serbiska ledarna agendan för hur och vad de kosovoserbiska ledarna ska göra i den kosovanska politiska arenan, vilket också resulterar i att (1) förslag som har med Kosovos självständighet stöds inte av kosovoserber då de styrs av Serbien som inte erkänner Kosovo som en stat, och (2) den kosovoserbiska listan representerar inte de nationella intressen och det kosovanska folket, utan endast kosovoserber och de serbiska ledarnas vilja. Det finns t.o.m. en ledamot som bara för några veckor sen sade att "Inga beslut kan fattas i Kosovo utan Belgrad". Men hur har detta med Brysselöverenskommelsen att göra? Zgjim menar att det finns ett proportionellt positivt samband mellan ökningen av kompromisser mellan Kosovo och Serbien och ökningen av Serbies kontroll via de alltmer utökade befogenheterna. Alltså tror han att den politiska polariseringen genom Serbiens kontroll av kosovoserbiska ledamöter kommer att bara bli större efter Brysselöverenskommelsen (Hyseni, 2016). Ett exempel på Serbiens kontroll är då kosovoserbiska ledamöter vid ett tillfälle gick öppet gick ut med att de skulle rådgöra med Belgrad om huruvida de fortfarande skulle sitta i regering eller inte. Enligt artikelförfattaren misstror kosovoalbanerna ledamöterna då de dels inte erkänner Kosovo som en republik och dels tar order från Belgrad (Hajdari, 2015).

Albulena Haxhiu, tidigare ledamot för partiet Vetevendosja, berättar också att ledamöterna har hindrat Kosovo från att skapa sin egen säkerhetsstyrka då en ändring av konstitutionen kräver en majoritet av minoriteternas röster i parlamentet och då en majoritet av minoriteterna är kosovoserber har dem nästan vetorätt i grundlagarnas ändringar. I detta fall hindrar de Kosovo från att fungera som en självständig stat vars suveränitet försvaras av en säkerhetsstyrka och detta gör dem med argumentet att Kosovo inte är en självständig stat. Alltså hindrar deras utökade befogenheter, som kosovoserber har fått, Kosovos utveckling. Det vi vill göra är att bryta de politiska och ekonomiska kopplingarna mellan kosovoserbiska ledamöter och Serbien, så att Kosovos suveränitet kan skyddas (Haxhiu, 2016). Utifrån detta skulle en kunna tolka att politikerna om inte direkt, då indirekt betonar de etniska skillnaderna, då de kosovoserbiska ledamöterna utgår från den serbiska regeringens ståndpunkter. Detta försvårar i sin tur kompromisser mellan de etniska grupperna, som vår teori säger är en stor faktor för att kunna reducera konflikt.

Brysselöverenskommelsen upprörde och hetsade både kosovoalbaner och kosovoserber i olika delar av Kosovo, där extrema sidor av de båda kom upp till ytan. Bland kosovoalbanerna var motståndet mot bildandet av en association så stort att partierna i opposition kastade tårgas i parlamentet (Qafmolla 2015). En politisk rådgivare för ett parti i regering säger att detta är ett sätt för partierna att hetsa befolkningen genom att betona vikten av nationens suveränitet som enligt dem inskränks genom överenskommelsen. Detta är för dem ett ypperligt tillfälle att beröra människor genom en nationalistisk retorik och utnyttja överenskommelsen för att locka väljare (Politisk rådgivare 2016). I de

kosovoserbiska kommunerna drevs protester av högergrupper, politiska ledare och flera tusen människor, mot de politiska ledarna i Serbien som hade ingått i överenskommelsen. Missnöjet bland de som protesterade handlade främst om avvecklingen av de parallella strukturerna som skulle innebära ett erkännande av kosovanska institutioner. Och för dem är Kosovo fortfarande serbiskt (Cabric, 2013).

Intervjuerna och de kompletterade artiklarna har visat att det finns en politisk fragmentering baserat på etnicitet vilken har stärkts i samband med överenskommelsen. Denna fragmentering kan kort beskrivas som en politisk arena där kosovoalbaner strider för självständighet och kosovoserber strider mot självständighet. Siegle - O'Mahony (2006, s 10) säger att risken för skapandet av separatistiska rörelser och en eventuell utbrytning från staten ökar om det finns ett missnöje som drivs i området (kriterium (4)). Det största missnöjet bland kosovoserber som framkommer i intervjuerna och kompletterade artiklar, är kosovoserbernas motvilja att erkänna kosovanska institutioner och därmed Kosovo som en stat. Utöver detta visar en studie att kosovoserber är missnöjda med den stora arbetslösheten och den organiserade brottsligheten (Jovic – Nesovic 2015, s 8). Detta skulle kunna vara ett incitament för att bryta sig loss från Kosovo tillsammans med uppfyllandet av övriga kriterier. Dock har intervjuerna inte visat tecken på direkta separatistiska rörelser eller regionala partier som vill mobilisera folk och bryta sig loss från Kosovo, då de rådande kosovoserbiska politikerna snarare menar att hela Kosovo tillhör Serbien.

4.2.3 Externa influenser

Siegle - O'Mahony (2006, s 9) skriver i sin vetenskapliga artikel om att vid decentralisering blir stater extra sårbara för externa aktörers ingripanden. Särskilt sårbart är det när det är ett grannland som påverkar, finansierar eller stödjer en etnisk grupp som befinner sig nära den egna gränsen. Så har fallet varit i Kosovo, då Serbien som ligger territoriellt nära de norra kosovoserbiska kommunerna och har vid många upprepade fall förhindrat integreringen via decentraliseringen. Haxhiu berättar att Serbien har tidigare ingripit och förhindrat minoriteternas integrering genom att installera parallella strukturer, alltså illegala serbiska institutioner som har delat den norra delen från resten av Kosovo. I samband med Brysselöverenskommelsens punkt om avveckling av parallella strukturer tar denna serbiska kontroll uttryck i bildandet av en association istället som kommer ha utökade befogenheter, representera kosovoserber samt finansieras och stöddas av Serbien (vilket står även i överenskommelsen). Haxhiu betonar att "[...] genom associationen bygger dem [Serbien] en ministat i Kosovo." (Haxhiu 2016).

Men kanske behöver minoriteten stöd från Serbien för att känna sig säkra? Det finns en konsensus bland nästan alla intervjupersoner, förutom Tahiri som inte nämner det alls, att den stora konflikten i Kosovo och den problematiska situation som de befinner sig i nu inte handlar om kosovoalbaner och kosovoserber, utan det är snarare en konflikt mellan Kosovo och den serbiska staten. Studier som har haft till syfte att mäta kosovoalbaners och kosovoserbers attityder gentemot

varandra mellan år 2002-2010, har visat att kosovoalbaner håller Serbien ansvariga för att ha ökat spänningarna mellan de två etniska grupperna (Gjoni et al. 2010, s 296). Ymeri och Haxhiu förklarar att det finns en felaktig uppfattning om den politiska verkligheten i Kosovo. De anser att det har varit i Serbiens intresse att presentera situationen i Kosovo som en konflikt mellan kosovoserber och kosovoalbaner, för att kunna kontrollera resurserna och politiken i Kosovo. Det är heller inte en slump att de största naturresurserna ligger i kommuner med kosovoserbisk majoritet. Oppositionen tror därför att Brysselöverenskommelsen endast är ett sätt för Serbien att ännu en gång påverka Kosovos inrikespolitik. Bildandet av en association med utökade befogenheter är därför inte det rätta sättet för att säkra minoritetens integrering. Istället garanteras integreringen genom att bygga en stark ekonomisk välfärdsstat med jämlika institutioner, vilket inte kan ske förrän Serbien backar ur Kosovo (Ymeri – Haxhiu 2016). Dessa utsagor visar också på hur en extern aktör har kunnat ändra maktbalansen genom att stärka spänningarna mellan grupperna, som vår teori säger händer innan en konflikts utbrott. Ymeri avslutar med:

”Associationen är inte något som den kosovoserbiska minoriteten har efterfrågat, utan det är en efterfrågan från Serbien. Men åk gärna och fråga dem [kosovoserberna]. Jag är övertygad om att de kommer att tycka att den är problematisk.” (Ymeri 2016)

4.2.4 Konklusion

I förhållande till teorin om decentralisering som en konfliktskapande mekanism, kan man baserat på intervjuer och kompletterande material, dra slutsatsen att det finns tecken på att decentraliseringsprocessen visar på konfliktskapande tecken, vilket också är grunden till varför det finns ett motstånd mot Brysselöverenskommelsen bland oppositionen. Det finns alltså skäl att fastställa att motståndet mot Brysselöverenskommelsen beror i grunden på uppfattningen att decentralisering har tidigare skapat och kommer skapa ytterligare etniska uppdelningar, starkare politisk polarisering och starkare kontroll från Serbien, vilket enligt teorin leder till konflikt och/eller separatism, och inte till integrering som regeringen menar.

5 Diskussion och slutsats

5.1 Europeisering ändrar agendan

Studien har haft till syfte att undersöka hur man kan förstå decentraliseringen i Kosovo som ett sätt att konfliktreducera och konfliktsporra. Resultatet från intervjuerna har dock visat att teorierna har en lucka och säger avsevärt lite om betydelsen av den globala integrationen och hur detta påverkar politikernas intentioner i besluten de tar. Den teori, som ändrar politikernas agenda i deras beslutsfattande samt som ska försöka fylla den lucka som de använda teorierna endast berör ytligt, är Europeiseringen. Om denna säger oss något om intentionerna och motståndets uppkomst mot Brysselöverenskommelsen, kan vi kanske också bidra till forskningen om decentraliseringen i en tid där de globala krafterna är mer än en detalj i historien.

Vår tidigare använda teori som har betonat de externa influensernas betydelse menar att externa aktörers stöd i förhindrandet av konflikt också kan avvärja konflikter (Jenne 2008, s 5f). Detta är bara en ytlig förklaring av EU:s betydande roll i överenskommelsen och konfliktreduceringen. En definition som är av relevans här är Europeisering som en process för påverkan där europeiska beslut påverkar medlemsstaters politik och politiska strukturer (Börzel – Risse 2007, s 485). Den röda tråden genom alla intervjuer har varit EU:s roll i överenskommelsen. Intentionerna enligt denna teori är därför inte att konfliktreducera i första hand, utan intentionerna enligt Tahiri är att genom Brysselöverenskommelsen öppna upp dörrarna för ett EU-medlemskap. Hon menar att Brysselöverenskommelsens syfte är att normalisera relationerna mellan Kosovo och Serbien och då ett medlemskap kräver goda relationer, bör Kosovo engagera sig i dialog med Serbien. Hon säger också att "[...] genom att utöka den kosovoserbiska minoritetens befogenheter försäkras vi världen om att vi tar hand om våra minoriteter (Tahiri, 2016). Vidare bekräftar den politiska rådgivaren för ett regeringsparti att regeringen inte vill överföra så pass mycket makt till minoriteterna utan att det är nödvändigt för att Kosovo ska få stöd från EU i processen av att bli en erkänd stat av alla. Hen menar också att det är det enda alternativet för att rädda Kosovo och säger "Den [överenskommelsen] är inte god, söt eller smaklig. Den är sur, besk och motbjudande. Men det är ett botemedel." (Politisk rådgivare 2016). Även journalisterna betonar EU:s och det internationella samfundets roll. Morina säger att Brysselöverenskommelsen är en väg in till EU och att Kosovo inte har något annat val (Morina 2016).

Även oppositionen var enig om att EU:s roll var avgörande för relationen mellan Kosovo och Serbien, dock hade de en annan utgångspunkt än vad de övriga respondenterna hade. Hyseni menar att EU:s roll är att snarare inverka på

Serbien som är en instabil aktör i Balkan vars nära kontakt med Ryssland är ett hot mot Balkan och Europas stabilitet. Genom Brysselöverenskommelsen försöker EU distansera Serbien från Ryssland och närma dem mot EU-integrering, och detta gör dem genom att överlämna en större serbisk kontroll av Kosovos territorium via decentralisering. Ymeri instämmer med att säga att:

”De [EU] har börjat se Serbien som en viktig partner när det gäller regionens utveckling och Kosovo har i denna situation börjat bedömas som en förhandlingsvaluta, vilken man kan utnyttja för närmandet mellan Serbien och EU” (Ymeri 2016)

Utifrån uttalanden från båda sidor är det viktigt att ställa frågan: Hade utfallet sett annorlunda ut om EU inte varit involverad i överenskommelsen? Baserat på dessa är europeiseringen är ett viktigt perspektiv att ta in i fråga om decentraliseringen i Kosovo.

5.2 Diskussion och slutsats

Syftet med denna uppsats har varit att förstå och synliggöra ratificeringen av och motståndet mot Brysselöverenskommelsen i ljuset av teorier om decentralisering som konfliktreducerande strategi respektive konflikt drivande mekanism. Detta utifrån följande frågeställningar:

Vilka intentioner har den kosovanska regeringen med ratificeringen av Brysselöverenskommelsen?

Hur kan motståndet mot Brysselöverenskommelsen förstås utifrån teorin om decentralisering som en konflikt drivande mekanism?

Utifrån analysen kan man fastslå att det finns skäl att tro att intentionerna med ratificeringen av Brysselöverenskommelsen är att konfliktreducera. Dock är skälen till konfliktreducering inte förenliga med vår teori som betonar vikten av minoriteternas integrering och välbefinnande. I Kosovos fall har detta inte visats sig vara det främsta argumentet för konfliktreducering utan argumenten har snarare varit att undgå konflikt för att bli erkända som en självständig stat. Brysselöverenskommelsen och decentralisering ses alltså mer som en kompromiss istället för ett medel för att installera självständiga institutioner i hela landet. Teorin om Europeisering under avsnitt 5.1 förstärker denna tes ytterligare där Brysselöverenskommelsen ständigt ses som en väg in till EU och ett medlemskap i EU kräver en självständig stat. Alltså, baserat på intervjuerna, är de främsta intentionerna med Brysselöverenskommelsen att skapa självständiga institutioner för att erkännas som en självständig stat och vidare bli en del av EU.

Analysen synliggör också motståndet mot Brysselöverenskommelsen och kommer fram till att det grundar sig på ett motstånd mot den etniska uppdelning och politiska polarisering som tidigare decentraliseringsreformer har skapat samt som Brysselöverenskommelsen stärker och kommer att stärka ännu mer. Den gemensamma faktorn mellan motståndet mot etnisk uppdelning och politisk polarisering är Serbien, som utifrån intervjuerna är den som försvårar situationen och sporrar till konflikt. Den likhet som finns mellan regeringspolitikerna och motståndarna är att ingen av dem egentligen tror att ytterligare decentralisering och befogenheter kommer att integrera minoriteten. Men det som skiljer dem åt är att under tiden som regeringspolitikerna utnyttjar överenskommelsen och därmed minoriteterna för att nå sitt mål, blir motståndarna frustrerade över att det kommer skapa ytterligare segregering och konflikt.

I denna studie har två teorier lyfts fram i syfte att förstå fallet i Kosovo utifrån decentralisering som en strategi för att motverka eller sporra konflikt. Det finns inga generaliserande ambitioner då det kräver en ännu djupare analys. Vad som kan vara en lärdom dock är EU:s roll i Brysselöverenskommelsen och deras ambition att Europeisera Balkan-regionen. Detta är något teorier om decentralisering måste diskutera och analysera allt mer, då ett potentiellt EU-medlemskap har fått en allt större betydelse för vilka överenskommelser länder gör och vilka beslut de tar.

6 Referenser

Primärmaterial

Begaj, Ragip, kommunordförande för Malisheva och representant för partiet Nisma (opposition), 25-04-2016

Gashi, Trim, aktivist för partiet Levizja Vetvendosja (opposition), 26-04-2016.

Haxhiu, Albulena, riksdagsledamot för partiet Levizja Vetvendosje (opposition), 28-04-2016.

Hyseni, Zgjim, politisk rådgivare för partiet Levizja Vetvendosje (opposition), 21-04-2016.

Morina, Bajrush, journalist, 22-04-2016.

Politisk rådgivare, representant för ett parti som sitter i regering,

Sahiti, Fatos, aktivist för partiet Levizja Vetvendosja (opposition), 26-04-2016.

Tahiri, Edita, Kosovos dialogminister (regering), 27-04-2016.

Ymeri, Visar, partiledare för partiet Levizja Vetvendosje (opposition), 26-04-2016

Zogaj, Petrit, representant för civilsamhället, 28-04-2016

Sekundärmaterial

- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas, 2007. "Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics" i Jorgensen, Knud Erik – Pollack, Mark A. – Rosamond, Ben (red.) The SAGE Handbook of European Union Politics. London: Sage Publications, s 483-504
- Cabric, Nemanja, 2013. "Thousands of Serbs Protest Against the Brussels Agreement". Balkaninsight, 10 maj 2013. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.balkaninsight.com/en/article/thousands-serbs-protest-against-the-brussels-agreement>
Hämtdatum: 27-04-2016
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts juridik.
- Gavrilovic, Zoran – Dimitrijevic, Pavle, 2014. Report on the Implementation of the Brussels Agreement. Rapport/ Republic of Serbia. Belgrad: Bureau for Social Research (BIRODI)
- Gjoni, Roland – Wetterberg, Anna – Dunbar, David, 2010. Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge in Kosovo. Public Administration & Development. Dec 2010, Vol. 30 Issue 5, p291-312.
- Government of Kosovo, 2013. First agreement of principles governing the normalization of relations. 19-04-2013. Se bilaga 3.
Associaton/Community of Serb majority municipalities in Kosovo, 2015. Se bilaga 4.
- Hajdari, Una, 2015. "Kosovo Serb MPs to Consult Belgrade Before Quitting". Balkaninsigt, 16 feb 2015. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serb-mps-consider-leaving-kosovo-parliament>
Hämtdatum: 07-05-2016
- Independent International Commission on Kosovo, 2000. The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned. Oxford: Oxford University Press.
- Jenne, Erin K. 2008, Devolution as a Strategy of Conflict Management: Lessons from Montenegro, Macedonia and Vojvodina. Conference Papers International Studies Association. 2008 Annual Meeting, p1-24. 24p.

- Jovic, Nikola – Nesovic, Branislav, 2015. Views of the citizens in north Kosovo. Rapport/ NGO AKTIV. North Mitrovica.
- Landguiden, 2015. "Kosovo". Landguiden, 6 nov 2015. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.landguiden.se/konflikter/kosovo>
Hämtdatum: 23-04-2016
- Lindvert Jessica – Isabel Schierenbeck, 2009. Jämförande Politik, Visby.
- Morris, Zoë Slote, 2009. "The truth about interviewing elites", Politics, vol. 29, no. 3, s. 209-217.
- New Perspektiva, 2015. "Marrëveshja e Brukselit u arrit "me biseda, jo me presion të pareshtur". 3 feb 2015. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.new-perspektiva.com/alb/Web.Blllog.php?PostID=63>
Hämtdatum: 07-05-2016
- Qafmolla, Ervin, 2015. "Kosovo Opposition Force MP:s to Flee Parliament". Balkaninsight, 17 nov 2015. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.balkaninsight.com/en/article/with-teargas-and-pepper-spray-kosovo-opposition-clears-the-parliament-hall-11-17-2015>
Hämtdatum: 05-05-2016
- QKSS, 2016. "Perceptimet e Publikut per Politiken e Jashtme dhe Dialogun me Serbine". 9 feb 2016. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.qkss.org/sq/Lajme/Perceptimet-e-Publikut-per-Politiken-e-Jashtme-dhe-Dialogun-me-Serbine-638>
Hämtdatum: 28-04-2016
- Report TV, 2015, 13 jan. *AI Report – Thaci: Marreveshja e Brukselit evitoi perfundimisht ndarjen e Kosoves*. [online] <https://www.youtube.com/watch?v=Po4wITrx8yE>
Hämtdatum: 07-05-2016
- Rtklive, 2015. "Shoqeria Civile: Marreveshja e Drejtesise me Aspekte Etnike". 2 okt 2016. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.rtklive.com/?id=2&r=20371>
Hämtdatum: 30-04-2016
- Republic of Kosovo, 2015. Brussels Agreements Implementation State of Play. Rapport/ Republic of Kosovo. Prishtina.
- Siegle, Joseph – O'Mahony, Patrick, 2006, 'Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy', Office of Democracy and Governance, USAID, Washington, D.C. 2006

Smolar, Piotr, 2013. "Serbia and Kosovo sign historic agreement". The Guardian. 30 april 2013. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels> Hämtdatum: 25-04-2016

Trost, Jan, 2005. Kvalitativa intervjuer. Malmö: Studentlitteratur.

Bilagor

1. Urval

Begaj, Ragip, kommunordförande för Malisheva och representant för partiet Nisma (opposition)

Gashi, Trim, aktivist för partiet Levizja Vetvendosja (opposition)

Haxhiu, Albulena, riksdagsledamot för partiet Levizja Vetvendosje (opposition)

Hyseni, Zgjim, politisk rådgivare för partiet Levizja Vetvendosje (opposition)

Morina, Bajrush, journalist

Politisk rådgivare, representant för ett parti som sitter i regering,

Sahiti, Fatos, aktivist för partiet Levizja Vetvendosja (opposition)

Tahiri, Edita, Kosovos dialogminister (regering)

Ymeri, Visar, partiledare för partiet Levizja Vetvendosje (opposition)

Zogaj, Petrit, representant för civilsamhället

2. Intervjuguide

1. Varför skapades Brysselöverenskommelsen?
 - Vilka är de långsiktiga- och kortsiktiga intentionerna med överenskommelsen
2. Varför vill ni bilda en Association för kommuner med kosovoserbisk majoritet?
3. Vilka effekter och risker ser ni med Brysselöverenskommelsen?
4. Finns det andra faktorer till varför ni ratificerat Brysselöverenskommelsen än de ni nämnde tidigare?
5. Varför har ni ett motstånd mot Brysselöverenskommelsen? (Till opposition)
6. Kan den tidigare decentraliseringsprocessen och dagens Brysselöverenskommelse ses som en strategi för att reducera konflikter mellan den kosovoserbiska minoriteten och den kosovoalbanska majoriteten? Om ja, har denna integrering varit framgångsrik?
7. Hur ska associationen kunna integrera (enligt presidenten Thaci) den kosovoserbiska minoriteten när den enligt era motståndare kommer distansera minoriteten från regeringen och vända dem mot associationen eller Serbien?
8. Hur ska associationen omformuleras så att den inte strider mot grundlagen?
9. Enligt oppositionen, säger den fjärde punkten i överenskommelsen den 25 augusti att associationen kommer att ha administrativa befogenheter som i juridiska termer innebär verkställande makt. Förutom detta kommer associationen ha en president, vice-president och en styrelse. Hur tror ni att detta kan integrera minoriteten?
10. Vad tycker ni om att en stor del av befolkningen motsätter sig överenskommelsen?
11. Om denna process går som den ska, vad är då ett framgångsrikt resultat?

REPUBLIC OF KOSOVO - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVA QEVERIA E KOSOVES - VLADA KOSOVA - GOVERNMENT OF KOSOVA ZYRA E KRYEMINISTRIT - URED PREMIJERA - OFFICE OF THE PRIME MINISTER SEKTORI I ARKIVES - SEKTOR ARHIVE - ARCHIVE SECTOR			
Niviu Org. Organizim Org. Unit	01	Nr. Prot. Broj Prot. Prot. No.:	1039
Nr. Uaqeve In stranca No. pages	- 02 -	Data: Datum: Date:	19/04/2013
Prishtine / a			

First agreement of principles governing the normalization of relations

1. There will be an Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo. Membership will be open to any other municipality provided the members are in agreement.
2. The Community/Association will be created by statute. Its dissolution shall only take place by a decision of the participating municipalities. Legal guarantees will be provided by applicable law and constitutional law (including the 2/3 majority rule).
3. The structures of the Association/Community will be established on the same basis as the existing statute of the Association of Kosovo municipalities e.g. President, vice President, Assembly, Council.
4. In accordance with the competences given by the European Charter of Local Self Government and Kosovo law the participating municipalities shall be entitled to cooperate in exercising their powers through the Community/Association collectively. The Association/Community will have full overview of the areas of economic development, education, health, urban and rural planning.
5. The Association/Community will exercise other additional competences as may be delegated by the central authorities.
6. The Community/Association shall have a representative role to the central authorities and will have a seat in the communities consultative council for this purpose. In the pursuit of this role a monitoring function is envisaged.
7. There shall be one police force in Kosovo called the Kosovo Police. All police in northern Kosovo shall be integrated in the Kosovo Police framework. Salaries will be only from the KP.
8. Members of other Serbian security structures will be offered a place in equivalent Kosovo structures.
9. There shall be a Police Regional Commander for the four northern Serb majority municipalities (Northern Mitrovica, Zvecan, Zubin Potok and Leposavic). The Commander of this region shall be a Kosovo Serb nominated by the Ministry of Internal Affairs from a list provided by the four mayors on behalf of the Community/Association. The composition of the KP in the north will reflect the ethnic composition of the population of the four municipalities. (There will be another Regional Commander for the municipalities of Mitrovica South, Skenderaj and Vushtrri). The regional commander of the four northern municipalities will cooperate with other regional commanders.
10. The judicial authorities will be integrated and operate within the Kosovo legal framework.
The Appellate Court in Pristina will establish a panel composed of a majority of K/S judges to deal with all Kosovo Serb majority municipalities.

[Handwritten signature]
CWA

A division of this Appellate Court, composed both by administrative staff and judges, will sit permanently in northern Mitrovica (Mitrovica District Court). Each panel of the above division will be composed by a majority of K/S judges. Appropriate judges will sit dependant on the nature of the case involved.

11. Municipal elections shall be organised in the northern municipalities in 2013 with the facilitation of the OSCE in accordance with Kosovo law and international standards.

12. An implementation plan including time frame shall be produced by April 26. In implementing this agreement the principle of transparent funding will be addressed.

13. Discussions on Energy and Telecoms will be intensified by the two sides and completed by June 15.

14. It is agreed that neither side will block, or encourage others to block, the other side's progress in their respective EU paths.

15. An implementation committee will be established by the two sides, with the facilitation of the EU.



Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements

Legal framework

1) The Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo is established as an association/ community of municipalities as foreseen by the First Agreement, the Law on ratification of the First Agreement and Kosovo law.

2) On the basis of the First Agreement which recognises its distinct character, the Kosovo Government will adopt a decree directly applicable, which will be reviewed by the Constitutional Court. The Community/Association will be a legal entity defined by its Statute, which will comprise at least the elements set out below.

3) The Statute will be adopted by a constituent assembly composed of the voted members of the assemblies of the participating municipalities.

Objectives

4) In accordance with the First Agreement, the Association/Community will have as its main objectives in delivering public functions and services to:

a) strengthen local democracy;

b) exercise full overview to develop local economy;

c) exercise full overview in the area of education;

d) exercise full overview to improve local primary and secondary health and social care;

e) exercise full overview to coordinate urban and rural planning;

g) adopt measures to improve local living conditions for returnees to Kosovo;

h) conduct, coordinate and facilitate research and development activities;

i) promote, disseminate and advocate issues of common interest of its members and represent them, including to the central authorities;

j) provide services to its members in accordance with Kosovo law;

k) assess the delivery of public services to its members and their residents as to support the Community/Association in forming positions of common interests for the participation to the work of the central authorities;

l) conduct monitoring as required for the implementation of its objectives;

m) establish relations and enter into cooperation arrangements with other associations of municipalities, domestic and international.

5) The Community/Association will exercise other additional competences as may be delegated by the central authorities.

Organisational structure

6) The Association/Community will have the following organs:

a) an Assembly as a supreme body composed of representatives appointed by each assembly of the participating municipalities, among their elected members. The Assembly will have the right to adopt amendments to the Statute, rules of procedure and all necessary regulations and administrative decisions as per its Statute and related to its objectives.

All amendments to the Statute, rules of procedure and all necessary regulations and decisions adopted by the Assembly will be applicable to its members unless one of its members formally expresses a different decision.

b) a President, who will represent the Community/Association, including before the central authorities and outside Kosovo. The President will be assisted by a Vice-President. The President and the Vice-President will be elected by the Assembly from among the members of the participating municipalities' assemblies and their mayors.

c) a Council composed of a maximum of 30 members among residents of the participating municipalities, including all mayors of the participating municipalities; the Council is an advisory body which provides guidance to the work of the Association/Community.

d) a Board composed of 7 members voted by the Assembly from among the mayors and residents of the participating municipalities, the exact composition to be defined in the Statute, with the right to take the necessary decisions for

the daily management of the Community/Association. The members of the Board will be supported in their work by professional collegia composed of experts, divided into and covering those areas falling under the objectives and tasks of the Association/Community. The Statute will define the number of professional collegia and their assignment to the members of the Board.

e) an administration, headed by a Chief of Administration appointed by and reporting to the Board, supporting the work of the Community/Association, in particular the Board and the President. The staff of the administration will benefit from an employment status, in accordance with Kosovo Law, including the Law on Labour and the Law on Civil Service, enabling them to perform their administrative duties. The members of the Association/Community may decide to use a number of employees to support the Community/Association in the execution of its objectives.

f) a complaints office with a mandate to examine complaints in relation to its objectives.

7) The seat of the Community/Association will be determined in the Statute.

Relations with the central authorities

8) The Association/ Community will work with the central authorities on the basis of mutual cooperation and information sharing.

9) The Association/Community will promote the interests of the Kosovo Serb community in its relations with the central authorities.

10) The Association/Community will be entitled to propose, in accordance with Kosovo law, amendments to the legislation and other regulations relevant for the performance of its objectives.

11) The Association/Community will have the right to initiate or participate in proceedings before the competent Courts, including to the Constitutional Court, against any acts or decisions from any institution affecting the exercise by the Association/Community of its powers in accordance with its Statute.

12) The Association/Community will have the right to nominate representatives in the competent organs/bodies of the central government, including the Consultative Community Council. In the pursuit of the monitoring function

envisaged by the First Agreement, the representative of the Association/Community will have right to have access and information from central authorities in accordance with Kosovo law.

13) Acting on behalf of the Association/Community, the four mayors of the northern municipalities will provide the Ministry of Interior a list of candidates for nomination as regional Police Commander as specified in Article 9 of the First Agreement.

Legal capacity

14) The Association/Community will be endowed with the legal capacity necessary under Kosovo law to perform its objectives, including the right to own moveable and immovable property, to co-own companies that provide local services within the scope of the Association/Community and to conclude contracts, including employment contracts.

15) On the basis of the First Agreement, the Association/Community is considered established, upon the adoption of the decree, for the purposes of its objectives.

Budget and support

16) The Association/Community will have its own budget, which will be administered in accordance with the principles of transparency and accountability, and the provisions of the law on public procurement.

Those principles will in particular apply to the channelling of funding, including under 17.d

The expenditures shall be subject to audits by the competent authorities, including by the Auditor General.

17) The Association/Community will be funded from:

a) contributions from its members;

b) income and revenue from the services provided by the Association/Community, its companies or drawn from its moveable or immovable assets;

c) transfers from the central authorities;

d) contributions, grants, donations as well as financial support from other associations and organisations, domestic and international as well as from the Republic of Serbia; the Community/Association will be exempt from duties and taxes in the pursuit of its objectives, on the same basis as the participating municipalities.

General and final provisions

18) The Association/Community will be open to any other municipality provided the members are in agreement.

19) The Association/Community can only be dissolved by decision of its Assembly adopted by a 2/3 majority of its members.

20) The Association/Community will be entitled to have its own official symbols (coat of arms and flag), in accordance with Kosovo law.

21) The statute of the Association/Community will be drafted by the Management Team and presented to the High-level Dialogue within 4 months from the date of agreement of these principles/elements, with facilitation if necessary, including with the Ministry of Local Government. The Statute will be endorsed by decree upon agreement in the Dialogue. Any amendments will be presented by the Association/Community, will be endorsed by decree and will be reviewed by the Constitutional Court.

22) Within one year of the adoption of the Statute of the Association/Community, a review of its implementation shall be conducted, including with regard to Article 5 of the First Agreement.