



Bosnien og Hercegovina

11 APR. 2005

Senest opdateret: November 2004

1. Baggrund

Bosnien og Hercegovina (herefter "Bosnien") udgjorde sammen med Kroatien, Makedonien, Montenegro, Slovenien og Serbien de seks republikker i det tidligere Jugoslavien. I juni 1991 erklærede både Slovenien og Kroatien sig uafhængige af Jugoslavien. Løsrivelsen udløste en væbnet konflikt mellem de nye nationalstater og den resterende del af Jugoslavien, især den befolkningsmæssigt og militært dominerende republik Serbien. I april 1992 erklærede også Bosnien sig selvstændigt.

Det blev startskuddet på fire års blodig konflikt mellem de tre største etniske befolkningsgrupper i Bosnien: muslimer ("bosniakker"), serbere (kristent ortodokse) og kroater (katolikker). De to sidstnævnte befolkningsgrupper fik militær og økonomisk støtte fra henholdsvis de to tilbageværende republikker i rest-Jugoslavien (Serbien og Montenegro) og Kroatien. I krigens første måneder var der primært tale om en konflikt mellem serbere på den ene side og muslimer og kroater på den anden. Den skrøbelige alliance mellem muslimer og kroater brød dog sammen allerede i efteråret 1992, og i de følgende to år udkæmpede kroaterne og muslimerne en krig, som var mindst ligeså uforsonlig som den, der samtidig udkæmpedes med serberne. Krigen i Bosnien skulle komme til at koste anslået en kvart million bosniere livet og efterlade store dele af landets boliger, industri og infrastruktur i ruiner.

Ved en folketælling i 1991 blev Bosniens befolkning opgjort til ca. 4,4 mio. indbyggere. Da krigen sluttede i december 1995 befandt 1,2 mio. bosniere sig som flygtninge i nabolandene og i Vest-europa, mens 1,3 mio. bosniere var blevet fordrevet inden for landets grænser. Når bortses fra de mange omkomne, var 60% – eller seks ud af ti bosniere – blevet fordrevet fra deres hjem ved krigens afslutning.

Fordrivelsens omfang var ikke blot en hændelig virkning af krigen men ofte dens egentlige formål. Et primært mål for de krigsførende parter var at skabe og befæste kontrollen over etnisk homogene landområder. Midlet, der blev taget i brug, var den politik, der i første halvdel af 1990'erne blev kendt som "etnisk udrensning", og som for første gang siden anden verdenskrig gjorde tvangsfordrivelse, massakrer, massevoldtægter og koncentrationslejre til en del af virkeligheden i Europa.

I et forsøg på at beskytte civilbefolkningen oprettede FNs sikkerhedsråd såkaldt "sikre områder", som medlemmerne, da det kom til stykket, ikke evnede at forsvare, med det resultat at de sikre områder ét efter ét blev løbet over ende af de serbiske styrker.

FN oprettede også en international krigsforbryderdomstol for det tidligere Jugoslavien (ICTY, International Criminal Tribunal of Yugoslavia), der dagsdato har afsagt endelig dom i 30 sager vedrørende personer, der var anklaget for overtrædelser af den humanitære folkeret i forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavien. En af tribunalets vigtigste sager indtil videre vedrørte Radislav Krstic, en højtstående general i den bosnisk-serbiske hær, der i august 2001 blev fundet skyldig i folkemord for sin rolle i den systematisk planlagte og udførte massakre på 7.000-8.000 muslimske mænd i forbindelse med det "sikre område" Srebrenicas fald. Yderligere 52 sager verserer for tiden i tribunalets første og anden instans. I april 2001 blev den tidligere præsident af Serbien og Montenegro (Jugoslavien), Slobodan Milosevic, arresteret og overført til ICTY. Slobodan Milosevic står anklaget for alvorlige internationale forbrydelser, herunder folkedrab i Bosnien.

Der er endvidere rejst anklage mod 21 personer – hovedsageligt bosniske serbere, der fortsat befinder sig på fri fod, herunder de daværende politiske og militære ledere af de bosniske serbere, Radovan Karadzic og Ratko Mladic. Mens Føderationen har udleveret adskillige anklagede krigsforbrydere til ICTY, har Republika Srpska endnu ikke udvist tilsvarende samarbejdsvilje.

Ved krigens afslutning var Bosnien – der før krigen var et multietnisk samfund, et "etnisk klude-tæppe" – i grove træk blevet opdelt i tre områder, der hver især hovedsageligt var beboet af én af de tre største etniske grupper. I visse områder, såsom det østlige Republika Srpska og det vestlige Hercegovina, blev den etniske udrensning gennemført så systematisk, at befolkningen efter krigen var henholdsvis rent serbisk og kroatisk.

På denne baggrund er det næppe overraskende, at minoritetstilbagevenden – det vil sige, tilbagevenden af flygtninge og internt fordrevne til hjemområder, hvor de nu tilhører et etnisk mindretal – er en af de mest påtrængende og komplicerede opgaver i freds- og forsoningsprocessen. Opgaven vanskeliggøres af, at de nationalistiske partier og ledere, der var ansvarlige for krigen, i mange tilfælde stadig udøver magtpositioner enten direkte eller bag kulisserne. Så længe de, der ønsker at vende tilbage til deres hjem, ikke er i stand hertil, vil den etniske fordrivelse vedblive at være et åbent sår i det bosniske samfund, der hindrer varig fred, stabilitet og en demokratisk udvikling. Ifølge UNHCR er halvdelen (ca. 1 mio.) af tidligere flygtninge og internt fordrevne vendt tilbage til Bosnien og i større udstrækning til områder, hvor de udgør en minoritet. UNHCR påpeger, at fortsat støtte fra det internationale samfund er nødvendig for at sikre en bæredygtig og stabil udvikling via støtte til genopbygning af ødelagte huse samt infrastruktur og sikring af de nødvendige sociale og økonomiske overlevelsesvilkår. UNHCR skønner, at 350.000 personer fortsat er fordrevne.

Mange af disse krigstidsledere, hvoraf en del efterfølgende er blevet anklaget af Krigsforbryderdomstolen i Haag, ser minoritetstilbagevenden som en trussel mod de territoriale og materielle erobringer, de gjorde under krigen, og i sidste ende som en trussel mod selve deres politiske magtbase. De nationalistiske politiske ledere for alle tre etniske grupper har siden fredsslutningen i mere eller mindre udtalt grad - og med mere eller mindre åbenlyse midler - obstrueret etniske minoritetsgruppers bestræbelser på at vende tilbage til deres hjemområder. De tre politikorps har i mange tilfælde vist sig uvillige og ude af stand til at beskytte minoritetsgrupper, som vender tilbage.

En ofte overset etnisk gruppe, som bør nævnes her, er de bosniske roma. Skønnet er der cirka 40.000-60.000 etniske romaer i Bosnien. Flertallet af de bosniske roma er muslimer af religion, og de blev ligesom deres trosfæller, de bosniske muslimer, fordrevet fra de områder, hvor de ikke-muslimske befolkningsgrupper var dominerende. Romaerne udgør en etnisk minoritet i alle områder. I modsætning til muslimerne, serberne og kroaterne, der alle i efterkrigstiden nyder forfatningsmæssig anerkendelse som folkeslag, hvorved de er sikret repræsentation i den bosniske regering og parlamentet, har romaerne ikke nogen politiske partier eller indflydelsesrige organisationer til at repræsentere deres interesser. Efter østeuropæisk målestok var de bosniske roma før krigen relativt velintegrerede i social og økonomisk henseende. Nu oplever de ikke blot de samme problemer og menneskerettighedskrænkelser som andre internt fordrevne, men er også i deres interne eksil en diskrimineret og marginaliseret minoritetsgruppe, der ofte lever i så dyb fattigdom, at deres eksistens er truet. Tilbagevenden af romaer besværliggøres af diskrimination og manglende personlige identifikationsdokumenter og manglende adgang til information om generhvervelse af ejendomsretten.

2. Den seneste politiske og militære udvikling

2.1 Daytonaftalen

Den militære konflikt blev bragt til afslutning med indgåelsen af den Generelle Rammefortale for Fred ("Daytonaftalen"), der blev underskrevet af præsidenten for Republiken Bosnien-

Hercegovina (Alija Izetbegovic), samt præsidenterne for Kroatien (Franjo Tudjman) og Forbundsrepublikken Jugoslavien (Slobodan Milosevic) i Paris den 14. december 1995. Daytonaftalen blev også underskrevet af USA og den Europæiske Union som vidner.

Ved Daytonaftalen oprettedes staten Bosnien og Hercegovina, der består af to delstater ("entiteter"), Republika Srpska og Føderationen af Bosnien og Hercegovina. De to entiteter er adskilt af en "inter-entitets grænselinje", der stort set følger konfrontationslinjerne ved krigens afslutning og slanger sig igennem det bosniske landskab med en to-kilometers "separationszone" på hver side. I Føderationen er majoriteten bosniske muslimer (bosniakker) og kroater, mens Republika Srpska hovedsagelig er beboet af bosniske serbere.

Ud over Daytonaftalens annex 1A, der indsætter den NATO-ledede Implementeringsstyrke ("IFOR") – senere afløst af Stabiliseringsstyrken ("SFOR") – til at overvåge de forhenværende krigsførende parter overholdelse af de militære aspekter af freds aftalen, indeholder Daytonaftalen 11 annexer, der regulerer en lang række civile aspekter af freds aftalen. Til at overvåge den civile implementering af Daytonaftalen indsattes en Høj Repræsentant for det internationale samfund.

Helt central for fredsprocessen er Daytonaftalens annex 7, der fastslår, at alle flygtninge og internt fordrevne har ret til frit at vende tilbage til deres oprindelige hjem, og forpligter Daytonaftalens parter til at respektere og fremme mulighederne for at udøve denne ret.

2.2 Den politiske situation

Mens Daytonaftalen bragte den væbnede konflikt til ophør, har det vist sig betydeligt vanskeligere at gennemføre de civile aspekter af freds aftalen.

Bosnien har et to-kammers parlament og et tre-personers præsidentskab, bestående af en muslim, en serber og en kroat. De to entiteter, Republika Srpska og Føderationen, har egne parlamenter og regeringer og nyder en udstrakt grad af autonomi inden for forfatningens rammer, som fastlagt ved Daytonaftalens annex 4. Føderationen, der består af ti kantoner med egne regeringer, parlamenter og lovgivninger, har en udpræget decentral struktur, med tilsvarende ringe indflydelse for entitetsregeringen på de kantonale forhold.

I praksis har det vist sig særdeles vanskeligt at få såvel staten Bosnien som de to entiteter til at fungere. Således har den bosniske regering i lange perioder været lammet på grund af en eller flere af regeringsmedlemmernes boykot af dens arbejde, ligesom Den Høje Repræsentant ved flere lejligheder har fundet det nødvendigt at afsætte bosniske stats- og entitetsledere på grund af opførsel i strid med Daytonaftalen og konstitutionen. Størstedelen af lovgivningsarbejdet foregår på initiativ af Den Høje Repræsentants Kontor (OHR), og nye love bliver som regel kun vedtaget efter stærkt pres fra OHR og det internationale samfund. I mange tilfælde har nødvendig lovgivning måttet gennemføres per dekret fra Den Høje Repræsentant. I Føderationen har den fortsatte eksistens af forfatningsstridige, parallelle kroatisk institutioner medført, at Føderationen mere er en entitet af navn end af gavn.

Oppositionens sejr ved det kroatisk parlamentsvalg i januar 2000 og den serbiske oppositions sejr ved præsidentvalget i Forbundsrepublikken Jugoslavien i oktober 2000 gav anledning til optimisme med hensyn til disse staters fremtidige politik i forhold til Bosnien og til et forsigtigt håb om en deraf følgende svækkelse af de nationalistiske kræfter i Bosnien. I efteråret 2000 kom en skrøbelig alliance af ti ikke-nationalistiske partier til magten i Bosnien og i Føderationen. Ved det efterfølgende valg i oktober 2002 vandt de nationalistiske partier flertal og vendte tilbage til magten på både nationalt og entitetsplan. Etnicitet viste sig altså endnu engang at være en afgørende faktor, der gennemsyrrer alle områder af det bosniske samfundsliv.

Under og efter krigen er der hos mange medlemmer af de tre store etniske befolkningsgrupper opstået en stærk identificering dels med deres etniske tilhørsforhold, og dels mellem deres etnicitet og religion. Etnicitet og religion er kommet til at stå centralt i samfundslivet, og de nationalistiske

partier har gjort deres for både at fremelske og udnytte den nye bevidsthed om etnisk og religiøs tilhørsforhold. Bosniere, der ikke primært definerer sig selv ud fra deres etniske og religiøse tilhørsforhold, udtrykker ofte en følelse af fremmedhed i forhold til befolkningen og samfundslivet i deres eget majoritetsområde. Der er dog næppe belæg i baggrundsmaterialet for at sige, at der finder forfølgelse af sekulariserede bosniere sted. Ikke desto mindre kan der lokalt være områder, hvor sekulariserede bosniere vil føle sig under stort pres fra religiøse og/eller nationalistiske kræfter til at iagttage og indordne sig under nye, kulturelle adfærdsnormer. Uden for Bosniens grænser har specielt den fortsatte tilstedeværelse af et mindre antal mellemøstlige "mujahedin'er", der kom til Bosnien for at kæmpe på muslimernes side under krigen, vakt opmærksomhed. Inden for landets grænser mærkes dog nok især indflydelsen fra visse islamiske velgørenhedsorganisationer med hjemsted i de arabiske golfstater, der ofte gør deres donationer betinget af, at modtageren skal overholde en bestemt levevis.

3. Menneskerettighedssituationen

Det amerikanske udenrigsministeriums seneste rapport om menneskerettighederne i Bosnien opsummerer situationen som følger: "Den [bosniske] regerings efterlevelse af menneskerettighederne forblev ringe; selvom der skete forbedringer på nogle få områder, var der fortsat alvorlige problemer. [...] Ifølge troværdige rapporter fortsatte politiet med at krænke og fysisk mishandle tilbageholdte og andre borgere. Politimishandling fortsatte, som regel ustraffet. [...] Domstolene i begge entiteter var fortsat under indflydelse af dominerende politiske partier og administrative myndigheder. [...] Selv når uafhængige afgørelser blev afsagt, nægtede lokale myndigheder ofte at føre dem ud i livet."

Den uafhængige, internationale tænketank "International Crisis Group" har i to rapporter fra 2002, som fortsat synes gældende, beskrevet tilstanden inden for Bosniens politi og domstole således:

Om politiet: "På trods af stadig mere indgribende reformer fra FN-missionen i Bosnien-Hercegovina, kan man endnu ikke stole på, at det lokale politi håndhæver loven. Som deres modparter inden for retsvæsenet, håndhæver etnisk-partiske, underkvalificerede, underbetalte og nogle gange korrupte politibetjente alt for ofte loven selektivt inden for et dysfunktionelt system, der stadig kontrolleres af politiserede og nationalistiske indenrigsministerier. [...] "Lovens lange arm" er usammenhængende og svag. Den lider af jurisdiktionsopdelinger, der ikke forhindrer organiseret kriminalitet, og etnisk baseret, politisk manipulation, der sikrer, at der er én lov for medlemmer af majoritetsbefolkningen, der har gode forbindelser, og en anden for magtesløse minoriteter. Kriminelle i de øverste lag varetager ustraffet deres forretninger, etnisk vold tolereres og korruption er udbredt. [...] Politiets rolle er ikke at "tjene og beskytte" enhver, men at tjene og beskytte "ens egen slags", det være sig etniske fæller, kolleger eller politiske herrer. [...] Borgerne ved, at de ikke bare er ulige for loven, men også er ulige over for dens håndhævere. At få politiet til at efterforske sager, der involverer de rige og magtfulde, kræver til stadighed internationalt pres og overvågning. Selv med international insisteren og hjælp, bliver efterforskninger ofte forkludret. Ingen steder er dette mere tydeligt end i sager, der vedrører fortsættelse eller konsolidering af det, der blev opnået under krigen: "etnisk udrensning", tilegnelse af offentlige midler og opretholdelse af opdelingen af territoriet på grundlag af etnicitet. Volden mod tilbagevendende flygtninge og fordrevne personer kan tiltage eller aftage alt efter det politiske spil, men sager bliver ofte ladet uløste efter en indledende opvisning af alvorlig bekymring. På samme vis nyder de fleste mistænkte krigsforbrydere deres "egnes" effektive beskyttelse."

Og om domstolene: "Bosnien er endnu ikke nogen retsstat. Hvad der hersker i stedet, er etnisk-defineret politik, inkonsistent retsanvendelse, korrupte og inkompetente domstole, et opsplittet retsvæsen, halvfrærdige eller halvgennemførte reformer og rent sløseri. Bosnien er kort sagt et land, hvor der er ringe respekt for og ringe tillid til loven og dens håndhævere. [...] Bosniere er ulige over for loven, og de ved det. Udøvelse af juridiske rettigheder til at generhverve ejendom eller kræve et job tilbage afhænger alt for ofte af individets etniske identitet - eller etniciteten af den dommer, som træffer afgørelse i sagen. Selv når borgere får medhold i retten, kan chancen for at

få afgørelsen håndhævet være spinkel, idet håndhævelsen af retsafgørelser ofte trækkes ulovligt i langdrag eller forhindres af arbitrære betingelser. Muligheden for at opnå retfærdighed afhænger også af geografiske tilfældigheder. Krigsforbrydelser i en entitet eller kanton hyldes stadig som heltegerninger i en anden. [...] I modsætning til hvad der gælder for flertallet af lovlige bosniere, finder etnisk diskrimination og "etnisk retfærdighed" ikke anvendelse over for smuglere, svindlere, skattesnydere, våben- og narkotikahandlere, menneskesmuglere og deres beskyttere. Disse grupper nyder godt af, hvad der er tilbage af det gamle Jugoslaviens "broderskab og enhed" ved at drive forretning over indre og ydre grænser og etniske og religiøse skillelinjer. Dette sammenholdt med de "politiske korrekte" udnævnelser, der har været fremherskende i hele perioden, betyder, at landets mange administrative myndigheder øver indflydelse på dommernes sind såvel som på deres pengepunge. Domstolene er simpelthen ikke i stand til at modstå den udøvende magt eller den etniske samhørigheds fristelser."

Bosnien er siden krigens slutning blevet både transitland og endestation for et voksende antal ofre for menneskesmugling og menneskehandel. Adskillige tusinde piger og kvinder fra Østeuropa, især fra lande i den tidligere Sovjetunion, er blevet smuglet ind for at arbejde som prostituerede ofte under slavelignende forhold. Denne virksomhed har gode betingelser i Bosnien på grund af den mangelfulde grænsekontrol, en omfattende organiseret kriminalitet, udbredt korruption og utilstrækkelig beskyttelseslovgivning. På trods af en omfattende og temmelig koordineret indsats fra FN-missionens, IOM's og lokale NGO'ers side for at bistå ofrene og få retsforfulgt de skyldige, har det vist sig svært at komme problemet til livs. Det skyldes især det lokale politis omfattende involvering i sexindustrien, som ejere, ansatte og brugere af bordeller, som medvirkende til menneskesmugling og som modtagere af bestikelse.

3.1 Minoritetstilbagevenden

Det største menneskerettighedsproblem i Bosnien er indiskutabelt den etnisk begrundede massefordrivelse, som var krigens mål og resultat, og som udgør en stadig krænkelse af de fordrevnes fundamentale rettigheder til hjem og ejendom og frihed til at vælge deres eget opholdssted. 170.000 bosniske flygtninge i det tidligere Jugoslavien og Vesteuropa venter stadig på at finde en varig løsning, og omkring 350.000 mennesker lever fortsat som internt fordrevne i Bosnien.

Minoritetstilbagevenden har været en prioritet for det internationale samfunds repræsentanter i Bosnien siden fredsslutningen, og det anslås, at ca. 400.000 flygtninge og internt fordrevne til dato er vendt tilbage til områder, hvor de udgør et etnisk mindretal.

I de første år efter indgåelsen af Daytonaftalen var de væsentligste hindringer for minoritetstilbagevenden manglen på bevægelsesfrihed og sikkerhedsproblemer, både i form af direkte angreb på tilbagevendende flygtninge og internt fordrevne og den mere passive fare, der udgår fra den massive mineforurening i de tidligere kampområder. Selvom sikkerhedssituationen – og dermed klimaet for minoritetstilbagevenden – er blevet væsentligt forbedret siden 1996, rapporteres der fortsat om mange overgreb og trusler rettet mod minoritetstilbagevendende og deres ejendom. I visse områder af Republika Srpska og den kroatisk-dominerede del af Føderationen foregår overgrebene på tilbagevendende minoritetsgrupper med myndighedernes åbenlyse eller stiltiende billigelse.

I takt med at de sikkerhedsmæssige hindringer for tilbagevenden er blevet mindre, er det dog blevet klart, at juridiske og økonomiske problemer i stigende grad udgør den væsentligste forhindring for minoritetstilbagevenden. Når bosniske flygtninge og internt fordrevne beslutter sig for at situationen er tilstrækkeligt sikker til, at de tør vende tilbage til deres hjemområde, står de over for en lang række opgaver, som skal løses, for at der kan blive tale om en varig tilbagevenden. De skal søge de lokale myndigheder om at få deres ejendom tilbage. Myndighedernes beslutning om tilbagelevering skal implementeres, om nødvendigt ved at de midlertidige brugere sættes ud med magt. De tilbagevendende skal skaffe midler (og nogen gange tilladelser) til genopbygning af deres hjem, og genopbygningsarbejdet skal udføres. Deres jord skal måske ryddes for miner for at blive sikker for mennesker og dyr at færdes på. De skal registreres og have udstedt identitetspapirer hos de lokale myndigheder for igen at kunne agere og blive behandlet som borgere. De skal skaffe sig

en indkomst ved selvstændigt erhverv, ved lønarbejde eller ved at få anerkendt deres ret til at modtage offentlige ydelser, f.eks. pension. Børnene skal indmeldes i skole og tilpasse sig undervisning efter læseplaner, der afspejler den etniske majoritetsbefolknings verdenssyn. Gas, elektricitet, vand og telefon skal tilsluttes. Og opgaverne skal vel at mærke løses i omgivelser, der er præget af krigsskader og -traumer, nationalistiske magthavere, diskrimination af etniske minoriteter, generel manglende retssikkerhed for borgerne, korruption, samfundsøkonomisk sammenbrud, skyhøj arbejdsløshed og manglende sociale sikkerhedssystemer.

Længe var generhvervelsen af deres bolig et af de største problemer, der konfronterede flygtninge og internt fordrevne, som ønskede at vende tilbage – og som vel at mærke havde et hjem at vende tilbage til. Først i slutningen af 1999 vedtog begge entiteter efter pålæg fra Den Høje Repræsentant en lovgivning, der fuldt ud respekterer ejerens eller den oprindelige beboers ret til sin ejendom og til at vende tilbage. År for år er antallet af positive afgørelser og faktiske genindsættelser steget, og ved udgangen af 2003 var 92% af alle ejendomsretlige sager blevet færdigbehandlet. Kommunerne Banja Luka, Sarajevo og Zvornik er de mest kritiske over for implementering af den oprindelige ejendomsret.

Blandt observatører er der en stigende erkendelse af, at løsningen af de ejendomsretlige problemer ikke i sig selv fører til varig minoritetstilbagevenden. Dertil er de problemer, som minoritetstilbagevendende står overfor, ofte for mange. En stor del af dem, der er blevet genindsat i deres ejendomme, vælger før eller siden at sælge eller udleje til højestbydende og flytte til et område, hvor de tilhører majoritetsbefolkningen. Løsningen af de ejendomsretlige problemer vil derfor næppe på kort sigt fjerne konsekvenserne af den etniske udrensning.

3.2 UNHCRs anbefalinger vedrørende bosniere med et fortsat beskyttelsesbehov

I UNHCRs anbefalinger fra september 2001 fremhæves otte kategorier af personer fra Bosnien, som efter UNHCRs opfattelse fortsat har et behov for beskyttelse af humanitære eller asylrelevante grunde.

Humanitære beskyttelsesbehov:

- Tungtvejende grunde, der stammer fra tidligere forfølgelse. Der vil typisk være tale om svært traumatiserede personer, som har været udsat for sådanne grusomheder, at de ikke bør tvinges til at vende tilbage til deres hjemland. Eksempler på sådanne personer er tidligere lejrfangere, ofre for eller vidner til vold, herunder seksuel vold og tortur, og personer, der har afgivet vidnesbyrd til Krigsforbryderdomstolen i Haag.
- Ekstremt sårbare individer og personer med specielle behov. Eksempler på sådanne personer er psykisk og fysisk syge, som ikke har mulighed for behandling i hjemlandet, ældre mennesker uden familienetværk, uledsagede børn, enlige kvinder uden familienetværk og familier, hvis overhoved er en kvinde. Psykosocial behandling af traumatiserede personer er endnu ikke tilstrækkelig i Bosnien.

Asylrelevante beskyttelsesbehov:

- Romabefolkningen
- Tidligere Abdic-tilhængere. Både profilerede og menige medlemmer. Diskrimination og forfølgelse af Abdic medlemmer sker i hele Bosnien, men er dog mest udbredt i Velika Kladusa i Føderationen
- Personer af blandet etnisk oprindelse eller i etnisk blandede ægteskaber

- Militærnægtere og desertører fra før og under krigen på trods af vedtagelse af amnestilov i begge delstater. Amnestiloven i Føderationen dækker perioden op til den 22. dec. 1995 og trådte i kraft den 1. juli 1996, mens den tilsvarende lov i Republika Srpska alene dækker perioden frem til den 14. dec. 1995 og trådte i kraft den 4. juli 1996
- Potentielt statsløse personer
- Journalister, som er kritiske over for regeringen eller ledende politiske personer

Ifølge UNHCR kan der være andre end de nævnte kategorier, som har behov for beskyttelse. Sådanne asylansøgninger bør vurderes på en konkret og individuel basis i hvert enkelt tilfælde.

UNHCR anser personer, der forlod Bosnien under krigen, og som har forladt Bosnien igen kort tid efter at være blevet tvunget til at repatriere fra et asylland, for at have et prima facie beskyttelsesbehov. Det samme gælder bosniere, der ankommer direkte fra et land, hvor de indtil for nyligt har nydt beskyttelse.

For så vidt angår vurderingen af om en bosnisk asylansøger ville have et internt flugtalternativ i Bosnien, anbefaler UNHCR, at oplysninger om situationen i ansøgerens hjemområde og rimeligheden af at flytte internt i landet i stedet for at søge asyl i udlandet, indgår i afvejningen.

I en opdatering fra juli 2003 understreger UNHCR, at situationen i Bosnien fortsat er sådan, at man ikke generelt kan opstille en forhåndsformodning om, at bosniske asylansøgere ikke har et asylrelevant beskyttelsesbehov. Deres asylansøgninger bør derfor fortsat vurderes på konkret og individuelt grundlag. Især bosniere, der er stærkt traumatiserede efter at have været udsat for eller vidner til grusomme former for forfølgelse, eller som har vidnet ved Krigsforbryderdomstolen i Haag, kan ifølge UNHCR fortsat have et beskyttelsesbehov. UNHCR udtrykker i deres opdatering fra juli 2003 særlig bekymring over to hovedgrupper, nemlig tilbagevendte personer og personer af roma herkomst: "Of particular concern both in 2002 and 2003 are reports about ill-treatment by local police of returnees and of members of the Roma communities. Inadequate investigations or reluctance to investigate return-related incidents have also resulted in lack of follow-up action or closure of these cases. In certain instances, serious negligence and mishandling during the examinations have cast serious doubts on the ability and willingness of the police to identify and arrest the suspects. Prosecutors have also on several occasions been reluctant to act upon a case."

4. Dansk asylpraksis i Flygtningenævnet

Ud af de 2.225 afgørelser, Flygtningenævnet fra 1994 til dato har truffet vedrørende bosniske statsborgere, er der blevet meddelt konventionsstatus i 82 sager og de facto-status i 468 tilfælde (der er ingen tilfælde af beskyttelsesstatus). Flygtningenævnet har givet afslag i 1.491 sager. Mange afslag bliver givet på trods af yderst grove fysiske overgreb med henvisning til, at disse ligger langt tilbage i tiden.

4.1 Etnisk udrensning

I den tidligste praksis gav Flygtningenævnet især konventionsstatus til bosniere, der havde været udsat for stærkt traumatiserende oplevelser i forbindelse med den etniske udrensning, såsom tidligere lejrfanger og ofre for grov mishandling. De facto-status blev især givet til personer, der ikke ville kunne vende tilbage, fordi de tilhørte et etnisk mindretal i deres hjemområde, men som ikke havde været udsat for individuelle overgreb i forbindelse med den etniske udrensning.

I Flygtningenævnets nyere praksis kan det, at en bosnisk asylansøger har været udsat for etnisk udrensning, ikke i sig selv medføre asyl, heller ikke selvom hun/han har været udsat for stærkt traumatiserende oplevelser i forbindelse med den etniske udrensning og/eller ikke kan vende tilbage til sit hjemområde, jf. afsnit 4.2.1.1

4.2 Internt flugtalternativ

Allerede i februar 1996, det vil sige to måneder efter Daytonaftalens indgåelse, ændrede Flygtningenævnet praksis, således at det forhold, at en person var blevet etnisk udrenset og ikke kunne vende tilbage til sit hjemområde, ikke længere i sig selv blev anset for tilstrækkeligt til at begrunde asyl. I stedet får sådanne personer typisk afslag med henvisning til et såkaldt "internt flugtalternativ", det vil sige at de bliver henvist til at tage ophold i et område, hvor deres etniske gruppe udgør majoritetsbefolkningen.

Oftest fremtræder henvisningen til et internt flugtalternativ mere som en formel konstatering end som resultatet af en dybtgående vurdering af eksistensen og holdbarheden af et sådant flugtalternativ for den enkelte asylansøger. Der er dog eksempler i Flygtningenævnets praksis på, at Nævnet efter en samlet vurdering af de konkrete og individuelle omstændigheder i en sag ikke finder, at ansøgeren med rimelighed kan henvises til at tage ophold som internt fordrevet i et etnisk majoritetsområde. Der skal dog være tale om tungtvejende beskyttelsesmæssige eller humanitære hensyn, for at formodningen om eksistensen af et internt flugtalternativ anses for tilbagevist. I en sag fra august 2000 fandt Flygtningenævnet for eksempel ikke, at en ældre kroatisk kvinde, der var blevet fordrevet fra sit hjem i det nuværende Republika Srpska, kunne henvises til at tage ophold i Føderationen. Ved afgørelsen blev der lagt vægt på, at ansøgeren, der havde været serbisk gift og havde et serbisk navn, ingen som helst tilknytning havde til føderationsområdet, samt på hendes alder og helbredsmæssige forhold.

4.3 Traumatiserende oplevelser / subjektiv frygt

Folk, der har været udsat for svært traumatiserende oplevelser (for eksempel tidligere lejrfanger, overlevende fra massakrer og ofre for voldtægtskampagner), er tidligere i en række sager blevet givet asyl (de facto-status, § 7, stk. 2.), fordi Flygtningenævnet fandt, at det på grund af ansøgerens stærke subjektive frygt ikke burde kræves, at de vendte tilbage til hjemlandet.

Der var dog langt fra tale om nogen ensartet praksis, idet Flygtningenævnet i en række lignende sager vedrørende ofre for endog særdeles traumatiserende overgreb ikke fandt, at ansøgerne opfyldte betingelserne for flygtningestatus på grund af den tid, der var forløbet, siden overgrebene fandt sted. I de afgørelser, hvor der blev givet asyl, synes det ofte at have spillet en vis rolle, at ansøgerne var blevet tvunget til at flytte, sommetider adskillige gange, fra det sted, hvor de havde taget ophold som internt fordrevne, eller at deres forsøg på at reintegrere i hjemlandet efter tilbagevenden fra et asylland havde mødt store forhindringer. Et fællestræk ved disse sager var derfor, at ansøgerne havde været udsat for begivenheder, der havde ført til en re-traumatisering.

Den 1. juli 2002 trådte en ændring af udlændingeloven i kraft, der medførte, at subjektiv frygt på grund af tidligere forfølgelse ikke længere kunne føre til meddelelse af asyl. I Flygtningenævnets nye praksis betyder det, at bosniere, der har søgt asyl efter 1. juli 2002, får afslag, uanset hvor traumatiserede de er, og uanset hvor grov den forfølgelse, som de tidligere har været udsat for, har været. Lovens forarbejder gør dog opmærksom på, at sådanne asylansøgere i enkelte tilfælde vil kunne være omfattet af Flygtningekonventionen. Forarbejderne citerer UNHCRs Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, hvorefter "en overdreven frygt for forfølgelse kan være velbegrundet, hvis asylansøgerens sindstilstand – alle sagens omstændigheder taget i betragtning – kan siges at være berettiget". Flygtningenævnet ses ikke udtrykkeligt at have taget stilling til dette spørgsmål i sin praksis. En sådan "velbegrundet, overdreven frygt" må dog vel for eksempel kunne tænkes at foreligge i en sag, hvor de aktuelle, objektive omstændigheder ikke fuldt ud kan begrunde ansøgerens subjektive frygt, men hvor denne frygt alligevel er forståelig i lyset af omfanget og karakteren af den forfølgelse, ansøgeren tidligere har været udsat for.

4.4 Andre beskyttelseskategorier omfattet af UNHCRs anbefalinger

4.4.1 Etnisk blandede ægteskaber / etnisk blandet herkomst

En stor del af de etnisk blandede ægtepar fra Bosnien blev meddelt de facto-status allerede i Udlændingestyrelsen.

Flygtningenævnet har meddelt de facto-status i en række sager, ligesom der er blevet givet konventionsstatus i enkelte tilfælde, hvor ansøgerne havde fået afslag af Udlændingestyrelsen i første instans. Det drejer sig om sager, hvor ansøgerne har været udsat for individuelle overgreb på grund af deres etnisk blandede ægteskab, eller hvor ansøgerne af andre årsager har været udsat for overgreb, og hvor deres etnisk blandede ægteskab må anses for en kvalificerende omstændighed for deres subjektive frygt. I en afgørelse fra april 2001 fandt Flygtningenævnet det udslaggivende, at den mandlige ægtefælle i et etnisk blandet ægteskab ved parrets tilbagevenden til hjembyen blev mødt med så voldsom chikane, at han måtte tage ophold i en anden del af Bosnien. På tidspunktet for udrejsen halvandet år senere var det endnu ikke lykkedes parret at identificere et sted i Bosnien, hvor de kunne tage ophold sammen.

Der er dog også en hel del afgørelser i Flygtningenævnets praksis, hvor de overgreb eller den chikane, som etnisk blandede ægtepar har været udsat for, ikke i sig selv findes at være asylbegrundende. I disse sager tages der enten ikke stilling til, hvor i Bosnien ægteparret kan tage ophold, eller ægtefællerne henvises til at tage ophold i hjembyen, skønt den ene eller begge ægtefæller vil tilhøre en etnisk minoritet der.

Der ses også eksempler på, at Flygtningenævnet anerkender, at et etnisk blandet ægtepar ikke kan vende tilbage til hjembyen i sikkerhed, men i stedet henvises til at tage ophold i et internt flugtalternativ, hvor den ene af ægtefællerne vil tilhøre et etnisk mindretal. Flygtningenævnet har i 2002 i asylsager vedrørende etnisk blandede ægteskaber lagt vægt på, at den generelle sikkerhedssituation i Bosnien har forbedret sig væsentligt i forbindelse med minoritetstilbagevenden.

For så vidt angår ansøgere af etnisk blandet herkomst, blev en del børn af etnisk blandede ægteskaber givet de facto-status af Udlændingestyrelsen i første instans, mens blandet herkomst ikke i sig selv ses at have givet anledning til meddelelse af status i Flygtningenævnet.

4.4.2 Romabefolkningen

For så vidt angår roma, der er blevet fordrevet fra det nuværende Republika Srpska, har Flygtningenævnet i en række afgørelser fundet, at de kan henvises til at søge et internt flugtalternativ i Føderationen. Flygtningenævnet har så vidt ses ikke foretaget en konkret vurdering af holdbarheden af det flugtalternativ, der venter roma som internt fordrevne i Føderationen, men nøjes med at konstatere, "at de sociale og økonomiske forhold for medlemmerne af romani-befolkningen ikke kan føre til en anden vurdering". Flygtningenævnet har endvidere i en afgørelse fra januar 2002, konstateret, at diskrimination i form af manglende lægehjælp og sociale rettigheder fra myndighedernes side i Føderationsområdet ikke er tilstrækkeligt til at give asyl i Danmark.

4.4.3 Abdic-tilhængere / medlemmer af Demokratska Narodna Zajednica (DNZ)

Flygtningenævnet har meddelt asyl i 13 afgørelser og afslag i 38 afgørelser vedrørende tilhængere af Fikret Abdic. I en del af disse sager turde Flygtningenævnet ikke udelukke, at ansøgerne ville blive udsat for forfølgelse på grund af ansøgernes eller deres nære familiemedlemmers højt profilerede tilknytning til Fikret Abdic (personligt, politisk eller militært). I de resterende afgørelser havde ansøgerne været udsat for særdeles voldsomme overgreb, som de lokale myndigheder ikke havde villet gribe ind overfor. I sager, hvor ansøgerne hverken er profilerede Abdic-tilhængere eller har været udsat for alvorlige overgreb på grund af deres tilknytning til Fikret Abdic, er der blevet givet afslag på asyl.

4.4.4 Vidner for Krigsforbryderdomstolen i Haag

I en afgørelse fra 1998 fandt Flygtningenævnet ikke at kunne tillægge det vægt, at ansøgeren havde afgivet vidneforklaring til Den internationale Krigsforbryderdomstol i Haag. Ansøgeren, en muslimsk kvinde der havde været udsat for voldtægt i Foca i 1992, fik herefter afslag. Det bemærkes, at den systematiske og storstilede voldtægtskampagne mod muslimske kvinder i Foca-

området har givet anledning til, at Den internationale Krigsforbryderdomstol har rejst tiltale mod flere af de ansvarlige, hvoraf en del fortsat er på fri fod. I en nyere afgørelse fra 2003 blev der givet asyl til en ansøger, der havde afgivet vidnesbyrd til krigsforbryderdomstolen om de overgreb, han havde været udsat for som lejr fange, og som efterfølgende havde modtaget telefoniske dødstrusler.

5. Udsendelse

Den 18. oktober 2004 indgik Integrationsministeriet en tilbagetagelsesaftale med de relevante bosniske myndigheder. Aftalens formål er at facilitere, at mere end 80 afviste asylansøgere, der i dag er indkvarteret på landets asylcentre, vender hjem om nødvendigt med tvang. Rigspolitiets Udlændingeafdeling udtaler, at udsendelse til Bosnien dags dato oftest sker frivilligt, og at der generelt ikke er problemer med udstedelse af dokumenter og tvangsmæssig udsendelse til Bosnien.

6. Vigtigste kilder

- UNHCR: *UNHCR's Position on Categories of Persons from Bosnia and Herzegovina in continued Need of International Protection*, september 2001
- UNHCR: *UNHCR's Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin*, juli 2003
- Statistikker og landkort fra UNHCR Sarajevo's hjemmeside: www.unhcr.ba
- UN Commission on Human Rights: *Reports of the Special Representative of the Commission on Human Rights on the situation of human rights in Bosnia and Herzegovina and the Federal Republic of Yugoslavia*, Jose Cutileiro, januar 2002 og januar 2003
- Oplysninger og statistik om Den Internationale Krigsforbryderdomstol for det tidligere Jugoslavien fra domstolens hjemmeside: www.icty.org
- Council of Europe: *Bosnia and Herzegovina: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme*, marts 2003
- U.S Department of State: *Country Reports on Human Rights Practices 2003, Bosnia and Herzegovina*, februar 2004
- Amnesty International: *Annual Report 2004, Bosnia and Herzegovina; Bosnia-Herzegovina: Unlawful detention of six men from Bosnia-Herzegovina in Guantanamo Bay, 2003; Bosnia-Herzegovina: Shelving justice – war crimes prosecutions in paralysis, 2003*
- Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina: *Information on the state of human rights of sex and gender minorities in Bosnia and Herzegovina*, august 2004
- European Roma Rights Center: *The non-constituents: Rights deprivation of Roma in post genocide Bosnia and Herzegovina*, februar 2004
- International Crisis Group: *The Continuing Challenge of Refugee Return in Bosnia & Herzegovina*, december 2002; *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, juli 2003; *Courting Disaster: the Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina*, marts 2002; *Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda*, maj 2002; *Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism*, november 2001