



Bosnien og Hercegovina

Senest opdateret: Juni 2002

9/8-02

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 grupper fik militær og økonomisk støtte fra henholdsvis de to tilbageværende republikker i 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 millioner indbyggere. Da krigen sluttede i december 1995 befandt 1,2 millioner bosniere sig som flygtninge i nabolandene og i Vesteuropa, mens 1,3 millioner 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 FN's 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 indtil videre har afsagt en halv snes domfældelser over personer, der har gjort sig skyldige i overtrædelser af den humanitære folkeret i forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavien. I august 2001 blev Radislav Krstic, en højtstående general i den bosnisk-serbiske hær, 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" Srebrenica fald. De øverste ansvarlige, den daværende præsident, Radovan Karadzic, og den daværende leder af den bosnisk-serbiske hær, Ratko Mladic, er endnu på fri fod. NATO kilder mener, at de befinder sig i Jugoslavien.

Den 1. april 2001 arresterede jugoslavisk politi den tidligere præsident af Serbien og Montenegro (Jugoslavien) Slobodan Milosevic og overførte ham til ICTY den 29. juni 2001. Slobodan Milosevic står anklaget for alvorlige internationale forbrydelser herunder folkedrab i Bosnien. I skrivende stund behandles hans sag ved ICTY. Mens Føderationen har udleveret adskillige anklagede krigsforbrydere til ICTY, har Republika Srpska endnu ikke udvist tilsvarende samarbejdsvilje på trods af vedtagelsen af en samarbejdslovgivning med ICTY i september 2001.

Resultatet blev, at Bosnien – der før krigen var et multietnisk samfund, et "etnisk kludetæppe" – ved krigens afslutning i grove træk var 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 i dag er henholdsvis rent serbisk og kroatisk.

En ofte overset etnisk gruppe, som bør nævnes her, er de bosniske roma. Skønnet er der cirka 40.000-50.000 bosniske 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 er en minoritet i alle områder. I modsætning til muslimerne, serberne og kroaterne, der alle i efterkrigstiden nyder forfatningsmæssig anerkendelse som folkeslag, hvorved de er sikret ligelig 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.

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 etniske 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.

Mange af disse krigstidsledere, hvoraf en del efterfølgende er blevet anklaget af Krigsforbryderdomstolen i Haag (ICTY), ser minoritetstilbagevenden som en trussel mod de militære og materielle erobringer, de vandt 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. Politiet har i visse tilfælde vist sig "unable and unwilling" til at beskytte minoritetsgrupper, som vender tilbage til især den østlige del af Republika Srpska. Dette medførte bl.a. afskedigelse af politimesteren og vicepolitimesteren i Bijeljina og borgmesteren i Bratunac i juni 2001.

2. Den seneste politiske og militære udvikling

2.1 Daytonaftalen

Den militære konflikt blev bragt til afslutning med indgåelsen af den Generelle Rammeaftale for Fred ("Daytonaftalen"), der blev underskrevet af præsidenten for Republikken 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.

Ud over Daytonaftalens annex 1A, der indsætter den NATO-ledede Implementeringsstyrke ("IFOR") – senere afløst af Stabiliseringsstyrken ("SFOR") – til at overvåge de forhenværende krigsførende parters overholdelse af de militære aspekter af fredsftalen, indeholder Daytonaftalen

11 annexer, der regulerer en lang række civile aspekter af fredsaftalen. 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.

Daytonaftalens annex 6 indeholder et katalog over de vigtigste europæiske og internationale menneskerettighedskonventioner, herunder den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som i kraft af annex 6 gøres direkte anvendelige i bosniske ret.

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.

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 fredsaftalen.

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 svært at få såvel staten Bosnien som de to entiteter til at fungere. Således har Bosniens præsidentskab i lange perioder ikke været funktionsdygtigt på grund af en eller flere af med-præsidenternes boykot af dets arbejde. Også Republika Srpska har været uden præsident i en længere periode, idet den folkevalgte præsident, Nikola Poplasen, blev afsat af den Høje Repræsentant på grund af Dayton-stridig opførsel og Poplasens afløser herefter nægtede at indtage sin position i protest mod den Høje Repræsentants afgørelse. 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. Valgene i Bosnien i november 2000 skuffede dog i nogen grad disse forventninger, idet etnicitet endnu engang var den afgørende faktor for både de bosnisk-serbiske og de bosnisk-kroatiske vælgeres stemmeafgivelse. Kun i de muslimske områder stemte en stor del af vælgerne, især bybefolkningen, på ikke-nationalistiske partier. Etnicitet er således fortsat en altafgørende faktor, der gennemsyrrer alle områder af det bosniske samfundsliv.

3. Menneskerettighedssituationen

3.1 Minoritetstilbagevenden

Den generelle menneskerettighedssituation i Bosnien kan måske bedst beskrives ved at citere Jiri Dienstbier, FNs særlige rapportør for menneskerettigheder i Bosnien, Kroatien og Jugoslavien. I

sin rapport fra december 1999 konkluderer han, at "desværre er endnu et år gået uden væsentlige fremskridt i overholdelsen af menneskerettighederne og opbygningen af et retssamfund. Hovedårsagen til denne situation er fortsat de bosniske magthaveres bevidste obstruktion". Den Særlige Rapportør noterer, at embedsmænd og politiske ledere har fastholdt resultatet af fortidens massefordrivelse ved at obstruere tilbagevenden og undergrave retssikkerheden, og tilføjer, at diskrimination flourer på alle samfundsområder. Den Særlige Rapportør fremhæver især politiets ringe grad af professionalisme og vilje til at sikre en effektiv menneskerettighedsbeskyttelse og manglen på et fungerende og uafhængigt retssystem.

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, ejendom og bevægelsesfrihed. Mere end 250.000 bosniske flygtninge i det tidligere Jugoslavien og Vesteuropa venter stadig på at finde en varig løsning, og godt 500.000 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. 260.000 flygtninge og internt fordrevne til dato er vendt tilbage til områder, hvor de udgør et etnisk mindretal. Antallet af minoritetstilbagevendte i Bosnien er fordoblet fra 2000 til 2001. Fordoblingen skyldes en generel forbedring af sikkerhedssituationen i landet. Udsatte områder som Republika Srpska og de kroatiske dominerede områder af Bosnien er dog stadig præget af etniske spændinger.

Flertallet af de over 400.000 bosniske flygtninge, der mere eller mindre frivilligt er repatrieret til Bosnien siden fredsslutningen, tilhører nu et etnisk mindretal i deres hjemområde og har derfor i mange tilfælde følt sig nødsaget til at slå sig ned i et område, hvor deres etniske gruppe udgør flertallet. Dermed har de, i stedet for at vende hjem, sluttet sig til den i forvejen store befolkningsgruppe af internt fordrevne. 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.

Umiddelbart efter Dayton 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 der fortsat rapporteres om mange sikkerhedsepisoder i forbindelse med minoritetstilbagevenden, har den politiske obstruktion i 2001 antaget mere subtile former i forhold til år 2000.

Et af de største problemer, der konfronterer flygtninge og internt fordrevne, som ønsker at vende tilbage – og som vel at mærke har et hjem at vende tilbage til – er at generhverve deres boliger. Indtil 1998 favoriserede ejendomslovgivningen i begge entiteter den midlertidige brugers ret frem for ejerens eller den oprindelige beboers ret. Først i slutningen af 1999 vedtog begge entiteter efter pålæg fra den Høje Repræsentant lovgivning, der fuldt ud respekterer ejerens eller den oprindelige beboers ret til sin ejendom og til at vende tilbage. Siden er det gået trægt med at gennemføre lovgivningen overalt i Bosnien, og særligt i det østlige Republika Srpska og i de kroatisk dominerede områder af Føderationen.

På grund af den internt fordrevne befolkningsgruppes størrelse og den omfattende materielle ødelæggelse har flertallet af fordrevne personer ikke haft andre muligheder for at skaffe sig tag over hovedet end at flytte ind i andre fordrevne personers hjem. Dette betyder på den ene side, at der er meget store humanitære problemer forbundet med at genindsætte fordrevne i deres boliger, fordi man derved i mange tilfælde gør andre internt fordrevne husvilde. Samtidig har nationalistiske politikere i alle lejre brugt bolignøden for fordrevne af deres egen etnicitet som påskud for at blokere for minoritetstilbagevenden. Især de bosniske romaer har svært ved at generhverve deres boliger. The European Roma Rights Center (ERRC) oplyser, at de ofte må betale en økonomisk kompensation på mellem \$1.500 og \$5.000 til serbere, som bebor deres huse i Republika Srpska.

Mens billedet med hensyn til minoritetstilbagevenden endnu langt fra er tilfredsstillende, skete der dog væsentlige fremskridt i 2000. Den positive udvikling ser ud til at fortsætte i 2001, da foreløbigt mere end 80.000 personer frem til slutningen af 2001 er vendt tilbage til områder, hvor de udgør en etnisk minoritet. Indførelsen af et klart lovgrundlag og en konsekvent linje fra den Høje Repræsentants side over for embedsmænd og politikere, der obstruerer implementeringen af ejendomslovgivningen, har ført til udstødelse af et stigende antal positive afgørelser og flere faktiske gensættelser af minoritetstilbagevendende i deres oprindelige boliger. Samtidig har mange fordrevne mistet tålmodigheden og er begyndt spontant at vende tilbage til ødelagte og afsidesliggende landsbyer.

Selvom tallene endnu er relativt små, betegner mange observatører udviklingen siden 2000 som et egentligt gennembrud for minoritetstilbagevenden og ser tegn på, at minoritetstilbagevenden nu har nået et sådant omfang, at der er tale om en selvforstærkende proces. Dette må betegnes som en overordentlig positiv udvikling, men stiller samtidig det internationale samfund i den paradoksale situation, at, mens man brugte milliarder på genopbygning, da minoritetstilbagevenden blot var en ønskedrøm, har man nu, hvor minoritetstilbagevenden så småt begynder at tage fart, på grund af svindende donorinteresse helt utilstrækkelige ressourcer til at opfylde de tilbagevendendes behov for genopbygningsassistance.

For dem, det lykkes at vende tilbage, venter i mange tilfælde en overordentlig vanskelig situation. Mange føler sig, ofte med god grund, utrygge og uvelkomne i det område, de vender tilbage til. Der forekommer stadig etnisk relateret fysiske og verbale overfald på minoritetstilbagevendte personer, men volden er generelt faldet siden 2000. Antallet og intensiteten af volden er dog omkring dobbelt så stor i Republika Srpska som i Føderationen.

Der kan være problemer med at blive registreret og opnå personlige dokumenter. Bare det at forsøge sig selv kan være svært. Mens den samlede arbejdsløshed i Bosnien ligger på over 40%, rammes minoritetstilbagevendende ikke blot af den generelt høje arbejdsløshed men også af den diskrimination, der består i, at arbejdsgivere foretrækker arbejdstagere fra deres egen etniske gruppe. Det er derfor et særsyn at møde en minoritetstilbagevendt, der er i arbejde.

Sammenbruddet i det sociale system og den stigende tendens til, at ydelser fra sundhedssystemet kun kan opnås mod fuld patientbetaling, berører alle bosniere, men også her rammes minoritetstilbagevendende af diskrimination, der gør deres situation mere vanskelig end gennemsnittets. Endelig oplever mange børnefamilier på grund af de stærkt nationalistiske læseplaner, der undervises efter i alle områder, at skolesystemet i det område, de vender tilbage til, er uacceptabelt.

3.2 UNHCRs anbefalinger vedrørende tilbagevenden

I sine seneste anbefalinger fra september 2001 fremhæver UNHCR følgende otte kategorier af flygtninge fra Bosnien, som kan have et særligt asylrelevant behov for beskyttelse:

- Humanitære sager. Det vil sige svært traumatiserede personer, som har været udsat for sådanne grusomheder, at det ikke må kræves, at de vender tilbage til hjemlandet. Eksempler på sådanne personer er tidligere lejrfanger, ofre for eller vidner til vold, herunder seksuel vold og tortur, og personer, der har afgivet vidnesbyrd til Krigsforbryderdomstolen i Haag
- Ekstremt sårbare grupper med specielle behov. Eksempler på sådanne personer er psykisk og fysisk syge, som ikke har mulighed for behandling i hjemlandet, og enlige, sårbare og ældre kvinder uden netværk
- 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 Kladuse 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 og ledende politiske personer

Derudover anfører UNHCR, at der kan være andre kategorier, som kan have behov for beskyttelse.

UNHCR vurderer, at der er sket en væsentlig, generel forbedring af situationen i Bosnien i 2001. Der eksisterer dog stadig uro i minoritetsområder, hvor politiet, domstolene og den lokale regering er svag og har problemer med at beskytte udsatte gruppers sikkerhed og menneskerettigheder. UNHCR anbefaler, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret og individuel vurdering af, om den pågældende flygtning vil være i stand til at vende tilbage i sikkerhed og med værdighed.

Der opstilles herefter en række kriterier for, hvornår tilbagevenden kan anses som sikker og værdig. Således skal minoritetstilbagevendende nyde fysisk, retlig og materiel sikkerhed, ligesom de ikke må udsættes for diskrimination i deres hjemområde. Det er også en forudsætning, at der ikke opstilles nogen betingelser for tilbagevenden, og at den tilbagevendende mødes med fuld accept af de lokale myndigheder i hjemområdet.

Hvis der omvendt er sandsynlighed for, at en person, der tilhører en etnisk minoritetsgruppe i sit hjemområde, vil blive mødt med chikane, diskrimination og andre krænkelse af sine rettigheder ved tilbagevenden, har vedkommende efter UNHCRs opfattelse behov for fortsat international beskyttelse og bør kun repatriere som følge af en frivillig og velinformeret beslutning.

I den forbindelse udtrykker UNHCR bekymring over, at tilbagevendelses- og fredsprocessen er blevet og risikerer fortsat at blive alvorligt undergravet af ufrivillig repatriering af personer, der ikke er i stand til at vende tilbage til deres oprindelige bopæl og derfor er nødsaget til at tage ophold i et område, hvor de tilhører den etniske majoritetsbefolkning.

UNHCR minder om, at Daytonaftalens annex 7 giver enhver flygtning og internt fordreven ret til at vende tilbage til sin oprindelige bopæl. Heraf kan det ifølge UNHCR udledes, at den bevidste placering af mennesker tilhørende én etnisk gruppe i boliger, som tilhører en anden etnisk gruppe, der sker med det formål at befæste etnisk baseret kontrol over territorium og dermed forhindre minoritetstilbagevenden, er uacceptabel.

Ufrivillig repatriering til en situation som internt fordreven forværrer efter UNHCRs opfattelse de eksisterende problemer og er i stigende grad til hinder for implementeringen af Daytonaftalen og især for mulighederne for minoritetstilbagevenden. UNHCR påpeger, at når mennesker anbringes i en situation som internt fordrevne, slår de sig ned i andre menneskers – ofte minoriteters – hjem, og derved forringes andre fordrevne personers mulighed for at udøve deres ret til at vende tilbage.

I henhold til UNHCR skal anvendelsen af "internt flugt alternativ" i asylsager bedømmes på konkret og individuel basis og på det tilflyttede områdes mulighed for at absorbere den pågældende på en bæredygtig og værdig måde.

4. Dansk asylpraksis

4.1 Jugoslaverloven

Danmark gav midlertidig beskyttelse til ca. 18.000 bosniere, mens krigen i Bosnien rasede. I 1992 vedtog Folketinget en særlov, den såkaldte "jugoslaverlov", der gjorde det muligt at give midlertidig opholdstilladelse uden en langvarig, forudgående undersøgelse af den enkeltes flugtårsager.

Samtidig afskar jugoslaverloven bosnierne fra at få behandlet deres asylansøgninger. Da der var en formodning om, at mange, hvis ikke flertallet, af bosnierne på tidspunktet for deres ankomst til Danmark ville have opfyldt kravene til at blive anerkendt som flygtninge, blev udskydelsen af behandlingen af asylansøgningerne senere begrænset til to år. Dette var nødvendigt, fordi de rettigheder, som personer med opholdstilladelse efter jugoslaverloven havde, på en række punkter var begrænsede i forhold til den behandling, flygtninge er berettigede til efter 1951 Flygtningekonventionen.

4.2 Humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 e

I forbindelse med indførelsen af to-års grænsen for udskydelse af asylsagsbehandlingen, indførte Folketinget en særlig hjemmel i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5 (nuværende udlændingelovens § 9 e) til at give humanitær opholdstilladelse til bosniere, der, uanset at de ikke måtte opfylde betingelserne for at blive meddelt asyl, fortsat havde et behov for beskyttelse. En stor del af de bosniere, der oprindeligt havde midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven, blev meddelt humanitær opholdstilladelse efter denne bestemmelse.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 9 e er indtil for nylig blevet brugt til at give opholdstilladelse til bosniere, der havde fået afslag på asyl, men ikke ville være i stand til at vende tilbage til deres hjemområde. I marts 2001 ændrede Udlændingestyrelsen praksis, således at der ikke længere udstedes nye opholdstilladelser til bosniske asylansøgere efter § 9 e. For så vidt angår bosniere, der er i besiddelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse efter § 9 e, vil Udlændingestyrelsen fremover ikke automatisk forny opholdstilladelsen, når den udløber. Ved vurderingen af, om opholdstilladelsen skal fornyes, vil der blive taget hensyn til ansøgerens personlige forhold (helbred, alder, o.lign.), samt til hans eller hendes tilknytning til Danmark og herboende personer.

4.3 Flygtningenævnets praksis

I 1994 blev de første asylansøgninger taget under behandling. Ud af de godt 1.700 asylansøgninger indgivet af bosniske statsborgere, som Flygtningenævnet har afgjort til dato, er der blevet meddelt konventionsstatus i 80 sager, mens der er blevet meddelt de facto-status i 457 tilfælde. Flygtningenævnet har givet afslag i 1237 sager.

4.3.1 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. På den baggrund kan det måske overraske, at Flygtningenævnet på et tidligt tidspunkt lagde sig fast på en praksis, hvorefter kvinder, der som et led i den etniske udrensning var blevet udsat for voldtægt, blev meddelt de facto-status.

4.3.1.1 Internt flugt alternativ

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 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. I en række afgørelser af denne type har Flygtningenævnet således udtalt, at "ansøgeren ikke har krav på at kunne vende tilbage til sin hjemby eller hjemområde". Hvor dette er sandt i henhold til dansk asylpraksis, bør det dog huskes, at bosniske flygtninge og internt fordrevne har et folkeretligt krav på frit at kunne vende tilbage til deres oprindelige bopæl, jf. Daytonaftalens annex 7.

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 enkelte 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 særdeles 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 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.

4.3.1.2 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 i en række sager blevet givet asyl, fordi Flygtningenævnet fandt, at det på grund af ansøgernes stærke subjektive frygt samt dårlige psykiske tilstand (posttraumatisk stressbelastning) ikke burde kræves, at de vendte tilbage til hjemlandet. I vinteren 2001 og foråret 2002 har Flygtningenævnet således meddelt asyl (F-status) i atten sager, hvor ansøgerne havde været udsat for stærkt traumatiserende oplevelser specielt i form af grove seksuelle overgreb samt overværelse af drab på nære familiemedlemmer. Flertallet af sagerne vedrørte overlevende fra folkemordet i Srebrenica. Fire afgørelser omhandlede tidligere lejrfanger.

Der er dog langt fra tale om nogen ensartet praksis, idet Flygtningenævnet i en række lignende sager vedrørende ofre for endog særdeles traumatiserende overgreb ikke har fundet, 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 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 er derfor, at ansøgerne havde været udsat for begivenheder, der havde ført til en re-traumatisering.

4.3.2 Andre beskyttelseskategorier omfattet af UNHCRs anbefalinger

4.3.2.1 Etnisk blandede ægteskaber / etnisk blandet herkomst

En stor del af de etnisk blandede ægtepar fra Bosnien blev meddelt de facto-status allerede i Udlændingestyrelsen. Mange søgte efterfølgende at få ændret denne status til konventionsstatus i Flygtningenævnet, der dog ret konsekvent har givet afslag på at konvertere de facto-status til konventionsstatus for denne kategori.

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 havde været udsat for overgreb, og hvor deres etnisk blandede ægteskab måtte anses for en kvalificerende omstændighed for deres subjektive frygt. I en afgørelse fra april 2001 fandt Flygtningenævnet det udslagsgivende, 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 blandede etniske 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.

4.3.2.2 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, senest i en afgørelse fra januar 2002, konstateret, at chikane i form af manglende lægehjælp og sociale rettigheder fra myndighedernes side i Føderationsområdet ikke er tilstrækkeligt til at give asyl i Danmark.

4.3.2.3 Abdic-tilhængere / medlemmer af Demokratska Narodna Zajednica

Flygtningenævnet har meddelt asyl i otte afgørelser, den seneste fra december 2000, og afslag på asyl i 27 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 ansøgenes 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.

4.3.2.4 Vidner for Krigsforbryderdomstolen i Haag

I en enkelt 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 Focoområdet har givet anledning til, at Den internationale Krigsforbryderdomstol har rejst tiltale mod flere af de ansvarlige, hvoraf en del fortsat er på fri fod.

5. Vigtigste kilder

- *UNHCR: UNHCR's Position on Categories of Persons from Bosnia and Herzegovina in continued Need of International Protection, September 2001*
- *U.S Department of State: Country Reports on Human Rights Practices 2001, Bosnia and Herzegovina*

- *Human Rights Watch: World Report 2002, Bosnia and Herzegovina*
- *Amnesty International: Annual Report 2002, Bosnia and Herzegovina*
- *UNHCR: A Regional Strategy for Sustainable Return of Those Displaced by Conflict in the Former Yugoslavia, juni 1998.*
- *Diverse rapporter fra UNHCR Sarajevo: Returnee Monitoring Study – Refugees Repatriating to Tuzla Canton, januar 2000; Daunting Prospects: Minority Women – Obstacles to Their Return and Integration, april 2000; Registration of Repatriates in the Republika Srpska and Entitlement to Identity Documents, Food Assistance and Medical Care, april 1999; Registration of Repatriates in the Federation of BiH and Entitlement to Identity Documents, Food Assistance and Medical Care, november 1998.*
- *Statistikker og landkort fra UNHCR Sarajevo's web-page: www.unhcr.ba*
- *UNHCR/OHR/OSCE/UNMiBH/CRPC: Statistics on the Implementation of the Property Laws, 30. juni 2001.*
- *Humanitarian Issues Working Group: Update in Sustainable Return of Refugees and Displaced Persons in the Context of the General Framework Agreement for Peace (Dayton Agreement), september 2000.*
- *UN Commission on Human Rights: Report of Mr. Jiri Dienstbier, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the situation of human rights in Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia, december 1999.*
- *Diverse rapporter fra International Crisis Group: Bosnia's Refugee Logjam Breaks: is the International Community Ready?, maj 2000; Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After the Peace Agreement, oktober 1999; Preventing Minority Return in Bosnia and Herzegovina: the Anatomy of Hate and Fear, august 1999.*
- *Diverse rapporter fra Amnesty International: Annual Report 2000, Bosnia-Herzegovina; Bosnia-Herzegovina – Waiting on the doorstep: minority returns to eastern Republika Srpska, juli 2000; Bosnia-Herzegovina – All the Way home: Safe "minority returns" as a just remedy for a secure future, februar 1998.*
- *Laura Silber and Allan Little: The Death of Yugoslavia, 1996.*