

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	425
Land:	Serbien
Kilde:	Dansk Flygtningehjælp
Titel:	"Dansk Flygtningehjælp - Kosovo"
Udgivet:	1. juli 2007
Optaget på baggrundsmaterialet:	10. august 2007

Kosovo



Senest opdateret: Juli 2007 af Bettina Chu

1. **Baggrund**
2. **Den seneste politiske og militære udvikling**
 - 2.1 **UNMIK**
 - 2.2 **Den politiske situation**
 - 2.3 **Kosovos fremtidige status**
3. **Menneskerettighedssituationen**
 - 3.1 **Situationen for de ikke-albanske mindretal i Kosovo**
 - 3.1.1 **Urolighederne i marts 2004**
 - 3.2 **Overgreb begået imod etniske albanere**
 - 3.3 **Myndighedsbeskyttelse: KFOR, UNIP og Kosovo Police Service**
4. **Dansk asylpraksis**
 - 4.1 **Asylpraksis forud for vedtagelsen af Kosovonødloven**
 - 4.2 **Kosovonødloven og opholdstilladelse til særligt sårbare individer efter udlændingelovens § 9 e**
 - 4.3 **UNHCR's anbefalinger vedrørende personer fra Kosovo, der fortsat har brug for international beskyttelse**
 - 4.4 **Flygtningenævnets asylpraksis i 2007**
 - 4.5 **Flygtningenævnets tidligere asylpraksis**
 - 4.6 **Ophør af flygtningestatus for anerkendte flygtninge fra Kosovo**
 - 4.7 **Udlændingesservices praksis**
 - 4.8 **Internt flugtalternativ**
 - 4.9 **Udsendelse af afviste asylansøgere**
5. **Den særlige repatrieringsstøtteordning for personer, der har haft opholdstilladelse efter Kosovonødloven**
6. **Særlig støtte til afviste asylansøgere**
7. **Vigtigste kilder**

1. Baggrund

Kosovo-provinsen ligger i Serbien, der frem til Montenegros uafhængighedserklæring den 3. juni 2006 udgjorde staten Serbien og Montenegro. Under Titos styre nød Kosovo et udstrakt selvstyre næsten på linje med de seks delrepublikker i det tidligere Jugoslavien. Befolkningen på knap to millioner indbyggere består af ca. 90 % etniske albanere, samt en lang række etniske mindretal, hvoraf den serbiske befolkningsgruppe er den største.

Både serbere og albanere forbinder Kosovo med deres etniske identitet. Især to vigtige historiske begivenheder understreger deres tilhørsforhold. For serberne er det slaget ved Kosovo Polje i 1389, hvor de tabte til tyrkerne, hvilket medførte afslutningen på mange års serbisk herredømme i Kosovo. For albanerne er det etableringen af Det Albanske Forbund Prizren i 1878, som startede genoplivelsen af den nationalistiske proces i Kosovo.

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/Glogoc), 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 massakre 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 forhold 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, som varede i 78 dage, 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 lemlæstelse afkrævet penge og værdigenstande. Identitetspapirer og nummerplader blev konfiskeret og destrueret for at ødelægge ethvert bevis for kosovo-albanernes tilhørsforhold til Kosovo. Ofte blev flygtningekolonner 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.

Den 3. 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. Ved freds slutningen anslås 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 repatrieringsaktioner 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 250.000 serbere og andre ikke-albanere forladt Kosovo på grund af sikkerhedssituationen for de ikke-albanske mindretal.

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, forbrydelser imod menneskeheden samt folkedrab. Retssagen mod Milosevic, der startede i 2002, blev udsat adskillige gange af hensyn til hans helbred og endte i marts 2006, da han blev fundet død af et hjertetilfælde i sin celle i Haag.

2. Den seneste politiske og militære udvikling

2.1 UNMIK

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 10. juni 1999 resolution 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 selvstyre – inden for Forbundsrepublikken Jugoslaviens grænser indtil videre. Resolution 1244 autoriserede indsættelsen af en civil FN-mission UNMIK, ledet af en Særlig Repræsentant for FN's Generalsekretær, til at styre Kosovo i overgangsperioden. Samtidig indsattes en NATO-ledet fredsbevarende styrke, KFOR, til at opretholde fred og sikkerhed. I henhold til resolution 1244, vil UNMIK gradvis overdrage ansvar, diverse funktioner og administrative opgaver til foreløbige lokale selvstyreinstitutioner, som led i deres "exit strategy" og løsning af Kosovos fremtidige politiske status.

En hovedopgave for KFOR var at sørge for afvæbningen af KLA. Den 21. juni 1999 underskrev KLA's leder, Hashim Thaci, en demilitariseringsaftale, og i september 1999 blev demilitariseringen erklæret fuldendt. 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 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 blev samtidig besluttet, at oprette 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 FN's Særlige Repræsentant kan omgøre enhver beslutning, der strider imod resolution 1244.

Der er utvivlsomt sket store fremskridt med hensyn til etableringen af administrative strukturer i Kosovo siden sommeren 1999. Som en positiv udvikling kan nævnes, at UNMIK's administration etablerede sig i det nordlige Mitrovica den 25. november 2002. Mange observatører beskriver dog fortsat situationen som præget af organiseret kriminalitet, lovløshed og etniske spændinger især mellem serbere og albanere i Mitrovica i den nordlige del af Kosovo, til trods for at den generelle situation har forbedret sig. Til tider kan det være vanskeligt at skelne mellem almen økonomisk kriminalitet (mafia) og etnisk motiverede overgreb. Det påpeges endvidere af internationale kilder, at Kosovo er blevet et internationalt knudepunkt for narkotika- og menneskehandel.

2.2 Den politiske situation

Ved parlamentsvalget i oktober 2004 valgte det serbiske mindretal at boykotte valget i protest mod, at FN havde afvist deres krav om selvstyre med det argument, at selvstyre vil føre til en reel deling af regionen. Før valget havde serberne 22 pladser i parlamentet, og trods valgboykottet fik

de under alle omstændigheder 10 af de 120 pladser i parlamentet, der på forhånd var afsat til dem.

Generelt var der meget lav valgdeltagelse, stemmeprocenten var på kun 53 procent mod 64 procent ved valget tre år tidligere. Præsident Ibrahim Rugovas parti, Kosovos Demokratiske Liga, fik ca. 47 procent af stemmerne mens hans hovedrival KDP, fik 27 procent. Valget blev overvåget af flere end tusinde internationale og lokale valgobservatører.

LDK indgik efter valget i 2004 en koalition med blandt andre Alliance for the Future of Kosovo (AAK), hvis formand, den tidligere oprørsleder for KLA, Rasmush Haradinaj, blev valgt til premierminister. I marts 2005 trådte Haradinaj tilbage fra posten og overgav sig til FN's Krigsforbrydertribunal (ICTY) i Haag. Haradinaj's efterfølger som premierminister blev næstformanden i AAK, Bajram Kosumi, som imidlertid trak sig fra posten i marts 2006 efter massiv kritik af hans indsats. Kosumi blev efterfulgt af den tidligere militære chef for KLA Agim Ceku (AAK).

Efter Præsident Rugovas død i januar 2006 blev Fatmir Sejdiu (LDK) valgt som hans efterfølger. Sejdiu, der er professor i jura, er som sin forgænger tilhænger af et selvstændigt Kosovo.

2.4 Kosovos fremtidige 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. Den 24. oktober 2005 tilsluttede FN's Sikkerhedsråd sig Generalsekretær Kofi Annans anbefalinger om at påbegynde forhandlingerne om Kosovos fremtidige status. Tidligere finske præsident Martti Ahtisaari blev udpeget til at lede forhandlingerne som oprindeligt ventedes færdige i slutningen af 2006. FN valgte imidlertid at udsætte offentliggørelsen af Ahtisaaris rapport med forslag til Kosovos endelige status til efter afholdelsen af parlamentsvalget i Serbien den 21. januar 2007. De serbiske vælgere stemte i 2006 for en ny forfatning, hvori det fastslås, at Kosovo er en integreret del af Serbien.

Ved udgangen af marts i år fremsatte Martti Ahtisaari sit forslag til Kosovos endelige status. Forslaget indebærer, at Kosovo opnår selvstændighed efter en superviseret overgangsperiode med international civil og militær tilstedeværelse. Serbien har afvist forslaget og bakkes op af Rusland, der truer med et veto, når der skal stemmes om forslaget i FN's Sikkerhedsråd. USA og EU har foreslået, at serberne og de etniske albanere får 4 måneder til at nå til enighed om Kosovos fremtidige status. Der er endnu ikke fastsat dato for en afstemning i Sikkerhedsrådet om Kosovos endelige status, men kilder peger på, at en endelig afklaring af Kosovos fremtidige status tidligst vil foreligge i 2008.

Mange frygter uroligheder og en opblussen af etnisk motiverede overgreb i kølvandet af diskussionerne om Kosovos endelige status, og det forventes, at en stor del af det serbiske mindretal vil forlade Kosovo, såfremt Kosovo bliver selvstændigt.

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 udbrændte 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. Antallet af serbere i Kosovo er halveret efter krigen. Denne frygt viste sig at være vel-

begrundet, 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 civilbefolkningsside, men efterhånden blev der tale om en mere organiseret intimiderings-kampagne 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 Beskyttelseskorps (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 Mitrovica, der ligger nord for floden Ibar). Ombudsmanden påpeger, at der er flere isolerede landsbyer befolket af serbere, som kun er tilgængelige gennem KFOR check points, og at der i vestlige dele af Kosovo er serbere, som ikke bevæger sig udenfor deres landsby uden KFOR eller UNMIK eskorte.

Ikke bare serbere, men også andre ikke-albanske mindretal er blevet udsat for overgreb. Især medlemmer af de forskellige *roma-befolkningsgrupper, ashkali, egyptere og romani*, har fået en hård medfart. Roma-befolkningen bliver af det albanske flertal ofte 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 roma-befolkningen i Kosovo er fortsat yderst vanskelig, men i visse områder er der dog tegn på, at romaerne har fundet en modus vivendi med det kosovo-albanske flertal. Ifølge Ombudsmanden har romaer, der bor i de kosovo-serbiske enklaver, ikke fuld bevægelsesfrihed udenfor deres landsby. Et stort antal romaer bor stadigvæk i kollektive centre og IDP-lejre i Serbien og Montenegro under dårlige vilkår og tør ikke vende af bekymring for sikkerhedssituationen i deres hjemegn.

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. Situationen for disse minoritetsgrupper er dog væsentligt forbedret og UNHCR nævner dem ikke længere i det seneste positionspapir fra juni 2006.

Selvom antallet i rapporterede etnisk motiverede overgreb har været faldende gennem de seneste par år, peger flere menneskerettighedsorganisationer på, at dette meget vel kan hænge sammen med den manglende interaktion mellem kosovo-serbiske og etnisk albanske lokalsamfund. Der forekommer således ofte etnisk chikane i form af trusler, hærværk, stenkast mod busser, bandeord, spytteri mv. når etniske mindretal bevæger sig udenfor deres lokalområder. På trods af forbedringer i bevægelsesfriheden for sårbare grupper, gælder det fortsat for de etniske mindretal, at deres bevægelsesfrihed i flere områder af provinsen er begrænset, ofte til små, isolerede enklaver. Dette giver problemer i forhold til at skaffe livsfornødenheder og begrænser adgangen til sundhedsydelse og uddannelsesinstitutioner, hvis disse ikke findes inden for hjemområdet.

For mere detaljerede oplysninger om situationen for de forskellige minoritetsgrupper i Kosovo henvises til UNHCR's "Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo" fra juni 2006.

3.1.1 Urolighederne i marts 2004

Den meget skrøbelige sikkerhedssituation for etniske minoriteter i Kosovo blev tydeligt demonstreret under meget voldsomme uroligheder og kampe i Mitrovica i marts 2004. Urolighederne spredtes hurtigt til resten af Kosovo og resulterede i fordrivelsen af mere end 4.100 personer af etniske minoriteter. Myndighederne formåede ikke at standse de voldsomme optøjer i opløbet, hvorfor urolighederne stod på i tre dage og resulterede i, at 19 personer mistede livet og flere end 900

personer fra forskellige etniske minoriteter blev sårede. Over 900 huse og 30 kirker - alle tilhørende etniske minoriteter - blev ødelagt.

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 KFOR's 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 der har ikke været rapporteret om politisk motiveret vold i forbindelse med kommunalvalget i 2002. LDK-støtter og andre moderate politikere betragtes ifølge UNHCR ikke længere som en særlig sårbar gruppe.

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, som hævdes at udgøre den største trussel mod Kosovos stabilitet, 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 KFOR's mission betød dette, at KFOR i vidt omfang måtte påtage sig ikke bare militære, men også politimæssige opgaver. KFOR har fortsat flere end 16.000 internationale soldater i Kosovo. 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), der nu har ca. 7.000 ansatte. KPS er en multietnisk politistyrke med både albanske og serbiske medlemmer. 16 % af styrken udgøres af etniske minoriteter. I etnisk blandede områder består KPS patruljerne af flere forskellige etniske personer, så alle borgere har mulighed for at bede om assistance på deres modersmål. KPS-rekrutterne modtager tre måneders træning, inden de bliver sat til at udføre politiarbejde. Efter urolighederne i marts 2004 oplæres KPS-rekrutterne i at håndtere voldelige demonstranter. I juni 2005 overtog KPS ansvaret for broen over Ibar i Mitrovica. Broen der deler Kosovos etniske befolkningsgrupper er siden overdragelsen gradvist blevet åbnet for færdsel.

Domstolssystemet har skullet bygges op fra grunden, idet stort set alle dommere før juni 1999 var serbere. Nogle af de problemer, man har mødt efter krigens afslutning, 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. I slutningen af 2002 lykkedes det endeligt at rekruttere anklagere og dommere blandt minoritetsgrupper, her iblandt især kosovo-serbere, til Kosovos juridiske system.

Ansvar for politi og retsvæsen blev i slutningen af 2005 overdraget fra UNMIK til selvstyremyndighederne ved oprettelsen af Indenrigs- og Justitsministeriet. 14 internationale dommere og 11 internationale anklagere arbejder fortsat i Kosovo med sager, der omhandler inter-etniske forhold, krigsforbrydelser og organiseret kriminalitet. Retsvæsenet betragtes af mange som den svageste institution i Kosovo, ikke mindst på grund af ophobning af titusinder af uafgjorte sager.

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 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. FN's generalsekretær påpegede i sin rapportering til Sikkerhedsrådet i marts 2007, at selvom sikkerhedssituationen i Kosovo generelt set er stabil, så kan forhandlingerne om Kosovos fremtidige status meget vel føre til uroligheder og konfrontationer, særligt i områderne nord for floden Ibar, som kan forplante sig til resten af Kosovo. Den aktuelle overordnede stabile sikkerhedssituation skal muligvis ses i lyset af, at etniske minoriteter ofte undgår eller minimerer deres kontakt til majoritetsbefolkningen.

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 e

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 e, 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 e. Ifølge UNHCR's anbefalinger fra juni 2006 drejer det sig især om de følgende persongrupper:

- Uledsagede ældre personer, der ikke har slægtninge eller anden form for socialt sikkerhedsnet i Kosovo.

- Børn uden slægtninge eller andre personer, der kan yde lignende omsorg i Kosovo, og hvor barnets tarv ikke bedst tilgodeses i Kosovo.

Udlændingestyrelsen træffer af egen drift afgørelse om, hvorvidt der skal gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 e til personer med opholdstilladelse efter Kosovonødloven, samt til personer som havde søgt asyl inden Kosovonødlovens ikrafttræden. Opholdstilladelse efter § 9 e kan meddeles, efter der er givet afslag på asyl. Afslag på opholdstilladelse efter § 9 e til personer fra Kosovo-provinsen kan påklages til Integrationsministeriet. En sådan klage har opsættende virkning med hensyn til udsendelsesfristen, såfremt den indgives inden syv dage efter afslaget er meddelt asylansøgeren.

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

Urolighederne i marts 2004 fik UNHCR til at gentage og understrege det fortsat asylrelevante beskyttelsesbehov for etniske minoritetsgrupper i Kosovo i UNHCR's "Position on the Continued Protection Needs of Individuals from Kosovo" fra august 2004.

UNHCR's anbefalinger er senest opdateret i juni 2006 og fastholder, at kosovo-serbere, romabefolkningen og kosovo-albanere, der lever i områder, hvor de er etniske mindretal, fortsat har behov for international beskyttelse, idet disse grupper til stadighed befinder sig i en meget skrøbelig sikkerhedssituation.

UNHCR udtaler, at etniske minoriteter fortsat udsættes for fysiske overgreb, chikane, trusler, ildspåsættelse, røveri, hærværk, stenkast, skud og drab. Mange af disse overgreb rapporteres ikke, da ofrene frygter repressalier fra gerningsmændene. Siden urolighederne i marts 2004 er der dog en tendens til færre grove overgreb mod etniske minoriteter, og den overordnede sikkerhedssituation er i progressiv bedring.

På baggrund af den positive udvikling i sikkerhedssituationen vurderer UNHCR generelt, at ashkallier og egyptere ikke længere har behov for international beskyttelse. Bosniakker og goranier nævnes ikke i de seneste anbefalinger.

Det fremgår videre af UNHCR's anbefalinger, 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.
- Ofre for menneskehandel.

UNHCR fraråder på det kraftigste, at kosovo-albanere, der kommer fra områder, hvor de er i mindretal, udsendes med tvang. UNHCR fraråder desuden tvangsmæssig tilbagesendelse af kosovo-serbere og romaer. Baggrunden for denne anbefaling er dels af humanitær karakter, fordi de pågældende er i stor risiko for at ende som internt fordrevne i Kosovo, dels 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.

4.4 Flygtningenævnets asylpraksis i 2007

Flygtningenævnet har i perioden 27. november 2006 til 5. juli 2007 truffet afgørelse i 5 sager vedrørende asylansøgere fra Kosovo. Flygtningenævnet meddelte afslag i alle 5 sager.

4 af sagerne vedrørte romaer og 1 sag vedrørte en egyptisk familie. Alle sagerne omhandlede etnisk forfølgelse, hvoraf en del sager var af privatretlige karakter. I nogle af sagerne fandtes de påberåbte overgreb ikke at være af en sådan karakter, at det kunne begrunde asyl og i andre sager blev ansøgerne henvist til at søge de nationale myndigheders beskyttelse.

Til trods for, at en del af sagerne omhandlede de grupper, som UNHCR i sit positionspapir fra juni 2006 fastholder fortsat kan have behov for international beskyttelse, fandt Flygtningenævnet ikke, at de pågældende asylansøgere opfyldte betingelserne for at få asyl. Flygtningenævnet har i sager vedrørende etniske romaer fastslået, at nævnet ikke finder, "... at anbefalingerne i UNHCR's seneste positionspapir fra juni 2006 kan føre til en ændret vurdering af ansøgernes sag. Flygtningenævnet bemærker herved, at det af dokumentet blandt andet fremgår, at den generelle sikkerhedsmæssige situation i Kosovo er forbedret siden udgivelsen af UNHCR's positionspapir fra marts 2005, ligesom bevægelsesfriheden for etniske minoriteter er forbedret. Det fremgår endvidere, at antallet af forbrydelser med et muligt etnisk motiv ifølge UNMIK er reduceret betydeligt.

Flygtningenævnet skal i øvrigt bemærke, at UNHCR over for Ministeriet for Flygtninge, Indvandre og Integration har tilkendegivet, at der med det seneste positionspapir ikke er tiltænkt nogen ændring i UNHCR's hidtidige standpunkt vedrørende beskyttelse af personer fra Kosovo. Det forhold, at UNMIK generelt ikke accepterer og UNHCR generelt ikke kan anbefale tvangsmæssig udsendelse af visse befolkningsgrupper fra Kosovo-provinsen, kan heller ikke føre til en ændret vurdering af ansøgernes sag."

4.5 Flygtningenævnets tidligere asylpraksis

I perioden fra 1. januar 1998 til 31. december 2004 har Flygtningenævnet truffet afgørelse i 661 sager vedrørende asylansøgere fra Kosovo. Heraf er der blevet givet afslag i 457 sager, mens der er blevet meddelt asyl i 87 sager. I 75 sager er der blevet meddelt F-status, mens der er givet B-status i en enkelt sag og de resterende 11 har fået K-status. Tallene for 2004 fordeler sig således, at nævnet har truffet afgørelse i 72 Kosovo-sager, hvoraf der er givet afslag i 60 sager, meddelt F-status i 5 sager, B-status i 1 sag, mens 2 sager er blevet inddraget og 4 inddragelsesafgørelser ophævet. Der blev ikke meddelt asyl i de sager Flygtningenævnet behandlede i 2005 og 2006.

De personer Flygtningenævnet tidligere har meddelt asyl, kan i grove træk inddeles i følgende kategorier:

- Traumatiserede personer
- Personer der har – eller risikerer at blive anset for at have – samarbejdet med det serbiske styre
- Personer, der er kommet i modsætningsforhold til Kosovos Befrielseshær (KLA)
- Etniske minoriteter
- Romabefolkningen
- Slaviske muslimer/bosniakker
- Goranier
- Etnisk blandede ægteskaber / personer af blandet etnisk oprindelse

4.6 Ophør af flygtningestatus for anerkendte flygtninge fra Kosovo

Flygtningenævnet har til dato behandlet 111 inddragelsessager. I 35 sager blev Udlændingestyrelsens afgørelse ophævet, mens den i 76 sager blev stadfæstet. Det er imidlertid vanskeligt at udlæde en klar linje af Flygtningenævnets praksis. Der er tale om en konkret og individuel vurdering, hvor diverse elementer tillægges vægt. Flygtningenævnet har indtil videre udtalt, at flygtninge ikke risikerer beskyttelsesmæssige problemer, hvis de sendes tilbage til Kosovo. Dertil har Flygtningenævnet tilføjet, at flygtningens vilje og evne til at integrere sig i det danske samfund ikke i sig selv er tilstrækkeligt. Flygtningens forhold i Danmark må sammenholdes med hans tilknytning til Kosovo. Hensynene i udlændingelovens § 26 har været afgørende i inddragelsessagerne. Flygtninge-

nævnet har lagt vægt på, om flygtningen har fast arbejde og ejendom, om flygtningen er integreret i lokalsamfundet samt flygtningens danskundskaber. Derudover har Flygtningenævnet set på, om flygtningen har familiemedlemmer tilbage i Kosovo, og om han har stiftet selvstændig familie i Danmark. Flygtningens fysiske og psykiske problemer har generelt ikke været afgørende i Flygtningenævnets sager. Linien er som nævnt ikke klar, og inddragelse af en opholdstilladelse er således blevet stadfæstet i flere sager, hvor ansøgerne var velintegrerede, i fast arbejde og aktive i lokalsamfundet.

I en del af de inddragne sager har det i gennem længere tid ikke været muligt at tvangsmæssigt udsende de pågældende. I enkelte sager har flere års ophold på asylcentre været medvirkende til, at de pågældende har fået det så psykisk dårligt, at vedkommende er blevet meddelt humanitær opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp sendte den 31. januar 2002 en forespørgsel til UNHCR, om hvorvidt UNHCR anså 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. UNHCR udtalte, at på trods af den positive udvikling, der har fundet sted i Kosovo siden sommeren 1999, har ændringerne ikke en sådan fundamental, stabil og varig karakter, at det kan give anledning til et generelt ophør af flygtningestatus for alle flygtninge fra Kosovo. UNHCR ville ikke modsætte sig, at der foretages en revurdering af de omstændigheder, der har givet anledning til asyl i individuelle sager, hvor de pågældende flygtninge endnu ikke har opnået permanent opholdstilladelse. Endvidere gjorde UNHCR opmærksom på, at der bør tages hensyn til længden af flygtningens ophold i Danmark, samt til den familiemæssige, sociale og økonomiske tilknytning, som flygtningen har opnået til det danske samfund.

4.7 Udlændingesservices praksis

I de første 5 måneder af 2007 har 17 kosovarer søgt om asyl i Danmark. Udlændingesservice har ikke meddelt asyl til kosovarer i denne periode.

4.8 Internt flugtalternativ

UNHCR fastholder sine anbefalinger om, at asylansøgere fra Kosovo-provinsen ikke kan sendes til andre dele af Serbien med den begrundelse, at Serbien skulle udgøre et internt flugtalternativ. Tvangsmæssig udsendelse af etniske minoriteter i risiko for forfølgelse til Serbien udgør således ikke et relevant og rimeligt alternativ til international beskyttelse.

4.9 Udsendelse af afviste asylansøgere

På baggrund af UNHCR's retningslinier fra juni 2006 har UNMIK ændret praksis vedrørende tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere. Udsendelse foregår nu således, at Rigspolitiet underretter UNMIK om egnede sager med henblik på tvangsmæssig udsendelse. Rigspolitiet indhenter samtykke fra udlændingen til at videregive oplysninger om etnicitet til UNMIK. Såfremt den pågældende nægter at samtykke, underrettes UNMIK herom. I forlængelse af UNHCR's reviderede positionspapir fra juni 2006 offentliggjorde UNMIK i juni 2006 retningslinier for hvilke grupper, der ikke kan tvangsmæssigt udsendes til Kosovo. På baggrund af modtagne accepter fra UNMIK har Rigspolitiet i 2006 og 2007 udsendt i alt 78 personer under ledsagelse.

Rigspolitiet forelægger som udgangspunkt ikke sager for UNMIK vedrørende etniske serbere og romaer med henblik på tvangsmæssig udsendelse. Dette gælder dog ikke romaer, der har begået kriminalitet og på den baggrund er udvist af Danmark. Den 16. november blev en enlig ung roma således tvangsmæssigt udsendt til Kosovo, idet han havde begået flere butikstyverier og derfor var blevet administrativt udvist af Danmark. UNHCR fastholder, at en sådan praksis strider imod UNHCR's retningslinier. UNMIK har imidlertid indgået en tilbagetagelsesaftale med Tyskland, hvorefter kriminelle romaer, der er idømt fængselsstraf på mindst 2 år og som ikke har behov for be-

skyttelse, kan tvangsmæssigt udsendes til Kosovo. UNMIK har overfor Dansk Flygtningehjælp oplyst, at det er op til de enkelte stater at afgøre, hvornår en forbrydelse er så grov, at den kan føre til udvisning. UNMIK accepterer således, at romaer kan tvangsmæssigt udsendes for mindre forseelser, når blot forseelsen i det pågældende land kan føre til udvisning.

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 hjemrejsen, transport af personlige ejendele, indkøb (max. 12.374 kr.) og transport (max. 12.374 kr.) af erhvervsudstyr, hjælp til etablering i hjemlandet (22.274 kr. pr. voksen og 7.424 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 e stk. 2, så længe der søges inden udrejsefristens udløb.

6. Særlig støtte til afviste asylansøgere

Dansk Flygtningehjælp har siden januar 2006 været engageret i en rådgivnings- og informationsindsats overfor asylansøgere fra Kosovo, som har fået endeligt afslag på opholdstilladelse i Danmark. Indsatsen har bygget på en kombination af asyl- og tilbagerejserådgivning. Som led i rådgivningen har det været muligt at indhente helt konkrete og meget lokale oplysninger fra Dansk Flygtningehjælps kontorer i Kosovo. Indsatsen, der finansieres af Integrations- og Udenrigsministeriet, omfatter ud over tilbagerejse- og erhvervsrådgivning blandt andet reparation/genopbygning af hus, mulighed for jobformidling, erhvervsstøtte og jobskabelse samt en startpakke med mad, møbler, køkkenudstyr mm. De tilbagevendte kosovarer bliver endvidere løbende monitoreret af Flygtningehjælpen med henblik på en vurdering af indsatsens bæredygtighed. I perioden juli 2006 til juni 2007 er 57 afviste asylansøgere vendt tilbage til Kosovo og har modtaget støtte som frivilligt udrejste.

7. Vigtigste kilder

UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, juni 2006

UNMIK Background Note on Repatriation Policy, juni 2006

Sikkerhetssituasjonen for etniske minoriteter i Kosovo, Kristin Nysted, Landinfo, august 2006

IHF Annual Report 2007, International Helsinki Federation for Human Rights, 2007

Country Reports on Human Rights Practices – 2006, Serbia and Montenegro, US Department of State, marts 2007

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council, marts 2007

Country Summary, Serbia and Montenegro, Human Rights Watch, January 2007

Kosovo (Serbia) No forcible Return of Minorities to Kosovo, Maj 2007, Amnesty International

BBC News: diverse artikler fra 2007

Redegørelse for status på arbejdet med udsendelse af afviste asylansøgere, Rigspolitiet, April 2007