



Kosovo

20/3-02

Senest opdateret: 31. januar 2002

1. Baggrund

Kosovo-provinsen ligger i republikken Serbien, der sammen med Montenegro udgør Forbundsrepublikken Jugoslavien. Under Titos styre nød Kosovo et udstrakt selvstyre næsten på linje med de seks delrepublikker i det tidligere Jugoslavien. Befolkningen på godt to millioner indbyggere består af ca. 90% etniske albanere, samt en lang række etniske mindretal, hvoraf den serbiske befolkningsgruppe er den største.

I den sidste halvdel af 1980'erne begyndte det tidligere Jugoslavien for alvor at knage i fugerne. Ved at spille på århundredgamle, serbiske nationalmyter om Kosovos betydning som vugge for det serbiske folk og samtidig love det serbiske mindretal i Kosovo beskyttelse mod etnisk albansk dominans, brugte Slobodan Milosevic Kosovo som en væsentlig brik i fremdyrkelsen af en ny, serbisk nationalisme og som springbræt for sin egen magtovertagelse.

I 1989 ophævede Slobodan Milosevics regering Kosovos selvstyre og indførte en række love, der på mange punkter gjorde de etniske albanere til andenrangsborgere i Kosovo. Fra 1990 og fremefter blev stort set alle albanere fyret fra jobs i den offentlige sektor og i statsejede virksomheder, albansk blev afskaffet som sprog i uddannelsessystemet, og albanere kunne kun købe og sælge fast ejendom efter godkendelse af de serbiske myndigheder. I de næste ti år påførte de serbiske myndigheder det store albanske befolkningsflertal i Kosovo et styre, der bedst kan betegnes som apartheid.

Som reaktion på den systematiske diskrimination og undertrykkelse valgte den albanske befolkning at boykotte det serbiske styre og oprette et parallelt system. Flertallet af Kosovo-albanere deltog ikke i de officielle valg. I stedet organiseredes illegale valg, hvor Kosovo-albanerne valgte deres egen præsident, regering og parlament. Under det parallelle system oprettedes et rudimentært uddannelses-, sundheds- og socialvæsen, der finansieredes af frivillige skatter, som primært blev opkrævet hos Kosovo-albanere i udlandet. Drivkraften bag det parallelle system var partiet Kosovos Demokratiske Liga (LDK), som under ledelse af Ibrahim Rugova stræbte efter at opnå selvstændighed for Kosovo med ikke-voldelige midler.

Enkelte mindre partier og grupper med udgangspunkt i eksil-albanske miljøer udførte fra begyndelsen af 1990'erne en række væbnede aktioner rettet imod det serbiske politi i Kosovo-provinsen. Længe blev disse grupper dog anset for helt marginale, både hvad angår militær betydning og folkelig opbakning. I 1997 stod Kosovos Befrielseshær (KLA) offentligt frem. Den folkelige støtte voksede hurtigt, dels som et resultat af det serbiske styres drastiske fremfærd mod KLA, dels som et udtryk for utålmodighed med de manglende resultater af LDK's ikke-voldelige linje. Mens LDK's ledelse længe tog afstand fra KLA, opfattede mange almindelige Kosovo-albanere KLA's væbnede aktioner som en naturlig forlængelse af den kamp for selvstændighed, som LDK indtil da havde ført med fredelige midler.

Det serbiske styre slog ned med hård hånd på KLA. I det tidlige forår 1998 angreb serbiske styrker dusinvis af landsbyer i Drenicaområdet (trekanten imellem byerne Klina/Kline, Srbica/Skenderaj og Glogovac/Gillogoc), hvor KLA havde sit udspring. I løbet af sommeren og efteråret 1998 intensiverede de serbiske styrker deres angreb mod landsbyer i det centrale og den sydvestlige del af Kosovo. Mens den officielle begrundelse for denne offensiv var at bekæmpe KLA og afskære dens forsyningsruter, fremgik det med al tydelighed af de midler, der blev anvendt, at det egentlige formål var at fordrive den etnisk albanske befolkning fra en væsentlig del af Kosovos territorium. Ved vinterens komme var mere end en kvart million Kosovo-albanere blevet fordrevet fra deres hjem.

Efter pres fra det internationale samfund underskrev den serbiske regering i oktober 1998 en aftale om tilbagetrækning af sine tropper fra Kosovo. Selvom serberne faktisk foretog en tilbagetrækning i efteråret 1998, blev det dog i stigende grad klart, at de ikke havde i sinde at overholde aftalen, og at en forårsoffensiv var under forberedelse. I løbet af vinteren fortsatte serberne med at lave militæraktioner inde i Kosovo, og i slutningen af vinteren stod tusindvis af soldater opmarcheret på grænsen til Kosovo. I januar 1999 fandt en massekræbte sted i landsbyen Racak, hvor 45 civile, heriblandt kvinder, børn og gamle, blev henrettet af serbiske styrker. Racak-massakren fik intens dækning i de vestlige medier og var i høj grad med til at styrke det internationale samfunds beslutsomhed i forholdet til den serbiske regering.

Efter hårdt pres fra det internationale samfund mødtes delegationer fra Serbien og Kosovo i februar 1999 til forhandlinger på Rambouillet-slottet i Frankrig. Den Kosovo-albanske delegation underskrev modvilligt den fremlagte aftale den 18. marts 1999, mens den serbiske delegation nægtede at skrive under. Forsøgene på at bilægge konflikten ad diplomatisk vej fik det endelige dødsstød, da det serbiske parlament i marts 1999 forkastede Rambouillet-aftalen.

Den 24. marts 1999 påbegyndte NATO en bombekampagne mod mål i Serbien og Kosovo for at få den serbiske regering til at trække sine styrker ud af Kosovo. Stik imod NATO's hensigt valgte Slobodan Milosevic imidlertid at optrappe konflikten til en storstilet, etnisk udrensningkampagne. I en nøje planlagt operation udrensede serbiske styrker, bestående af hærenheder, specialpoliti og paramilitære grupper, i løbet af få uger hundredtusindvis af Kosovo-albanere fra deres hjem og gennede dem i retning af grænsen til Albanien og Makedonien.

Selve udrensningen foregik som regel efter et fast mønster. Først blev landsbyen beskudt med artilleri af hæren. Så rykkede specialstyrker fra indenrigsministeriet (MUP) eller paramilitære styrker ind i landsbyen og gav befolkningen en kort frist til at flygte. Ofte dræbte de serbiske styrker vilkårligt nogle – sommetider mange – landsbyboere for at skabe en stemning af rædsel og underkastelse i resten af befolkningen. Når befolkningen var ude, blev husene plyndret, hvorefter de blev stukket i brand. Befolkningen fik derefter besked på at begive sig mod den nærmeste grænse til fods, med traktor eller med organiseret transport. Undervejs blev de Kosovo-albanske flygtninge konstant stoppet og under trusler om død og lemlestelse afkrævet penge og værdigenstande. Identitetspapirer og nummerplader blev konfiskeret og destrueret for at ødelægge ethvert bevis for Kosovo-albanernes tilhørsforhold til Kosovo. Ofte blev flygtningekolonier omdirigeret adskillige gange af de serbiske styrker, og for mange Kosovo-albanere tog det derfor uger inden de kom i relativ sikkerhed i et af nabolandene. Andre nåede aldrig ud og måtte forblive som internt fordrevne inden for Kosovos grænser. I mange tilfælde blev de fordrevne udsat for død og mishandling under flugten. Systematisk voldtægt af hundredvis – måske tusindvis – af Kosovo-albanske kvinder og piger blev brugt som et middel til at skabe rædsel og knække den Kosovo-albanske befolknings moral.

De serbiske styrkers fremfærd i foråret 1999 førte til, at Krigsforbryderdomstolen i Haag valgte at rejse tiltale imod Slobodan Milosevic og fire af hans nærmeste medarbejdere for krigsforbrydelser og forbrydelser imod menneskeheden.

I begyndelsen af juni 1999 gav den serbiske regering endelig efter for NATO's militære pres og underskrev en aftale om tilbagetrækning fra Kosovo. Samtidig med at de serbiske tropper forlod

Kosovo den 13. juni 1999, rykkede NATO-tropper ind i provinsen for at sikre overholdelse af aftalen. Det anslås, at ved fredsslutningen var omkring 1,4 millioner Kosovo-albanere og andre ikke-serbere, det vil sige næsten tre fjerdedele af Kosovos befolkning, blevet fordrevet fra deres hjem. Heraf befandt op mod 850.000 sig i udlandet, især i Albanien og Makedonien, mens resten var internt fordrevne inden for Kosovos grænser. Det skønnes, at 120.000 boliger var blevet beskadiget af krigshandlingerne, hvoraf 80.000 var blevet totalt ødelagt. I ugerne umiddelbart efter NATOs ankomst til Kosovo vendte op imod en halv million Kosovo-albanere tilbage fra nabolandene i en af de hurtigste repatrieringsbevægelser verden hidtil har set. I den samme periode flygtede et stort antal serbere, der efter de serbiske styrkers tilbagetrækning ikke længere følte sig trygge i Kosovo. Siden krigens ophør har mere end 200.000 serbere og andre ikke-albanere forladt Kosovo på grund af sikkerhedssituationen for de ikke-albanske mindretal.

2. Den seneste politiske og militære udvikling

FN's sikkerhedsråd vedtog den 10. juni 1999 resolution nr. 1244, der danner grundlag for overgangsstyret i Kosovo, indtil Kosovos status er blevet endeligt fastlagt. Mens resolution 1244 holder spørgsmålet om Kosovos endelige status åbent, forbliver Kosovo i henhold til resolutionen en provins – dog med en betydelig grad af autonomi og selv-styre – inden for Forbundsrepublikken Jugoslaviens grænser indtil videre. Resolution 1244 autoriserede indsættelsen af en civil FN-mission, UNMIK, ledet af en Særlig Repræsentant for FNs Generalsekretær, til at styre Kosovo i overgangsperioden. Samtidig indsattes en NATO-ledet militærstyrke, KFOR, til at opretholde fred og sikkerhed.

En hovedopgave for KFOR var at sørge for afvæbningen af KLA. Den 21. juni 1999 underskrev KLAS leder, Hashim Thaci, en demilitariseringsaftale, og i september 1999 blev demilitariseringen erklæret fuldstændt. Mange observatører sætter dog spørgsmålstegn ved effektiviteten af demilitariseringen, og mener, at de våben, der blev afleveret, kun udgør toppen af isbjerget. Samtidig oprettede UNMIK et 5.000 mand stort Kosovo Beskyttelseskorps (KPC), hvis officielle opgave det er at varetage civilforsvarsopgaver. Mange af de demobiliserede KLA-krigere blev optaget i KPC, ligesom flertallet af KPCs overordnede officerer er tidligere kommandanter i KLA.

I den tid det varede, inden UNMIK blev etableret i Kosovo, opstod der et magttomrum, der blev udnyttet af KLA til at udråbe en "provisorisk regering" og installere sine egne folk til at lede alle kommuner. Dette betød, at det indledningsvis var meget vanskeligt for UNMIK at opnå kontrol med det administrative apparat. Samtidig insisterede den gamle "regering" ledet af Ibrahim Rugova på, at den fortsat var den eneste legitime repræsentant for det Kosovo-albanske folk. I slutningen af 1999 og begyndelsen af 2000 herskede der derfor et meget anspændt forhold imellem disse to uofficielle "regeringer". Først da der i februar 2000 opnåedes enighed om oprettelsen af en Fælles Midlertidigt Administrativt Struktur (JIAS), opløstes de selvudråbte "regeringer".

I oktober 2000 blev der afholdt kommunalvalg i Kosovo. Valget blev boykottet af serberne. LDK blev den store vinder af disse valg med 58% af stemmerne. Hashim Thacis PDK, der er en politisk arvtager efter KLA, fik 27% af stemmerne.

I løbet af foråret 2001 udarbejdede UNMIK i henhold til resolution 1244 en "konstitutionel rammeaftale for midlertidigt selvstyre", der blev underskrevet af de Kosovo-albanske partier den 15. maj 2001. I henhold til den konstitutionelle rammeaftale skal der vælges et parlament, en præsident og en regering. Det bestemmes samtidig, at der skal oprettes en række ministerier til at administrere de områder, der falder inden for selvstyrets rammer. UNMIK bibeholder dog beføjelsen til at træffe beslutninger på en række områder, ligesom den Særlige Repræsentant kan omgøre enhver beslutning, der strider imod resolution 1244.

I november 2001 blev der i overensstemmelse med den konstitutionelle rammeaftale afholdt parlamentsvalg i Kosovo. I modsætning til ved kommunalvalget lykkedes det i sidste øjeblik at

afværge en serbisk boykot af parlamentsvalget. Valgets vinder blev igen LDK, der dog ikke opnåede total flertal. Hashim Thacis PDK gik frem ved valget. I skrivende stund (31.12.01) har det endnu ikke været muligt at danne en flertalsregering.

Der er utvivlsomt sket store fremskridt med hensyn til etableringen af administrative strukturer i Kosovo siden sommeren 1999. Mange observatører beskriver dog fortsat situationen som præget af etniske spændinger, organiseret kriminalitet og lovløshed.

Det store spørgsmål, der kommer til at dominere den politiske og sikkerhedsmæssige dagsorden i Kosovo fremover, er spørgsmålet om Kosovos endelige status. Selvstændighed er et ubetinget krav for det store flertal af Kosovo-albanerne, og det er urealistisk at forvente, at de tålmodigt vil afvente en afklaring i al evighed. Omvendt er et selvstændigt Kosovo en uacceptabel løsning for serberne, især så længe der findes over 200.000 internt fordrevne fra Kosovo i Serbien. Kosovos uafklarede fremtidige status udgør ifølge nogle kommentatorer på én gang en væsentlig underliggende årsag til mange af Kosovos problemer og er samtidig en forhindring for at disse problemer kan løses. Spørgsmålet om Kosovos fremtidige status er derfor et af det internationale samfunds største udfordringer i den kommende tid.

3. Menneskerettighedssituationen

3.1 *Situationen for de ikke-albanske mindretal i Kosovo*

Efter KFORs indrykning i Kosovo i juni 1999 vendte adskillige hundrede tusinde Kosovo-albanere tilbage til Kosovo inden for få uger. Mange vendte tilbage til udbændte huse, minerede marker, forgiftede brønde og med minder om grusomheder i den nære fortid. Titusinder af serbere havde forladt Kosovo samtidig med de serbiske styrkers tilbagetrækning af frygt for albansk hævn og dominans. Denne frygt viste sig at være velbegrundet, idet de tilbageværende serbere og andre ikke-albanske mindretal hurtigt blev genstand for en bølge af mord, vold, voldtægter, afbrænding af ejendomme og plyndringer. I starten havde overgrebene mest karakter af spontane hævnaktioner fra den Kosovo-albanske civilbefolknings side, men efterhånden blev der tale om en mere organiseret intimideringskampagne med det formål at drive især serberne ud af provinsen. Stort set alle observatører er enige om, at medlemmer af KLA (eller fraktioner af det tidligere KLA) og det FN-sponsorerede Kosovo Beskyttelseskorp, KPC, har stået bag en betydelig del af disse overgreb.

Hævnaktionerne er gået hårdest ud over det serbiske mindretal med det resultat, at de fleste serbere enten har forladt provinsen eller har søgt tilflugt i de serbisk dominerede kommuner i det nordlige Kosovo (Leposavic, Zubin Potok, Zvecan og i den del af Kosovska Mitrovica, der ligger nord for floden Ibar). De få serbere, der fortsat bor i albanske majoritetsområder, opholder sig i isolerede enklaver, der kræver konstant KFOR-beskyttelse. Kosovo-albanere, der oprindeligt boede i de nu serbisk dominerede områder, er ligeledes blevet fordrevet i stort tal. Resultatet er, at der efter KFORs ankomst i Kosovo er sket en de facto opdeling af provinsen i etnisk kontrollerede områder.

Ikke bare serbere men også andre ikke-albanske mindretal er blevet udsat for overgreb. Især medlemmer af de forskellige roma befolkningsgrupper ("Ashkali", "Ægyptere" og "Romani") har fået en hård medfart. Romabefolkningen bliver af det albanske flertal anset for kollaboratører med det serbiske regime, uden at dette dog betyder, at de har været mere velkomne i de serbisk dominerede områder. Titusindvis af romaer er flygtet til nabolandene eller har måttet tage ophold i KFOR-beskyttede lejre og enklaver. Situationen for romabefolkningen i Kosovo er fortsat yderst udsat, men i visse områder er der dog tegn på, at romaerne har fundet en modus vivendi med det Kosovo-albanske flertal.

Andre mindretal af slavisk oprindelse, som gorani og slaviske muslimer/bosniakker, er også blevet udsat for overgreb, enten fordi de som goranierne traditionelt er blevet opfattet som nært knyttet til serberne, eller fordi deres sprog gør det nærliggende at forveksle dem med serberne. For alle etniske mindretal gælder, at deres bevægelsesfrihed er begrænset, ofte til små, isolerede enklaver. Dette giver problemer i forhold til at skaffe livsfornødenheder og begrænser adgangen til sundhedsydelser og uddannelsesinstitutioner, hvis disse ikke findes inden for hjemområdet.

For mere detaljerede oplysninger om situationen for de forskellige minoritetsgrupper i Kosovo henvises til UNHCR/OSCE's "Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo", der opdateres regelmæssigt. Den seneste udgave dækker perioden marts-august 2001.

3.2 Overgreb begået imod etniske albanere

Selvom de etniske minoriteter har været udsat for en uforholdsmæssig stor andel af de overgreb, der er blevet begået efter KFORs indrykning i Kosovo, er Kosovo-albanerne ikke gået fri. Især personer, der – retmæssigt eller ej – anses for at have samarbejdet med det serbiske styre, har været udsat for trusler og vold. Der er typisk tale om personer, der bibeholdt deres beskæftigelse i offentlige institutioner eller statsejede virksomheder efter 1990.

I perioden fra KLA havde sat sig på magten i kommunerne og indtil kommunalvalget i oktober 2000 fandt en del attentater og overgreb sted imod politiske modstandere. Især fremtrædende LDK-medlemmer blev genstand for disse overgreb, der i nogle tilfælde fik en dødelig udgang. I valgkampen op til parlamentsvalget i november 2001 synes den politisk motiverede vold at være aftaget, og problemet synes nu i det hele taget at være mindre.

I det magttomrum, der opstod efter de serbiske styrkers tilbagetrækning og indtil KFOR og UNMIK fik befæstet deres kontrol, fik kriminelle bander et stort spillerum. Den organiserede kriminalitet står for en stor del af den vold og de forbrydelser, der bliver begået i Kosovo og som går ud over såvel Kosovo-albanere som de etniske mindretal. Det er i sagens natur svært at sige hvem, der står bag denne kriminalitet, men forskellige kilder peger på kriminelle organisationer fra Albanien, tidligere KLA-medlemmer og personer med tilknytning til KLAs politiske arvtager, PDK.

3.3 Myndighedsbeskyttelse: KFOR, UNIP og Kosovo Police Service

KFOR har ifølge sikkerhedsrådsresolution 1244 mandat til at varetage opretholdelsen af den offentlige sikkerhed og orden, indtil UNMIK er i stand til at overtage denne opgave. I begyndelsen af KFORs mission betød dette, at KFOR i vidt omfang måtte påtage sig ikke bare militære men også politimæssige opgaver. En meget stor del af KFORs ressourcer går fortsat til at yde beskyttelse til etniske minoriteter. Den FN-politistyrke, UNIP, der ifølge resolution 1244 skulle oprettes, var meget lang tid om at blive bare nogenlunde funktionsdygtig, blandt andet fordi det varede mange måneder, inden det fornødne mandskab blev udstationeret. I 2000 tog UNMIK de første skridt til etableringen af en lokal politistyrke, Kosovo Police Service (KPS). KPS-rekrutterne modtager tre måneders træning, inden de bliver sat til at udføre politiarbejde. KPS er en multietnisk politistyrke med både albanske og serbiske medlemmer, der dog kun gør tjeneste i deres respektive majoritetsområder.

Domstolssystemet har skullet bygges op fra grunden, idet stort set alle dommere før juni 1999 var serbere. Nogle af de problemer, man har mødt, er at det har været svært at finde tilstrækkeligt med kvalificerede Kosovo-albanske dommere, ligesom de serbiske dommere, der er blevet udnævnt, i vidt omfang har nægtet at indtage deres pladser. Der har ligeledes været store problemer med dommernes uafhængighed, idet der har vist sig stor modstand mod at opretholde anklagerne imod og dømme etniske albanere. For at rette op på denne situation har det vist sig nødvendigt at indsætte et antal internationale dommere til blandt andet at varetage sager vedrørende etnisk motiverede forbrydelser.

På trods af de forbedringer, der er sket i sikkerhedssituationen siden juni 1999, har det vist sig særdeles vanskeligt for KFOR, UNMIK og de lokale politimyndigheder at sikre den offentlige sikkerhed og orden i den herskende atmosfære af etnisk og politisk motiveret vold og organiseret kriminalitet. Observatører betegner fortsat situationen som præget af en udbredt lovløshed, hvor der er en meget lille risiko for, at de skyldige bliver pågrebet og retsforfulgt. Det kan derfor ikke uden videre forudsættes, at personer, der tilhører udsatte grupper, vil være i stand til at opnå effektiv myndighedsbeskyttelse imod forfølgelses- og sikkerhedsrisici.

4. Dansk asylpraksis

4.1 Asylpraksis forud for vedtagelsen af Kosovonødloven

I tiden forud for vedtagelsen af Kosovonødloven i april 1999 meddelte Flygtningenævnet K-status i en lang række sager vedrørende etniske albanere fra Kosovo. Det drejede sig typisk om sager, hvor ansøgeren var i den våbenføre alder og kom fra en by beliggende i eller tæt ved konfliktområdet. Henset hertil, samt til baggrundsoplysningerne om den daværende, alvorlige situation i Kosovo, fandt Flygtningenævnet, at ansøgeren ved en tilbagevenden ville være i risiko for overgreb af en sådan karakter, at der var grundlag for at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

4.2 Kosovonødloven og opholdstilladelse til særligt sårbare individer efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5.

I forbindelse med Kosovo-krisen vedtog Folketinget den 28. april 1999 en særlov om midlertidig beskyttelse til nødstedte fra Kosovo-provinsen i Forbundsrepublikken Jugoslavien ("Kosovonødloven"), lov nr. 251. I medfør af Kosovonødloven blev der meddelt midlertidig opholdstilladelse til personer, der blev evakueret til Danmark fra nærområdet, samt til personer fra Kosovo, der indgav en spontan asylansøgning i Danmark efter Kosovonødlovens ikrafttræden den 30. april 1999 og som havde forladt Kosovo inden den 1. juli 1999. Asylansøgere med midlertidig opholdstilladelse efter Kosovonødloven fik ikke deres asylansøgninger behandlet, før Kosovonødloven blev ophævet.

Kosovonødloven ophævedes ved lov nr. 427 af 31. maj 2000, der trådte i kraft den 3. juni 2000. Samtidig ændredes udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, således at personer, der havde haft midlertidig opholdstilladelse efter Kosovonødloven, eller som havde indgivet en asylansøgning inden Kosovonødlovens ikrafttræden, kan meddeles opholdstilladelse af humanitære årsager. Af bemærkningerne til ophævelsesloven fremgår det, at udlændingemyndighederne vil bruge UNHCR's anbefalinger vedrørende grupper med et humanitært beskyttelsesbehov som rettesnor for i hvilke tilfælde, der bør gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5. Ifølge UNHCR's anbefalinger fra marts 2001 drejer det sig især om de følgende persongrupper:

- Kronisk syge personer, hvis tilstand kræver specialiseret lægebehandling af en type, der endnu ikke er til rådighed i Kosovo;
- Alvorligt handicappede personer (herunder de personer, der tager sig af dem) hvis velfærd afhænger af et specialiseret støttesystem, der endnu ikke findes i Kosovo;
- Uledsagede ældre, der ikke har nogen slægtninge eller andre former for socialt netværk i Kosovo;
- Uledsagede, mindreårige børn, der ikke har nogen slægtninge eller andre personer, der kan tage sig af dem i Kosovo.

Udlændingestyrelsen træffer af egen drift afgørelse om, hvorvidt der skal gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5 til personer med opholdstilladelse efter Kosovonødloven,

samt til personer som havde søgt asyl inden Kosovonødlovens ikrafttræden. Opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 5 kan meddeles efter, der er givet afslag på asyl. Afslag på opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 5 til personer fra Kosovo-provinsen kan påklages til Integrationsministeriet. En sådan klage har opsættende virkning på udsendelsesfristen, såfremt den indgives inden syv dage efter afslaget er meddelt udlændingen.

4.3 UNHCR's anbefalinger vedrørende personer fra Kosovo, der fortsat har brug for international beskyttelse

UNHCR's seneste anbefalinger vedrørende personer fra Kosovo med et asylrelevant beskyttelsesbehov fremgår af "UNHCR's Position on the Continued Protection Needs of Individuals from Kosovo" fra marts 2001.

For så vidt angår *Kosovo-albanere*, udtaler UNHCR, at det store flertal nu kan vende tilbage i sikkerhed til områder, hvor deres gruppe udgør den etniske majoritet. Der vil dog fortsat være Kosovo-albanere, der har behov for international beskyttelse på grund af individuelle omstændigheder. UNHCR peger i den forbindelse på, at beskyttelsesproblemer for individuelle Kosovo-albanere er uløseligt knyttet til de problemer, som de nuværende myndigheder i Kosovo har med at håndhæve lov og orden i den herskende atmosfære af kriminalitet og lovløshed.

Det fremgår af UNHCR's anbefalinger fra marts 2001, at særligt personer, der tilhører de følgende kategorier, kan have et asylrelevant behov for beskyttelse:

- Personer i etnisk blandede ægteskaber eller af blandet etnisk oprindelse.
- Personer, der opfattes som havende været tilknyttet det serbiske styre efter 1990.
- Personer, der har været udsat for særligt alvorlige og traumatiserende oplevelser, herunder:
 - o Personer, der er blevet tortureret eller har været fængslet af det serbiske regime i Kosovo i løbet af årene med krise og konflikt.
 - o Ofre for eller vidner til alvorlige krænkelse af menneskerettighederne eller den humanitære folkeret, der er blevet traumatiseret af deres oplevelser og er nødt til at forblive udenfor Kosovo med henblik på behandling eller af andre gyldige grunde.
 - o Ofre for seksuelle overgreb, der fortsat er traumatiseret af deres oplevelser, herunder de, der på grund af de seksuelle overgreb vil blive stigmatiseret og udstødt i det lokalsamfund, de må forventes at skulle vende tilbage til.
- Personer, der tilhører en etnisk minoritetsgruppe, såsom serbere, romaer, slaviske muslimer/bosniakker, gorani, kroater og tyrkere.

For så vidt angår *serbere og romaer*, udtaler UNHCR, at de typisk vil være flygtninge i Flygtningekonventionens forstand. Sammenlignet med sikkerhedssituationen for serbere og romaer, er sikkerhedssituationen for de *slaviske muslimer og gorani* mere stabil, men må dog ifølge UNHCR fortsat betegnes som risikofyldt. Især gorani er udsatte, fordi de traditionelt opfattes som havende en vis tilknytning til serberne. For så vidt angår de *etniske kroater*, er der tale om en meget lille minoritet, der bliver stadig mindre på grund af de fortsatte sikkerhedsproblemer. Som andre ikke albansk-talende minoriteter er deres bevægelsesfrihed og adgang til sociale og sundhedsmæssige ydelser begrænset. Situationen for de *etniske tyrkere* er relativt stabil, og de er ikke som gruppe udsat for en behandling, der giver dem et behov for international beskyttelse. På grund af den generelt ustabile sikkerhedssituation i Kosovo, anbefaler UNHCR dog, at asylansøgninger indgivet af Kosovo-tyrkere underkastes en nøje granskning, især hvis ansøgeren påberåber sig individuelle omstændigheder.

Også *Kosovo-albanere*, der kommer fra de serbisk kontrollerede områder i det nordlige Mitrovica eller fra kommunerne Leposavic, Zubin Potok og Zvecan, skal ifølge UNHCR anses for minoriteter. UNHCR fraråder på det kraftigste, at Kosovo-albanere, der kommer fra disse områder, udsendes. De vil ikke være i stand til at vende tilbage til deres hjemområde og vil forblive internt fordrevne i Kosovo – en situation som vil bidrage til en forlængelse af de herskende etniske spændinger, der forhindrer en forbedring af sikkerhedssituationen. Også UNMIK fraråder i sin "Briefing Note on the Repatriation of Kosovar Albanians" fra april 2001, at Kosovo-albanere, der stammer fra nord-Mitrovica sendes tilbage til Kosovo.

4.4 Flygtningenævnets asylpraksis

Efter ophævelsen af Kosovonødloven har Flygtningenævnet pr. 31. december 2001 truffet afgørelse i 232 sager vedrørende asylansøgere fra Kosovo. Heraf er der blevet givet afslag i 164 sager, mens der er blevet meddelt asyl i 68 sager. I 54 sager er der blevet meddelt F-status, mens de resterende 14 har fået K-status.

4.4.1 Traumatiserede personer

Den største gruppe af asylansøgere fra Kosovo, som Flygtningenævnet har meddelt asyl, er personer, der har været udsat for eller vidne til stærkt traumatiserende oplevelser i forbindelse med den etniske udrensning i 1998 og 1999. Traumatisering har udgjort et væsentligt eller afgørende element i 33 af de sager, hvori der er blevet meddelt asyl. Blandt dem, der har fået asyl på grund af traumatisering, er såvel albanere som personer tilhørende ikke-serbiske mindretal. Langt fra alle asylansøgere fra Kosovo, der påviseligt er blevet traumatiserede, har dog fået asyl. I et lignende antal sager har nævnet således fundet, at de overgreb, ansøgerne havde været udsat for eller vidne til, ikke var tungtvejende nok til at kunne danne grundlag for asyl. Sammenfattende kan det siges, at nævnet for det første kræver, at der er tale om overgreb af en temmelig høj alvorsgrad, såsom mord, fysisk mishandling eller voldtægt. For det andet er det en forudsætning, at de overgreb, der har givet anledning til traumatiseringen, har ramt enten ansøgeren selv eller ham/hende nærtstående personer. For så vidt angår overgreb mod nærtstående personer, har nævnet i en del sager yderligere tillagt det vægt, at ansøgeren personligt har været til stede og overværet disse overgreb.

4.4.2 Personer der har - eller risikerer at blive anset for at have - samarbejdet med det serbiske styre

Flygtningenævnet har i 17 sager givet asyl til personer, der har – eller risikerer at blive anset for at have – samarbejdet med det tidligere serbiske styre i Kosovo. Der er tale om såvel albanere som romaer, slaviske muslimer og gorani.

Med hensyn til de etniske albanere, der har fået asyl af denne grund, er der tale om personer, der har haft tilknytning til serbiske institutioner eller partier, såsom medlemmer af det tidligere serbiske regeringsparti, medlemmer af statssikkerhedstjenesten, reserveofficerer eller personer, der har haft forholdsvis fremtrædende positioner i den serbiske forvaltning eller på statsejede virksomheder.

For så vidt angår de ikke-albanere, der har fået asyl, fordi de har – eller kunne anses for at have – samarbejdet med det serbiske styre, er der tale om personer, der – ofte tvangsmæssigt – har udført militærtjeneste eller på anden vis udført arbejde for serberne under krigsperioden 1998/99. I andre tilfælde er der tale om personer, der har været beskæftiget på statsejede virksomheder eller i offentlige institutioner, såsom hospitalsvæsenet eller undervisningssystemet. Afgørelserne i disse sager giver indtryk af, at det etniske tilhørsforhold har været en væsentlig årsag til, at der er blevet meddelt asyl, mens samarbejdet med det serbiske styre mere er blevet inddraget som en omstændighed, der kvalificerede forfølgelsesrisikoen. Kravet til ansøgerens profilering og karakteren af de aktiviteter, han/hun har udført for det serbiske styre, er derfor blevet tillagt mindre vægt.

4.4.3 Personer, der er kommet i et modsætningsforhold til Kosovos Befrielseshær (KLA)

Frygt for repressalier fra KLA er et af de asylmotiver, der oftest påberåbes af asylansøgere fra Kosovo. Flygtningenævnet har dog kun i fire tilfælde fundet, at denne frygt var så velbegrundet, at det kunne føre til, at der skulle gives asyl. I to sager var der tale om Kosovo-albanere, der var deserteret fra krigstjeneste i KLA. I et tilfælde var det et medvirkende element, at ansøgeren, der også var stærkt traumatiseret og levede i et etnisk blandet ægteskab, havde afslået at yde støtte til KLA. I det sidste tilfælde var der tale om en gorani, der havde været mobiliseret af den jugoslaviske hær, og hvis familie efterfølgende var blevet udsat for chikane fra KLAs side.

Medlemskab af Kosovos Demokratiske Liga (LDK) er ofte blevet anført som grund til, at ansøgeren mener at have bragt sig i et sådant modsætningsforhold til KLA, at han/hun risikerer forfølgelse ved tilbagevenden. Flygtningenævnet har dog ikke i et eneste tilfælde imødekommet en asylansøgning af denne grund. Årsagen hertil skal formentlig findes i det forhold, at ingen af ansøgerne var særligt profilerede eller højtstående medlemmer af LDK.

4.4.4 Etniske minoriteter

Flygtningenævnet har behandlet sager vedrørende Kosovo romaer, slaviske muslimer og gorani. Derimod har nævnet ikke afgjort sager vedrørende Kosovo serbere eller andre af de etniske mindretal, der lever i Kosovo.

4.4.4.1 Romabefolkningen

Flygtningenævnet har afgjort 32 sager vedrørende romaer fra Kosovo, hvoraf 18 har fået asyl og de resterende har fået afslag. I 14 af de tilfælde, hvor der er blevet meddelt asyl, er der blevet givet K-status. Samtlige de tilfælde, hvori der er blevet givet K-status til asylansøgere fra Kosovo, drejer sig derfor om romaer.

Nævnets praksis vedrørende Kosovo romaer må siges at have været noget ujævn. Således har nævnet i en række sager fundet, at baggrundsoplysningerne om den generelle situation for romaer i Kosovo betød, at der måtte gives K-status. Begrundelsen for disse afgørelser tyder på, at nævnet har anset Kosovo romaer for at have et såkaldt *prima facie* beskyttelsesbehov, det vil sige, at det faktum, at en person er roma, i sig selv giver anledning til en forfølgelsesrisiko. I andre tilfælde har nævnet med henvisning til de samme baggrundsoplysninger fundet, at den generelle situation for romaer ikke i sig selv gav anledning til en forfølgelsesrisiko, der kunne begrunde asyl. En tredje type afgørelser vedrører sager, hvor nævnet nok har givet asyl, men i begrundelsen herfor har lagt vægt på individuelle omstændigheder, der bragte den pågældende roma-ansøger i en særlig udsat position.

I foråret 2001 besluttede nævnet af egen drift at genoptage roma-sager, der havde fået afslag i den forudgående periode. I de 14 sager, der er blevet afgjort efter genoptagelsesbeslutningen, er der blevet givet K-status i 10 sager og F-status i én sag. Der er dog samtidig blevet givet afslag i tre sager, hvoraf to drejede sig om romaer, der levede i etnisk blandede ægteskaber, og én drejede sig om en roma, som nævnet mente kunne tage ophold hos familie i Serbien.

4.4.4.2 Slaviske muslimer/Bosniakker

Flygtningenævnets praksis vedrørende slaviske muslimer/bosniakker har ligeledes et noget uforudsigeligt præg over sig. Således er der blevet givet asyl (F-status) i ni ud af 15 sager. I nogle tilfælde er ansøgerens etnicitet sammenholdt med det forhold, at ansøgeren kun talte serbo-kroatisk, blevet anset som tilstrækkeligt asylmotiv. I andre tilfælde er der blevet givet asyl, men hvor det tilsyneladende er blevet tillagt vægt, at der var individuelle omstændigheder, for eksempel samarbejde med det tidligere serbiske styre, der gjorde ansøgeren særligt udsat for repressalier. I andre tilfælde igen er der blevet givet afslag med henvisning til baggrundsoplysningerne om den generelle situation for slaviske muslimer/bosniakker i Kosovo.

4.4.4.3 Gorani

For så vidt angår gorani, har Flygtningenævnet ikke i noget tilfælde fundet, at ansøgerens etnicitet i sig selv kunne begrunde asyl. I de to sager, hvori gorani er blevet meddelt status, var der i begge tilfælde tale om ansøgere, der havde været mobiliseret til den jugoslaviske hær i 1999.

Dansk Flygtningehjælp finder, at den relativt strenge praksis overfor gorani asylansøgere kan undre, når man tager baggrundsoplysningerne, herunder UNHCR's anbefalinger, i betragtning, hvorefter gorani som gruppe betragtet er relativt mere udsat end slaviske muslimer i øvrigt.

4.4.5 Etnisk blandede ægteskaber / Personer af blandet etnisk oprindelse

Flygtningenævnet har taget stilling til 12 sager vedrørende etnisk blandede ægteskaber eller personer af blandet etnisk oprindelse. I fire af disse sager meddelte nævnet asyl. Alle fire afgørelser vedrørte etnisk blandede ægteskaber (albaner-muslim, albaner-tyrker, albaner-roma), og i alle tilfælde var forfølgelsesrisikoen på grund af det etnisk blandede ægteskab forstærket af andre individuelle omstændigheder, såsom traumatisering eller samarbejde med det serbiske styre.

Flygtningenævnet har givet afslag i otte sager vedrørende blandede etniske ægteskaber eller personer af blandet etnisk oprindelse (albaner-muslim, albaner-roma, albaner-serber), hvor der ikke forelå særlige, individuelle omstændigheder udover det blandede ægteskab/den blandede etnicitet.

Ifølge baggrundsoplysningerne, herunder UNHCR's anbefalinger, befinder blandede ægteskaber og personer af blandet etnicitet sig typisk i en mere prekær situation end familier, hvor alle medlemmerne tilhører samme etniske minoritet, fordi sådanne etnisk blandede familier ofte ikke kan søge støtte og beskyttelse hos nogen etnisk gruppe. Dansk Flygtningehjælp finder derfor, at det giver anledning til undren, at en minoritetsægtefælle, der indgår i et blandet ægteskab, i nævnets praksis tilsyneladende har sværere ved at opnå asyl end hans eller hendes etniske fæller, der ikke lever i et etnisk blandet ægteskab.

4.4.6 Internt flugtalternativ: Kosovo-albanere, der kommer fra et serbisk kontrolleret område

UNHCR og UNMIK fraråder på det kraftigste, at Kosovo-albanere, der kommer fra områder, der er serbisk dominerede, udsendes med tvang. Det drejer sig om Kosovo-albanere, der kommer fra den del af Mitrovica, der ligger nord for floden Ibar, samt Kosovo-albanere, der stammer fra kommunerne Leposavic, Zubin Potok og Zvecan. Baggrunden for denne anbefaling er dels af humanitær karakter, fordi de pågældende er i stor risiko for at ende som internt fordrevne i Kosovo. Endvidere er anbefalingen begrundet i politiske og sikkerhedsmæssige hensyn, nemlig i ønsket om ikke yderligere at cementere den etniske udrensning, der har fundet sted i Kosovo, og derved forværre de etniske spændinger, der udgør en af de mest destabiliserende faktorer for sikkerhedssituationen i Kosovo.

Flygtningenævnet har afgjort 18 sager vedrørende Kosovo-albanere, som stammer fra områder, der er faldet under serbisk kontrol. I samtlige sager har Flygtningenævnet givet afslag med henvisning til, at ansøgerne kunne tage ophold i områder af Kosovo, hvor Kosovo-albanerne udgør den etniske majoritet. Der er ikke i disse afgørelser taget konkret og individuel stilling til ansøgernes faktiske muligheder for at slå sig ned og på længere sigt skabe sig en bæredygtig tilværelse som internt fordrevne i Kosovo.

4.5 Ophør af flygtningestatus for anerkendte flygtninge fra Kosovo?

Dansk Flygtningehjælp er blevet gjort opmærksom på, at Udlændingestyrelsen har besluttet at revurdere tidsbegrænsede opholdstilladelser, der er meddelt til flygtninge fra Kosovo efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, efterhånden som de udløber og der søges om forlængelse.

Ifølge Udlændingestyrelsen har man hidtil nægtet forlængelse i fire sager, der alle af ansøgerne er blevet påklaget til Flygtningenævnet. De fire sager betragtes af Udlændingestyrelsen som prøvesager, der vil danne præcedens i fremtidige, lignende sager. Udlændingestyrelsen oplyser, at der potentielt kan blive tale om "et par hundrede sager", nemlig alle de sager, hvor den pågældende flygtning endnu ikke er blevet meddelt varig opholdstilladelse.

Inden der træffes afgørelse om forlængelse, vil Udlændingestyrelsen vurdere, om der foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, der vil gøre inddragelse af opholdstilladelsen særligt belastende for den pågældende udlænding. De forhold, der især kan tale imod nægtelse af forlængelse, er ansøgerens tilhørsforhold til det danske samfund og tilknytning til herboende personer, samt udlændingens alder, helbred og andre personlige forhold. Rent praktisk søger Udlændingestyrelsen disse spørgsmål oplyst ved at bede ansøgeren om at udfylde et såkaldt § 26-skema.

Man skal være særligt opmærksom på, at der ikke er hjemmel til automatisk at anse sådanne afslag for påklaget til Flygtningenævnet. *Ansøgeren – eller dennes advokat – skal altså selv påklage Udlændingestyrelsens afgørelse til Flygtningenævnet. Klagen får kun opsættende virkning, såfremt afslaget påklages inden syv dage fra modtagelse af afgørelsen.*

Dansk Flygtningehjælp har den 31. januar 2002 sendt en forespørgsel til UNHCR, om hvorvidt UNHCR anser betingelserne for anvendelse af ophørsgrunden i Flygtningekonventionens artikel 1 C (5) for opfyldt i forhold til flygtninge fra Kosovo, samt hvilke særlige kriterier og hensyn der i givet fald bør indgå i afgørelsen af om deres flygtningestatus skal inddrages.

5. Den særlige repatrieringsstøtteordning for personer, der har haft opholdstilladelse efter Kosovonødloven

Personer, der har haft midlertidig opholdstilladelse efter Kosovonødloven, eller som havde søgt asyl inden Kosovonødlovens ikrafttræden, har ret til en særlig repatrieringsydelse i henhold til Kosovonødlovens § 15, jf. ophævelseslovens § 4, stk. 1 og 5. Repatrieringsydelsen omfatter dækning af udgifter til hjemreisen, transport af personlige ejendele, indkøb (max. 10.000 kr.) og transport (max. 10.000 kr.) af erhvervsudstyr, hjælp til etablering i hjemlandet (18.000 kr. pr. voksen og 6.000 kr. pr. barn), sygeforsikring i et år efter hjemkomsten, samt lægeordineret medicin til et års forbrug. Repatrieringsydelsen kan søges af personer, der har fået afslag på asyl eller opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, så længe der søges inden udrejsefristens udløb.

6. Vigtigste kilder

UNHCR Position on the Continued Protection Needs of Individuals from Kosovo, marts 2001.

Briefing Note on the Repatriation of Kosovar Albanians, UNMIK, april 2001.

Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, UNHCR/OSCE, september 2001.

Resolution 1244 (1999), vedtaget af FN's Sikkerhedsråd den 10. juni 1999.

Reports of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo, S/2001/565 af 7. juni 2001 og S/2001/926 af 2. oktober 2001.

Periodic Reports on the Situation of Human Rights in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina, submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, A/54/396 af 24. oktober 1999, A/54/396/Add. 1 af 3. november 1999, A/55/282 af 9. august 2000, samt A/55/282/Corr. 1 af 20. oktober 2000.

Country Reports on Human Rights Practices in Serbia-Montenegro 1999 and the Federal Republic of Yugoslavia 2000, U.S. Department of State, februar 2000 og 2001.

Kosovo: Rape as a Weapon of "Ethnic Cleansing", Human Rights Watch, 1999 (udateret).

Diverse rapporter fra the International Crisis Group: *Kosovo's Long Hot Summer: Briefing on Military, Humanitarian and Political Developments in Kosovo*, september 1998; *Waiting for UNMIK: Local Administration in Kosovo*, oktober 1999; *Violence in Kosovo: Who's Killing Whom?*, november 1999; *Starting from Scratch in Kosovo: The Honeymoon Is Over*, december 1999; *What happened to the KLA?*, marts 2000; *Elections in Kosovo: Moving Toward Democracy?*, juli 2000; *Kosovo Report Card*, august 2000; *Kosovo: Landmark Election*, November 2001.

Kosovo – A Short History, Noel Malcolm, 2. udgave, 1999.