



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 30. september 1999 (01.10)
(OR. en)**

11429/99

LIMITE

**JAI 78
AG 33**

**Interimsrapport fra Gruppen på Højt Plan
vedrørende Asyl og Migration om**

ALBANIEN og naboregionen

INDHOLD

	Side
<u>DEL I: ALBANIEN</u>	
A. GENEREL INDLEDNING.....	3
Historisk baggrund	3
Den politiske situation.....	4
Den økonomiske situation	4
Menneskerettigheder.....	6
B. STATISTISK GRUNDLAG OG DEN OPRINDELIGE SITUATION	8
I. Albanske statsborgere i medlemsstaterne	8
II. Analyse af årsagerne til migration og flugt	8
Historisk synspunkt.....	8
Årsagerne til migration.....	9
Albanien som transitland.....	9
Menneskesmugling	9
Fordrevne fra Kosovo.....	10
C. IGANGVÆRENDE FORANSTALTNINGER OG AKTIONER.....	11
I. Kort redegørelse for medlemsstaternes igangværende foranstaltninger og aktioner.....	11
Det politiske aspekt.....	11
Det økonomiske aspekt	11
Udviklingssamarbejde og humanitær bistand.....	12
II. Kort redegørelse for igangværende EF/EU-foranstaltninger og -aktioner.....	12
Det politiske aspekt.....	12
Det økonomiske aspekt og udviklingssamarbejde.....	12
Humanitær bistand	14
Foranstaltninger inden for retlige og indre anliggender.....	14
III. Foranstaltninger og aktioner iværksat af UNHCR, IOM, ICRC og andre mellemstatslige og ikke-statslige organisationer	15
UNHCR	15
IOM.....	17
ICRC.....	18
D. VURDERING AF DEN AKTUELLE SITUATION.....	18
E. PÅKRÆVET INDSATS FRA EF/EU'S SIDE	19
Udenrigspolitik	19
Udviklingssamarbejde.....	20
Migration	21

DEL II: NABOREGIONEN: FORBUNDSREPUBLIKKEN JUGOSLAVIEN, ISÆR KOSOVO

A. GENEREL INDLEDNING.....	24
B. STATISTISK GRUNDLAG OG DEN OPRINDELIGE SITUATION	27
Kosovoalbanere i medlemsstaterne.....	27
Analyse af årsagerne til migration og flugt	27
C. IGANGVÆRENDE FORANSTALTNINGER OG AKTIONER.....	28
I. Kort redegørelse for medlemsstaternes igangværende foranstaltninger og aktioner.....	28
II. Kort redegørelse for igangværende EF/EU-foranstaltninger og -aktioner.....	28
Det politiske aspekt.....	28
Økonomiske forbindelser samt genopbygning og bistand	29
Humanitær bistand	30
Foranstaltninger inden for retlige og indre anliggender.....	30
III. Foranstaltninger og aktioner iværksat af UNHCR, IOM, ICRC og andre mellemstatslige og ikke-statslige organisationer	30
UNHCR	30
IOM.....	30
ICRC.....	30
D. VURDERING AF DEN AKTUELLE SITUATION.....	30
E. PÅKRÆVET INDSATS FRA EF/EU'S SIDE	31
Udenrigspolitik	31
Humanitær bistand og økonomisk udvikling.....	32
Migration	33

BILAG I: Statistikker vedrørende Albanien

BILAG II: Kort redegørelse for medlemsstaternes igangværende foranstaltninger og aktioner for så vidt angår Albanien

BILAG III: Bidrag fra UNHCR og IOM

DEL I

ALBANIEN

A. GENEREL INDLEDNING

Historisk baggrund

1. Albanien, der blev udråbt til en folkerepublik i 1946, var i mere end fyrre år et af de mest ukendte og isolerede lande i verden. Det totalitære kommunistiske regime, der blev ledet af partigrundlægger og ministerpræsident Enver Hoxha fra 1944 til hans død i 1985, førte streng kontrol med alle facetter af landets interne anliggender. Efter 2. Verdenskrig indførte Hoxha og hans protegéer et stalinistisk økonomisk system og vendte sig skiftevis mod Jugoslavien, Sovjetunionen og Kina for at opnå bistand, hvorefter de anklagede hvert af disse kommunistiske lande for at være borgerlige eller revisionistiske og gik i gang med at skabe sig økonomisk uafhængighed. Til trods for nogle resultater inden for bl.a. uddannelse og sundhed hindrede Hoxhas centraliserings-, isolations- og undertrykkelsespolitik den økonomiske udvikling og henviste Albanien til et teknologisk stade, der var uden sidestykke i Europa.
2. Ramiz Alia, der var håndplukket som Hoxhas efterfølger, indførte et minimum af pragmatisme i landets politik, men hans tvetydige indstilling til reformer gjorde ikke meget for at afværge den voksende sociale og økonomiske krise. Alias reformbestræbelser blev tilskyndet, men også dæmpet af hans forsøg på at bevare det system, som havde hjulpet ham med at komme til magten. Det forhold, at han gik bort fra den traditionelle hårde linje, frigjorte blot de kræfter, der fik det gamle system til at kollapse.
3. December 1990 var præget af omfattende studenterdemonstrationer, strejker og tusinder af albaneres flugt til Italien og Grækenland, og af frygt for et voldeligt kup gav Alia efter for befolkningens ønske om politisk pluralisme og et flerpartisystem. På dette tidspunkt markerede to mænd sig, som i de efterfølgende otte år dominerede albansk politik: Sali Berisha blev leder af Albaniens nye Demokratiske Parti, og Fatos Nano, der var en moderat i Albaniens kommunistiske Arbejderparti, blev udnævnt til vicepremierminister i januar 1991 og derefter til premierminister umiddelbart før det første frie valg. Parlamentsvalget i marts 1992 blev vundet af Det Demokratiske Parti. Dets leder, Sali Berisha, blev præsident. Det Demokratiske Parti udråbte sig også som vinder af parlamentsvalget i maj 1996, men de internationale observatører fandt ikke valgprocedurene frie og retfærdige.
4. I perioden januar-maj 1997 udbrød der optøjer efter, at en række pyramidefonde, som en stor del af befolkningen havde deponeret hele deres opsparing i, var brudt sammen. Store dele af landet var præget af anarki, og militærkaserner blev plyndret. I juni 1997 blev der holdt et nyt parlamentsvalg, der blev vundet af det reformerede kommunistparti, Albaniens Socialistiske Parti. Dets leder Fatos Nano blev premierminister. Efter valget den 29. juni og 6. juli 1997 havde partierne i flertalskoalitionen 116 af de i alt 155 pladser i parlamentet. Valget gav Det Socialistiske Parti et klart flertal på 52% af samtlige stemmer sammenlignet med 25,7% til tidligere præsident Berishas Demokratiske Parti.

Den politiske situation

5. Begivenhederne i september 1998 - der førte til premierminister Nanos tilbagetræden - bekræftede endnu en gang, at det politiske liv i Albanien er ustabilt og præget af konfrontationer. Selv om regeringen ifølge forfatningen er ansvarlig over for étkammerparlamentet, har det albanske parlament i praksis altid kun spillet en begrænset rolle. Selv om regeringen har siddet siden juli 1997, har dens handlekraft været begrænset af det største oppositionspartis boykot (med fornyet kraft fra begyndelsen af juli 1998). Denne boykot sluttede den 21. juli 1999, og Parlamentet skulle nu blive et mere effektivt lovgivende organ. OSCE har under sin løbende overvågning af det albanske parlament kun registreret mindre uregelmæssigheder og fejl i lovgivningsprocedurerne.
6. Det politiske og parlamentariske liv i Albanien er fortsat domineret af en stærk bipolaritet og konfrontation mellem de politiske partier, der især kommer til udtryk i forbindelse med tilfælde af korruption, den offentlige orden og holdningen til Kosovo-krisen, som har skabt nogen sårbarhed på det politiske, sociale, økonomiske og institutionelle område.
7. Ifølge de vigtigste forfatningsbestemmelser og en række love, der er vedtaget i samarbejde med Europarådet, er de tre magtfaktorer adskilt. I betragtning af parlamentets traditionelt svage rolle, den dømmende magts ringe tilstand og en i det store og hele ineffektiv administration finder dette princip imidlertid kun delvis anvendelse i praksis.
8. Der var supplerende lokalvalg i juni 1998 for at fylde det institutionelle tomrum efter 1997-krisen i nogle områder, men valgdeltagelsen var usædvanligt lav (under 50%). Dette afspejler, at albanerne interesserer sig mindre for politik. OSCE fandt valgene frie og retfærdige.
9. Efter den tidligere premierminister Fatos Nanos tilbagetræden den 28. september 1998 kom en ny regering til den 2. oktober 1998. Den ledes af Pandeli Majko, den unge sekretær i Det Socialistiske Parti, og består af Det Socialistiske parti, Det Socialdemokratiske Parti, Mennekerettighedspartiet, Den Demokratiske Alliance og Agrarpartiet. Fatos Nanos regering var blevet støttet af det samme flertal, men trådte tilbage efter den krise, der blev udløst af urolighederne efter mordet den 12. september 1998 på Azem Hajdari, der var medlem af parlamentet for Det Demokratiske Parti.
10. Ifølge det program, som Majko forelagde parlamentet, er den nye regerings topprioriteter at udvikle demokratiet (dialog med oppositionen, godkendelse af den nye forfatning og fremskyndelse af reformen af den offentlige administration) og samtidig at fremme den offentlige orden og bekæmpelsen af korruption. Den nye forfatning blev godkendt ved en folkeafstemning den 22. november 1998, som blev kontrolleret af internationale observatører.
11. Landets interne situation er stadig vanskelig. De mest indlysende funktionssvigt vedrører den offentlige sikkerhed, lov og orden og korruption (det bemærkes, at de albanske myndigheder den 24. januar 1999 besluttede at tiltræde Europarådets konvention om korruption) og desuden den høje arbejdsløshed. Efter at den nye regering kom til i oktober 1998, startede der i december 1998 en udenomsparlamentarisk politisk dialog mellem premierminister Majko og Det Demokratiske Parti (Sali Berisha). Denne dialog, som udviklede sig på baggrund af situationen i Kosovo og fortsatte under den massive flygtningestrøm, bidrog til at forbedre det politiske klima i Albanien og medvirkede også til Det Demokratiske Partis tilbagevenden til parlamentet.

Den økonomiske situation

12. Albanien er det fattigste land i Europa (med et gennemsnitligt BNP pr. indbygger på ca. 765 EUR). Ifølge Verdensbanken lever 30% af den 3,4 mio. store befolkning under fattigdomsgrænsen. Dette gør overgangen til en mere åben markedsøkonomi meget vanskelig. Der var et økonomisk opsving i 1993-95 efter den alvorlige depression, der var fulgt i kølvandet på den tidligere planøkonomis sammenbrud i 1990 og 1991. Størstedelen af landbrugsjorderne blev privatiseret i 1992, hvilket forbedrede bøndernes indkomster betydeligt. Regeringen var imidlertid i valgåret 1996 knap så tilbøjelig til at opretholde stabiliseringspolitikkerne, en medvirkende årsag til, at inflationspresset steg igen på grund af budgetunderskuddet, som var på over 12%. Da de finansielle pyramideordninger - som havde tiltrukket indskud fra en stor del af Albaniens voksne befolkning - brød sammen i begyndelsen af 1997, opstod der alvorlige sociale uroligheder med mere end 1 500 døde, omfattende ødelæggelser af ejendom og et fald på 8% i BNP.
13. Den nye regering, der kom til i juli 1997, iværksatte først foranstaltninger for at genoprette den offentlige orden og igen få gang i den økonomiske aktivitet og handelen. Arbejdsløsheden er høj. Mange unge er uden arbejde, og de udgør et stort, frustreret og ustabil migrationspotential. Ifølge de officielle tal er arbejdsløsheden på over 20%. Økonomien støttes fortsat af de penge, som sendes hjem af de ca. 20% af arbejdsstyrken, der arbejder i udlandet og især i Grækenland og Italien. Disse pengeoverførsler svarer til mindst 25% af BNP. Pengeoverførslerne og udviklingsbistanden supplerer BNP og hjælper med til at opveje det store underskud i udenrigshandelen.
14. Til trods for de mange vanskeligheder fortsatte Albanien med at gennemføre de stabiliseringspolitikker, der var aftalt med de internationale finansielle institutioner (IFI). I maj 1998 aftalte myndighederne en udvidet strukturtilpasningsfacilitet (ESAF) med IMF til støtte for det økonomiske program på mellemlang sigt. Den årlige inflation var på 8,7% i 1998 mod 42% i 1997, hvilket var et godt resultat, der hovedsagelig skyldtes den fortsat forsigtige penge- og finanspolitik. Den faldende inflation har gjort det muligt til en vis grad at lempe pengepolitikken. Lekken var forholdsvis stabil i 1998 uden væsentlige indgreb fra de pengepolitiske myndigheder. Væksten i BNP i 1998 forventes at være nået op på 8% (-7% i 1997), hvilket skulle være tilstrækkeligt til at øge produktionen til dens niveau før krisen. Væksten er imidlertid meget sårbar over for den fortsatte politiske ustabilitet og civile uro, hvilket virker afskrækkende på indenlandske og udenlandske investorer.
15. Gennemførelsen af budgettet forløber stort set efter planen med det mål at nå et internt finansieret underskud svarende til 6,5% af BNP for 1998 (1997: 11%). De fiskale indtægter (moms, told og punktafgifter) var i de første syv måneder af 1998 næsten dobbelt så høje som i samme periode i 1996 før krisen. Toldindtægter er en af de vigtigste kilder til fiskale indtægter; skatteindtægter fra andre kilder er meget lave på grund af den uformelle økonomis betydelige størrelse.
16. Hvad angår handelsliberalisering har Albanien ingen kvantitative restriktioner på import og kun meget få på eksport. Man har vedtaget en yderligere nedsættelse af toldsatserne og af antallet af satser, som forventes gennemført i april 1999, og punktafgifterne på importerede og indenlandske varer blev harmoniseret i januar 1999. Den seneste runde af forhandlingerne om WTO-medlemskab bekræftede, at Albaniens tiltrædelse af WTO nok kan forventes i slutningen af 1999. Liberaliseringen af priserne er mere eller mindre afsluttet, når der ses bort fra offentlig transport, togbilletter, posttariffer, elektricitet og vandforsyning i landdistrikterne. Kapitalbevægelserne er stort set liberaliseret.

Menneskerettigheder

17. Albanien har været medlem af Europarådet siden 1994. Ytringsfriheden, herunder trykte medier, respekteres generelt. Hvad angår elektroniske medier synes det statslige fjernsyns- og radioselskab at have indført en mere afbalanceret nyhedsdækning. Med vedtagelsen af den nye forfatning den 28. november 1998 tog Albanien et stort skridt fremad, især med hensyn til respekten for menneskerettighederne og mere specielt med hensyn til at respektere sin asylretsforpligtelse i medfør af 1951-konventionen. Forfatningen indeholder således en artikel om asylret (artikel 40). Den fastsætter også, at internationale instrumenter, som Albanien har tiltrådt, har forrang for national ret (artikel 5), og den indeholder bestemmelser om retten til "non-refoulement" (artikel 39, stk. 3) og fri bevægelighed (artikel 38).
18. Forsamlings- og demonstrationsfriheden respekteres generelt. Oppositionens politiske møder, især dem, der med jævne mellemrum afholdes af Det Demokratiske Parti på Tiranas centrale plads, forløber normalt uden større uro, med den ene vigtige undtagelse af begivenhederne den 14. september 1998 (efter mordet på Azem Hajdari), som førte til midlertidig besættelse af regeringsbygninger og fjernsynet. Der har været øget polititilstedeværelse siden denne begivenhed, men politiet har praktisk taget ikke været nødt til at håndhæve de demonstrationsforbud, som Indenrigsministeriet har udstedt ved flere lejligheder af hensyn til den offentlige orden. Foreningsfriheden er generelt sikret. De politiske partier skal ansøge justitsministeren om officiel anerkendelse. Flere ansatte i oppositionspartierne hævder imidlertid fortsat, at der foregår intimideringsforsøg fra politiets side.
19. Mindretallenes rettigheder i Albanien garanteres i de grundlæggende forfatningsbestemmelser (ud over de små samfund af vallakker, sigøjnere, serbere, bulgarere og montenegrinere er det største mindretal etniske grækere). Det græske mindretal er godt organiseret og politisk repræsenteret af Menneskerettighedspartiet, som har adgang til medierne ligesom andre partier eller sammenslutninger. Næsten alle de græske skoler, der var berørt af krisen i 1997, er blevet genåbnet. Der er ret til at bruge mindretalssprog i retssager. Selv om der fortsat næres fordomme mod roma-mindretallet, bifaldes disse ikke officielt, og tilkendegivelser af intolerance er mindre almindelige end i andre lande i regionen.
20. Albanien er fortsat præget af manglende offentlig orden i store dele af landet samt omfattende kriminalitet og ulovlig våbenhandel. Retssystemet og politiet arbejder generelt under dårlige vilkår. På denne baggrund kan den lovfæstede ret til domstolsprøvelse, en retfærdig rettergang og beskyttelse mod vilkårlig tilbageholdelse og fængsling ikke udøves i praksis. Det bemærkes, at de albanske fængsler stadig er i en meget dårlig tilstand, også selv om to blev rehabiliteret efter krisen i 1997. Alle domstole har fungeret igen siden slutningen af 1997 (40% blev fuldstændig ødelagt under krisen i 1997), men de begrænses i deres arbejde på grund af de lokale offentlige anklages og politiets fortsatte mangel på efterforskning.

21. Vold mod kvinder og vold i ægteskabet findes stadig i dette traditionelt mandsdominerede samfund, men politikontrollens sammenbrud kombineret med den manglende interesse, som politiet før i tiden lagde for dagen i sådanne sager, betyder, at de fleste tilfælde af vold ikke anmeldes. Der er ikke noget regeringsstøttet program, som beskytter kvinders rettigheder. Kvinder og piger lokkes ofte ind i prostitution, især i Grækenland og Italien. Ifølge en IOM-rapport var der 3 600 tilfælde af handel med albanske kvinder med Italien som bestemmelsesland i 1996 sammenlignet med gennemsnitligt 300 tilfælde i andre lande. Strengt æresbegreber i familien gør det yderst vanskeligt for sådanne kvinder og piger at vende tilbage til deres samfund.

B. STATISTISK GRUNDLAG OG DEN OPRINDELIGE SITUATION

I. Albanske statsborgere i medlemsstaterne

22. Ifølge Eurostats statistikker (bilag I) udgør albanere den største andel af tredjelandstatsborgere i Italien og Grækenland. De to lande har i de seneste år udstedt det største antal opholdstilladelser til albanere (70 000 i Grækenland og 75 000 i Italien i 1998). Albanere udgør også den største andel af lovlige indvandrere til Italien (15% af alle ikke-EU-indvandrere). Selv om der ikke findes nogen sikre oplysninger om ulovlig indvandring, viser det store antal albanske statsborgere, der sendes tilbage fra Italien og Grækenland eller nægtes indrejse ved grænsen, at den ulovlige tilstrømning er vedholdende. En stort antal albanske studerende er registreret på de videregående uddannelser i Italien, Tyskland og Grækenland.

II. Analyse af årsagerne til migration og flugt

23. Albanien er både oprindelsesland og transitland for migrationsstrømme i retning af Europa. Siden 1990 har Albanien været udsat for massiv udvandring. Ifølge det albanske udvandringskontor udvandrede over 500 000 albanere (ca. 15% af befolkningen) i perioden 1990-1997. Det er almindeligt kendt, at for hver albansk familie lever en person i udlandet og bidrager til familiens underhold. Den albanske økonomi er for øjeblikket stærkt afhængig af, at disse udvandrere sender penge hjem.

Historisk synspunkt

24. Indtil 1989 - dvs. indtil det kommunistiske regimes fald - var udvandring nærmest ikke-eksisterende, undtagen i al hemmelighed med store risici. Entusiasmen over de nye muligheder, der opstod med indførelsen af fri bevægelighed - hvor borgerne fik frihed til at forlade et land, der i årevis havde været afskåret fra omverden - skyldte hen over Albanien med stor kraft som det nye og synlige udtryk for de nyvundne demokratiske frihedsrettigheder.
- Den første politiske og økonomiske åbning af landet (i slutningen af 1991 og begyndelsen af 1992) var derfor præget af stor uro og massiv udvandring: ca. 50 000 mennesker rejste til Italien (halvdelen af dem blev tvunget til at vende midlertidigt tilbage), og ca. 30 000 rejste til Grækenland.
 - Perioden fra 1992 indtil slutningen af 1996 (økonomiske og politiske reformer og deraf følgende relativ stabilisering i Albanien med den økonomiske sektor som vigtig undtagelse) var præget af en regelmæssig "kontrolleret" strøm: op til 200 000 udvandrede til Italien og 300 000 til Grækenland. De officielle græske tal (juni 1996) viste kun 150 000 indvandrere.
 - December 1996 - april 1997 (krisen i forbindelse med pyramideordningernes sammenbrud): pludselig fornyet tilstrømning til Italien (op til 30 000) og Grækenland (op til 40 000), delvis tilbagesendelse og et stort fald i tilstrømningen efter udstationeringen af en italienskledet multinational beskyttelsesstyrke (april-august 1997).
 - Siden slutningen af 1997: tilsyneladende fortsat albansk udvandring til det øvrige Europa (især Italien, Grækenland, Schweiz og Tyskland via Italien), men også til andre lande, især andre udviklede lande som f.eks. USA, Canada og Australien. Der er tale om ca. 5 000 personer om måneden.

Årsagerne til migration

25. Når der ses bort fra den specielle periode med politisk usikkerhed og truslen om hungersnød i den første overgangskrise (fra slutningen af 1991 til begyndelsen af 1992), har albanere hovedsagelig forladt deres land af følgende årsager:
- Økonomiske årsager. En stor del af den albanske befolkning ser udvandring som den eneste umiddelbare reaktion på landets økonomiske behov og sociale ustabilitet.
 - Et stort antal albanere har forladt deres hjem, fordi de offentlige myndigheder ikke har været i stand til effektivt at opretholde lov og orden og beskytte menneskerettighederne. Efter den lange isolationsperiode indeholder det albanske samfund stadig traditionelle elementer, herunder klanernes store rolle, blodfejder og hævn drab, som forstærker de sociale og politiske modsætningsforhold og forværrer sikkerhedssituationen i landet. Som yderligere årsager til, at albanere forlader deres hjem, kan således nævnes dårlige sikkerhedsforhold og krænkelse af menneskerettighederne. Som resultat af statskrisen i 1997 har der været alvorlige svigt med hensyn til at opretholde den offentlige orden og sikkerhed i landet og generel forøgelse af svig, korruption og organiseret kriminalitet (der allerede var udbredt forud for denne krise). Nogle områder kontrolleres af bevæbnede bander, da regeringen ikke har været i stand til at sikre beskyttelse og garantere retsstaten. Det skal dog bemærkes, at regeringen for nylig iværksatte en ny kampagne for at genoprette lov og orden og bekæmpe korruption, og politiet har udført synlige bandebekæmpelsesoperationer i forskellige dele af landet. Som årsager til udvandring kan også nævnes fjendskabet mellem tilhængerne af Det Socialistiske Parti og Det Demokratiske Parti og manglende lyst til militærtjeneste.
 - Der spiller også en række pull-faktorer ind: tilstedeværelsen af albanske samfund i nogle bestemmelseslande (som f.eks. Italien og Grækenland), radio- og fjernsynsudsendelser og sprogkendskab har også betydning for beslutningen om at udvandre og for valget af bestemmelsesland.
26. Det internationale samfunds "inddæmningspolitik", herunder tilstedeværelsen af den italienskledede multinationale beskyttelsesstyrke, der blev udstationeret i 1997, og den øjeblikkelige og omfattende humanitære og anden bistand (toldadministration og rehabilitering af fængsler) har ført til en mærkbar nedsættelse af strømmen siden midten af 1997. Valget i 1997, den nye regering og en omfattende bistandspakke har bragt den albanske udvandring ned på de niveauer, der blev registreret i 1992-1996. Men i betragtning af det vedholdende sociale og økonomiske scenarie i Albanien og i betragtning af, at de nuværende push- og pull-faktorer vil fortsætte med at eksistere - i det mindste i den nærmeste fremtid - vil tilstrømningen af indvandrere fra og gennem Albanien sandsynligvis fortsætte.
27. Blandt dem, der udvandrere fra Albanien, er veluddannede og faglærte. Dette tapper i alvorlig grad samfundet for den faglige viden og arbejdskraft, som er nødvendig for at bidrage til og sikre en holdbar social og økonomisk genopretning af landet. Hermed stilles Albanien og dets befolkning i en endnu vanskeligere situation.

Albanien som transitland

28. I de seneste år har en stor strøm af indvandrere af kurdisk, indisk, pakistansk, filippinsk og kinesisk oprindelse nået Italien via Albanien. Det store flertal af disse indvandrere får deres rejse organiseret af menneskesmuglere og kommer via Vlora-regionen, der betragtes som centrum for ulovlig smugling af sådanne indvandrere. Den svage albanske regering og dens manglende evne til at sikre acceptable sikkerhedsforhold letter denne strøm.

Menneskesmugling

29. En af de faktorer, der sætter de mange ulovlige indvandrere af forskellig nationalitet og etnisk oprindelse i stand til at komme ind i Albanien, er, at de kriminelle organisationer, der beskæftiger sig med menneskesmugling, har etableret sig i landet på permanent basis. De mennesker, der lader sig smugle, er bestemt ikke de fattigste, men de, som kan få adgang til de nødvendige oplysninger til at forsøge rejsen, og som har penge nok til at betale deres rejse til det endelige bestemmelsesland. Ofte er menneskesmuglingsorganisationerne også involveret i ulovlig narkotika- og våbenhandel.
30. OSCE har rapporteret, at mindst 25 kriminelle grupper organiserer og styrer menneskesmuglingen fra Vlora. De har forbindelser til de lokale myndigheder og stærke forbindelser til italienske, græske og tyrkiske organisationer. De bruger gummibåde, der har plads til 20-30 passagerer og er udstyret med kraftige motorer. Nogle gange går de ulovlige indvandrere om bord til søs, fra et lastskib uden for Vloras havn.

Fordrevne fra Kosovo

31. Forværringen af Kosovo-krisen, der blev markeret af militæroperationerne i 1998, førte til en første indstrømning af kosovoer til Albanien. Flygtningekrisen i Albanien begyndte i den nordlige del af landet i juni 1998, da etniske albanere flygtede fra kampene i Kosovo mellem de jugoslaviske styrker og Kosovos Befrielseshær. I oktober 1998 blev det anslået, at i alt ca. 23 500 flygtninge var kommet til Albanien fra Kosovo.
32. I foråret 1999 gik konflikten i Serbien og Kosovo ind i en ny fase. I hundredtusindvis af etniske albanere, som flygtede eller blev fordrevet fra deres hjem i Kosovo, begyndte at strømme ind i Albanien og FYROM. I løbet af nogle få dage søgte 450 000 personer tilflugt på albansk område, især i den nordlige del. De fleste flygtninge blev indlogeret hos værtsfamilier. Den 31. maj 1999 boede 275 680 flygtninge hos værtsfamilier, medens 175 680 boede i teltlejr eller opsamlingscentre.
33. Efter vedtagelsen af Sikkerhedsrådets resolution nr. 1244 og KFOR's udstationering i Kosovo startede der en massiv spontan tilbagevenden fra Albanien til Kosovo. Der blev den 18. juni 1999 forelagt en repatrieringsplan, som var resultatet af nødstyringsgruppens¹ og ngo'ernes fælles planlægning.
34. I midten af juli 1999 havde i alt 400 000 flygtninge forladt Albanien og var vendt tilbage til Kosovo, og dette tal omfatter både spontan og organiseret tilbagevenden. I slutningen af august var der ca. 6 000 Kosovo-flygtninge tilbage i Albanien. Hovedårsagen til flygtningenes hurtige tilbagevenden var et stærkt ønske om at få deres hjem tilbage og komme videre med deres liv. Fællesskabet og medlemsstaterne spillede en stor rolle med hensyn til at bistå flygtningene i Albanien og skabe betingelser for deres sikre tilbagevenden.

¹ For at styrke samarbejdet med den albanske regering og andre aktører blev der i april nedsat en nødstyringsgruppe som det koordinerende organ mellem regeringen, UNHCR, AFOR, OSCE og andre aktører i forbindelse med nødtilstrømningen af flygtninge fra Kosovo.

C. IGANGVÆRENDE FORANSTALTNINGER OG AKTIONER

I. Kort redegørelse for medlemsstaternes igangværende foranstaltninger og aktioner (jf. også bilag II)

Det politiske aspekt

35. Nogle medlemsstater har en diplomatisk repræsentation i Albanien: Østrig, Danmark, Tyskland, Frankrig, Grækenland, Italien og UK har ambassader i Tirana. Den nederlandske regering åbner en ambassade senere på året. Kommissionen har en delegation i Tirana.
36. Der er forskellige rammer for de diplomatiske konsultationer med Albanien:
- a) Den bilaterale politiske dialog mellem EU og Albanien (normalt en gang om året på ministerplan (Rådet (almindelige anliggender) og trojkaer) og flere gange på højt embedsmandsplan).
 - b) Siden april 1997 har en OSCE-mission i Albanien (ledet af ambassadør Ahrens) beskæftiget sig med politisk mægling og specifikke OSCE-aktiviteter på områderne demokratisering, medierne og retssystemet. OSCE's mission betragtes som den overordnede koordinerende ramme for Albanien.
 - c) Der indkaldes fra tid til anden til internationale konferencer om Albanien med deltagelse af alle relevante stater, organisationer og institutioner (alle EU-landene, Kommissionen, USA, Rusland, Tyrkiet, OSCE, Europarådet, WEU, IMF, Verdensbanken og EBRD) med henblik på at drøfte og samordne stabiliseringsprocessen i Albanien. Der var sådanne konferencer i Italien i maj, juli og oktober 1997 og i Albanien i oktober 1998.
 - d) Der blev i september 1998 nedsat en gruppe af Albaniens venner med det formål at skabe politisk sammenhæng i bistanden til landet. Gruppens formandskab varetages af OSCE's og EU's formandskaber i fællesskab.
 - e) Den Europæiske Unions Observatørmmission (EUMM) har ca. 10 observatører i Albanien.
 - f) Albanien deltager fuldt ud i stabilitetspagten for Sydøsteuropa.

Det økonomiske aspekt

37. Efter den store statskrise i Albanien ydes der økonomisk bistand på kort og mellemlang sigt til Albanien inden for rammerne af et genopbygningsprogram, som blev udformet i 1997 i fællesskab af Verdensbanken, EBRD og Europa-Kommissionen i samråd med IMF. Programmet blev godkendt på en donorkonference (den 22. oktober 1997 i Bruxelles), der blev ledet af Europa-Kommissionen og Verdensbanken, og som opstillede klare mål og fordelte opgaverne mellem donorerne i de forskellige sektorer og afsatte mere end 600 mio. EUR. Sideløbende iværksatte IMF et nødprogram med fokus på makroøkonomisk stabilisering, som blev fulgt af et økonomisk program på mellemlang sigt (fra maj 1998) med støtte fra en udvidet strukturtilpasningsfacilitet. Der har siden da været afholdt regelmæssige sektorvise og generelle donormøder, som først og fremmest har været tilrettelagt af Verdensbanken og/eller Europa-Kommissionen. Gruppen af Albaniens Venner har også tilrettelagt flere sektormøder i sin lokale sammensætning (OSCE). Der blev den 26. maj 1999 i Bruxelles afholdt et G24-donormøde for Albanien med henblik på koordinering af den makroøkonomiske bistand til Albanien.
38. Handelen med EU tegner sig for ca. 90% af Albaniens udenrigshandel. Albaniens vigtigste handelspartnere er Italien, Grækenland og Tyskland. I 1998 beløb eksporten sig til 212.71 mio. EUR, importen beløb sig til 545.57 mio. EUR, og der var et underskud på handelsbalancen på 332.85 mio. EUR.

Udviklingssamarbejde og humanitær bistand

39. EU-samarbejdet på Balkan - såvel som i Albanien - tager først og fremmest sigte på at bidrage til bevarelsen af freden og den økonomiske og sociale stabilitet i regionen. Ud over disse to hovedmål træffes der også foranstaltninger til at styrke kapacitetsopbygningen og institutionsopbygningen med henblik på udvikling af administrative strukturer og ledelsesstrukturer samt små virksomheder. Ud over Fællesskabet er Italien den største bilaterale donor i Albanien.

II. Kort redegørelse for igangværende EF/EU-foranstaltninger og -aktioner

Det politiske aspekt

40. EU og Albanien har allerede inden for rammerne af den eksisterende bilaterale politiske dialog opnået omfattende konvergens i holdningerne til internationale og regionale spørgsmål. Denne dialog har vist sig at være nyttig, især i forbindelse med tidligere konflikter på Balkan, herunder Kosovo-krisen for nylig. En sådan dialog vil være et vigtigt instrument inden for rammerne af stabilitetspagten for Sydøsteuropa.
41. EU har i den seneste tid fastlagt følgende holdninger og truffet følgende foranstaltninger med hensyn til Albanien:
- Den 30. oktober 1998 blev der fastlagt en global holdning med henblik på den internationale konference i Tirana, der omfattede mål for stabilitetsprocessen i Albanien.
 - Den 6. marts 1999 godkendte Rådet en fælles aktion vedrørende et bidrag fra Den Europæiske Union til genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien og anmodede WEU om at gennemføre denne fælles aktion.
 - Den 10. maj 1999 vedtog Rådet en afgørelse om Den Europæiske Unions bidrag til indsamling og destruktion af våben i Albanien.
 - På samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 21.-22. juni 1999 fastlagde EU sin holdning til den nye stabiliserings- og associeringsproces for Sydøsteuropa, herunder for Albanien.

Det økonomiske aspekt og udviklingssamarbejde

A) Aftalemæssige forbindelser

42. En aftale om handel og handelsmæssigt og økonomisk samarbejde af ikke-præferencemæssig karakter (kun en fællesskabsaftale, ikke en blandet aftale) har været i kraft siden december 1992. Denne aftale indeholder en klassisk suspensionsklausul vedrørende menneskerettigheder. Albanien anmodede allerede i 1995 om indledning af forhandlinger om en associeringsaftale. Rådet (almindelige anliggender) anmodede på samlingen den 29.-30. januar 1996 Kommissionen om at forelægge formelle forslag til en ny aftale med henblik på at styrke forbindelserne med Albanien. Udsigterne blev imidlertid blokeret, fordi parlamentsvalget i maj 1996 kastede en skygge over Albaniens demokratiske resultater og blev fulgt af en dybtgående statskrise i begyndelsen af 1997 som følge af pyramideordningernes sammenbrud.

43. En videreudvikling af de aftalemæssige forbindelser skal ses på baggrund af EU's regionale strategi og på basis af opfyldelsen af de relevante betingelser (konklusionerne fra Rådet (almindelige anliggender) den 29. april 1997) og landets faktiske fremskridt med hensyn til stabilisering og udvikling. Inden for rammerne af den nye stabiliserings- og associeringsproces, der blev godkendt i konklusionerne fra Rådet (almindelige anliggender) den 21.-22. juni 1999, er Kommissionen for øjeblikket ved at udarbejde en rapport om de reelle muligheder for indledning af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale.
44. Hvad angår handelsordningen var det indtil for nylig kun Fællesskabets generelle præferenceordning (GSP), der blev tilbudt Albanien. Den 29. juli 1999 vedtog Rådet en forordning vedrørende en handelsordning for importen fra Albanien. Denne nye ordning med autonome handelspræferencer (der kan sammenlignes med den EF-handelsordning, der tilbydes Bosnien-Hercegovina og Kroatien) består af toldfri adgang til Fællesskabet for næsten 80% af Albaniens eksport. Den trådte i kraft pr. 1. september 1999.

B) Bistand

45. EF har ydet en meget betydelig bistand til Albanien siden 1991: med de 733 mio. EUR, der blev ydet i perioden 1991-98, modtog Albanien langt den største EF-bistand pr. indbygger af alle CØE-landene. De vigtigste områder for Phare-intervention efter statskrisen i 1997 (113 mio. EUR i 1997/98) inden for rammerne af et fælles genopbygningsprogram (med IMF, Verdensbanken og EBRD) er som følger:
- 1) Reform af den offentlige administration
Denne bistand er koncentreret om reform af statens institutioner (vigtige ministerier) og om etablering af de relevante retlige og institutionelle rammer for en effektiv offentlig sektor. Den omfatter specifik støtte til politiet (navnlig udstyr i samarbejde med WEU/MAPE's mission i Albanien), et fælles program med Europarådet med henblik på reform af retssystemet og en toldbistandsmission, som fokuserer på bedre inddrivelse af indtægter, modernisering af toldmyndighederne og foranstaltninger til bekæmpelse af svig og korruption.
 - 2) Infrastruktur
I betragtning af de albanske infrastrukturens dårlige tilstand er hovedformålet at konstruere (og vedligeholde) de vigtigste store vejforbindelser, også med henblik på de relevante Nord-Syd- og Øst-Vest-transeuropæiske korridorer. Bistanden fokuserer endvidere på havne og vand/kloakering.
 - 3) Landbrug
I denne vigtige sektor, som tegner sig for mere end 50% af BNP, koncentrerer Phare sig om færdiggørelse af landopmålingen og forbedring af veterinærstandarderne.

- 4) Udvikling af lokalsamfundet
- Aktiviteterne går lige fra rehabilitering af offentlige bygninger (politistationer, skoler osv.) og anlæg eller rehabilitering af lokale veje og andre infrastrukturer til grundlæggende miljøaktiviteter (rensning). Dette program var i første række beregnet på landdistrikter og lokal jobskabelse (lavtuddannede), men er for nylig blevet udvidet til Tirana og andre større byer og indeholder også de første elementer til regionaludviklingsplanlægning.
- Endvidere er der ydet Phare-bistand til:
- Statistisk samarbejde, herunder forberedelse af en kommende folketælling.
 - Støtte til afvikling af pyramideordningerne (i samarbejde med Verdensbanken).
 - Uddannelse.
46. I 1999 beløb Phare-programmet sig til 56.5 mio. EUR (42.5 mio. EUR til det nationale program og 14 mio. EUR til grænseoverskridende samarbejde med Grækenland og Italien) på samme centrale områder. I forbindelse med programmet for statens institutioner og den offentlige administration ydes der særlig Phare-budgetbistand (14.9 mio. EUR som gavebistand), som skal dække de mest nødvendige udgifter til at få de vigtigste ministerier til at fungere. Bistanden er betinget af, at de generelle og sektorrelaterede betingelser (henholdsvis IMF og Kommissionen) opfyldes. På samme måde ydes der bistand inden for rammerne af Fællesskabets fødevarehjælp (10.5 mio. EUR som gavebistand), der er knyttet til reformbestrebelse i landbrugssektoren. På baggrund af IMF's udvidede strukturtilpasningsfacilitet i forbindelse med landets økonomiske program på mellemlang sigt besluttede EF også i maj 1999 at yde Albanien et lån på op til 20 mio. EUR, der er knyttet til ESAF/IMF-programmet. EF har også ydet supplerende budgetbistand til dækning af udgifterne som følge af Kosovo-flygtningekrisen (der var afsat 62 mio. EUR, hvoraf der er udbetalt 40 mio. EUR, hvilket svarer til de faktiske udgifter).

Humanitær bistand

47. ECHO har ydet humanitær bistand siden begyndelsen af 1997, især fødevarehjælp, sundhedspleje og vandforsyning til de mest sårbare albanske befolkningsgrupper i almindelighed og siden maj 1998 til Kosovo-flygtninge i særdeleshed i samarbejde med UNHCR (11 mio. EUR i 1998). På baggrund af den massive flygtningestrøm i 1999 (marts-juni) blev indsatsen øget betydeligt i forbindelse med flygtningelejre og værtsfamilier (over 100 mio. EUR).

Foranstaltninger inden for retlige og indre anliggender

48. Den nuværende aftale om handel og handelsmæssigt og økonomisk samarbejde med Albanien indeholder ikke nogen tilbagetagelsesklausul og ikke nogen fælles erklæring om tilbagetagelse. Albanien er med på listen over de lande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af EU-medlemsstaternes ydre grænser (Rådets forordning nr. 2317/95). Der er iværksat et omfattende fælles program mellem Europa-Kommissionen og Europarådet til reform af det albanske retssystem, så det bringes på niveau med europæiske normer. Albanien er partnerland i Phare-narkotikaprogrammet omfattende flere lande og deltager aktivt i et projekt til reduktion af narkotikaefterspørgslen. Med hensyn til reduktion af udbuddet har Albanien givet udtryk for, at det agter at deltage i Phare-projektet for narkotikapolitiudveksling med to politibetjente, hvorimod der endnu ikke har været nogen aktiv deltagelse med hensyn til udvikling af en narkotikapolitik.

III. Foranstaltninger og aktioner iværksat af UNHCR, IOM, ICRC og andre mellemstatslige og ikke-statslige organisationer²

UNHCR

Institutions- og kapacitetsopbygning

49. For at udfylde tomrummet i albansk lovgivning med hensyn til asyl har UNHCR tilbudt den albanske regering ekspertise og midler, så den kan skabe sin egen asyl- og flygtningelovgivning og en passende gennemførelsesstruktur. Der blev til det formål nedsat en arbejdsgruppe, som nåede frem til det ønskede resultat. Lovforslaget blev godkendt af ministerkabinetet den 18. september 1998 og af det albanske parlament den 14. december 1998. Et andet aspekt af UNHCR's støtte til færdiggørelsen af den relevante lovgivning var UNHCR's bidrag til lovforslaget om statsborgerskab, idet regeringen til fulde tilsluttede sig UNHCR's henstillinger. Dette førte til vedtagelsen af den nye forfatning den 28. november 1998: med vedtagelsen af den nye forfatning tog Albanien et stort skridt fremad med hensyn til at overholde sin asylretsforpligtelse i henhold til 1951-konventionen.

Bistand til flygtninge/asylansøgere

50. I betragtning af de økonomiske forhold i Albanien og de følger, som det store antal flygtninge har for landets økonomi og samfundsliv, iværksatte UNHCR et projekt, der var rettet mod det store antal flygtninge i landet. Projektet blev gennemført af internationale og lokale ngo'er og den albanske regering. Det omfattede også (og omfatter stadig) et pleje- og underholdsprojekt med henblik på at yde støtte til et lille antal flygtninge/asylansøgere i form af en månedlig kontant udbetaling til husly, mad og sundhedspleje. Projektet gennemføres af Albansk Røde Kors. De flygtninge/asylansøgere, der er omfattet af dette projekt, er ikke fra Kosovo, men kurdere fra Irak, pakistanere, iranere og syrere. Projektet kører på fjerde år og fortsætter i hele 1999. I betragtning af situationen har UNHCR iværksat et multisektorprogram med henblik på at støtte flygtningebefolkningen gennem den albanske regering og nogle ngo'er, der arbejder i landet. Der er undertegnet ni underaftaler under multisektorprogrammet for at dække de mest grundlæggende bistandsområder som f.eks. mad, transport, bolig, sundhed, infrastruktur, samfundstjenester og uddannelse.

Masseinformationsprogram

51. I et forsøg på at rive albanerne ud af deres illusioner om udvandring og give dem mulighed for at træffe beslutning om deres fremtid på et velinformeret grundlag lancerede UNHCR i 1997 et masseinformationsprogram, som fortsatte i 1998. Det fokuserede bredt på ulovlig afrejse, asyl flygtningestatus og relevante push-faktorer som f.eks. specifikke sundhedsmæssige og økonomiske spørgsmål.

² Den fulde tekst til UNHCR's og IOM's rapporter findes i bilag III. De fleste af de beskrevne foranstaltninger og aktioner er iværksat med betydelig støtte fra Fællesskabet og medlemsstaterne.

Beskyttelse af og bistand til Kosovo-flygtninge

52. Siden starten på tilstrømningen af flygtninge fra Kosovo, der var på sit højeste under NATO's militære intervention i Forbundsrepublikken Jugoslavien, har ca. 450 000 flygtninge fra Kosovo søgt tilflugt i Albanien. UNHCR udvidede sin virksomhed tilsvarende og åbnede satellitkontorer i Kukes, Shkodra, Durres, Elbasan, Fier og Korce. For at styrke samarbejdet med regeringen og andre aktører blev der nedsat en nødstyringsgruppe som det koordinerende organ mellem regeringen, UNHCR, AFOR, OSCE og andre aktører med henblik på at takle nødtilstrømningen af flygtninge fra Kosovo.
53. De fleste flygtninge blev indlogeret hos værtsfamilier. Den 31. maj 1999 boede 275 680 flygtninge hos værtsfamilier. Der blev undertegnet en aftale med regeringen om støtte til værtsfamilierne i form af et kontant beløb i forhold til det antal flygtninge, de gav husly. Regeringen registrerede alle værtsfamilier i samordning med UNHCR.
54. En af UNHCR's største bekymringer under hele krisen har været flygtningenes sikkerhed, især når der har været tale om kvindelige eneforsørgere, bortkomne børn og våbenføre mænd i visse områder. Der findes ingen strukturer, som kan bruges til at reagere effektivt på flygtningenes sikkerhedsproblemer i værtsfamilierne eller lejrene. Selv om de albanske myndigheder har erkendt, at de har ansvaret for at beskytte flygtningene og hjælpearbejderne, mangler det albanske politi de nødvendige menneskelige og finansielle ressourcer samt den nødvendige uddannelse til at kunne yde passende sikkerhed. Desuden er der ingen alternative beskyttelsesstrukturer til rådighed for flygtningene i de tilfælde, hvor politiet ikke kan eller vil gribe ind.
55. Sikkerheden i lejrene har givet anledning til stor bekymring, herunder sikkerheden som følge af lejrenes placering. Alle flygtningelejrene i Kukes-regionen var placeret i umiddelbar nærhed af grænsen til Forbundsrepublikken Jugoslavien, hvor de kunne beskydes fra den anden side af grænsen. I begyndelsen af maj 1999 undertegnede regeringen og UNHCR et aftalememorandum med henblik på at flytte flygtningene fra alle lokaliteter i Kukes til lokaliteter i det sydlige og centrale Albanien. Der blev lanceret en masseinformationskampagne for at informere flygtningene om truslen mod deres sikkerhed og nødvendigheden af at flytte. Dette betød, at der var under 100 000 flygtninge i Kukes, da aftalen om tilbagetrækningen af de jugoslaviske styrker fra Kosovo blev indgået. Alle de flygtninge, der fortsatte til det centrale og sydlige Albanien, blev registreret og deres bestemmelsessted noteret, hvilket gjorde det muligt for nyankomne fra Kosovo at slutte sig til deres familiemedlemmer. Gennemsnitligt 2 000 flygtninge om ugen forlod Kukes som reaktion på UNHCR's flytningsbestræbelser.

Kosovo-flygtningenes tilbagevenden

56. Efter vedtagelsen af Sikkerhedsrådets resolution nr. 1244 og KFOR's ankomst til Kosovo startede en massiv spontan tilbagevenden fra Albanien til Kosovo. Den 18. juni 1999 blev der forelagt en repatrieringsplan, som var resultatet af nødstyringsgruppens og ngo'ernes fælles planlægning. Den 28. juni 1999 påbegyndte UNHCR den organiserede repatriering af flygtninge fra nabolandene. UNHCR's masseinformationskampagne i Albanien skiftede hermed fokus til organiseret repatriering og dertil knyttede spørgsmål som f.eks. registrering, styrkelse af lejrene, forberedelse til vinteren og opmærksomhed omkring miner.

57. Som følge af den forværrede sikkerhedssituation i Albanien, især siden starten på repatrieringen, vil UNHCR's indsats her fortsat være koncentreret om at garantere fysisk sikkerhed for og beskyttelse af flygtningene i lejrene, på samlingsstederne og under den organiserede repatriering. UNHCR vil fortsat yde finansiel bistand til værtsfamilierne. Det forudses, at selv om det samlede antal flygtninge i værtsfamilier vil falde markant med den hurtige repatriering, vil et antal sårbare flygtninge blive tilbage i privat indkvartering, og de vil kræve nogen opmærksomhed.

IOM

58. IOM gennemfører en række programmer i Albanien.

- IOM har i årevis ført en oplysningskampagne i Albanien i form af radio- og fjernsyns-udsendelser. Målbefolkningen for IOM's informationsprogram er etniske albanere, som ønsker at rejse ulovligt ind i EU-medlemsstaterne. Radio- og fjernsynsprogrammerne når hver uge 2.5 mio. mennesker i Albanien, Kosovo, Makedonien, Montenegro, Italien, Belgien, Tyskland, Schweiz, Østrig osv. Hovedformålet med IOM's informationsprogram for Albanien er at komme med pålidelige oplysninger om de rigtige procedurer i forbindelse med indrejse i en række bestemmelseslande (især Italien og Grækenland) og genbosættelse dér og om virkeligheden i forbindelse med migration, så man undgår ulovlige strømme.
- IOM arbejder på at indføre hurtige informationsudvekslingssystemer og -net for at hindre menneskehandel og beskytte ofre for sådan handel. IOM er i gang med at gennemføre et særligt program, der finansieres af EU og dens medlemsstater, inden for rammerne af Kommissionens Stop-program (foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af handel med kvinder og børn med henblik på seksuel udnyttelse i Italien, Albanien og Kosovo). Et nyt program til beskyttelse af ofre og vidner og en offentlig oplysningskampagne til bekæmpelse af menneskehandel begynder med den italienske regering. Dette program vil også fokusere på at etablere selvhjælpsgrupper i Albanien og på at samarbejde med politiet, ngo'er og ofre.
- IOM hjælper med til at styrke kapaciteten i udvalgte hospitaler og sundhedscentre, der tager sig af fordrevne, ved midlertidigt at stille lægehold til rådighed og ved at tilbyde nødtransport.
- IOM's tekniske samarbejde i Albanien har til formål at forbedre de lokale strukturer for at hindre ulovlig migration fra Albanien til EU-medlemsstaterne. IOM rådgiver Albaniens Arbejdsministerium og andre organer om beskæftigelse, beskæftigelsesfremmende aktiviteter, udvekslingsprogrammer for fagfolk, juridiske spørgsmål og migrationsprogrammer på kort sigt mellem Albanien og EU-medlemsstaterne.
- IOM gennemfører en række projekter, der vedrører tilbagevenden, økonomisk reintegrering og lokal kapacitetsopbygning. I de sidste fem år har IOM repatrieret mere end 3 000 personer fra Italien. Et af de nyeste pilotprojekter, der specielt er rettet mod fordrevne etniske albanere og Kosovo-flygtninge, er et fælles integreret program vedrørende støtte til repatriering og reintegrering af fordrevne fra Balkan-regionen, der har fundet midlertidig beskyttelse i Italien. Dette program finansieres af Europa-Kommissionen og Italien.

Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC)

59. I 1998 foretog ICRC sig følgende:

- Den vurderede forholdene i tolv albanske fængler og politistationer og ydede en lille materiel bistand til fangerne.
- Den holdt 22 foredrag om humanitære principper, Røde Kors og opmærksomhed omkring miner for medlemmer af de væbnede styrker og politiet.
- Den bistod de vigtigste hospitaler i det nordlige Albanien og det centrale militærhospital i Tirana med kirurgiske instrumenter.
- Den nævnte navnene på 3 276 Kosovo-flygtninge i radioen, så familiemedlemmer, der var blevet hjemme, kunne høre, hvor flygtningene var, og hvordan de befandt sig.

Under Kosovo-krisen var flygtninge, der boede hos værtsfamilier, fokus for Røde Kors' og Røde Halvmånes indsats i Albanien. ICRC havde 60 medarbejdere i landet.

D. VURDERING AF DEN AKTUELLE SITUATION

60. Albanien er både oprindelsesland og transitland for migrationsstrømme i retning af de europæiske lande. Albanien er endnu ikke kommet over den store krise i 1997. Desuden blev Albanien i første halvdel af 1999 rystet af den største, men forhåbentlig korteste flygtningekrise i Europa siden 2. Verdenskrig.
61. Albanien har siden 1990 oplevet massiv udvandring. Albanere har siden 1992 forladt deres land, især af økonomiske årsager. Landet er nemlig fortsat det fattigste land i Europa. Udvandring betragtes af en stor del af den albanske befolkning som den eneste umiddelbare reaktion på landets økonomiske behov og sociale ustabilitet. Albanere er ofte nødt til at forlade deres hjem på grund af manglende sikkerhed og krænkelse af menneskerettighederne.
62. Trods store bestræbelser fra regeringens side siden slutningen af 1997 er Albanien fortsat præget af alvorlig mangel på offentlig orden og sikkerhed i store dele af landet, og der er udbredt kriminalitet, ulovlig våbenhandel og korruption samtidig med, at sikkerhedsstyrkerne og retssystemet arbejder under dårlige forhold. Ifølge EUMM og andre relevante kilder er sikkerhedsforholdene blevet yderligere forværret i løbet af 1999 i forbindelse med den massive tilstrømning af Kosovo-flygtninge. Den albanske regering er ved at udarbejde forslag til organiske love med henblik på at få politiet til at fungere og er i samarbejde med WEU/MAPE gået i gang med at udarbejde en strategisk plan for udbygning af politiet. Disse bestræbelser og WEU/MAPE's løbende støtte til genopbygning af stabile politistyrker samt anden bilateral bistand og støtten til styrkelse af retssystemet, især ved hjælp af et fælles EF-Europarådsprogram, vil først give håndgribelige resultater med hensyn til forbedring af den offentlige orden på mellemlang sigt. I praksis fortsætter den bestående usikkerhed med at hæmme samarbejdet og bistanden, navnlig på infrastrukturområdet, den er stadig en af de faktorer, der er ansvarlige for de meget lave udenlandske direkte investeringer, og den udgør mere generelt en hæmsko for den igangværende stabiliseringsproces i landet.

63. Den makroøkonomiske stabilisering er blevet bekræftet, men er fortsat sårbar på baggrund af flygtningeproblemet og den fortsatte mangel på offentlig orden, hvorimod de økonomiske strukturreformer (privatisering, den finansielle sektor) stadig ikke er gennemført. Alle albanske regeringer har ført en moderat tilbageholdende politik med hensyn til etniske albaneres situation i nabolandene.
64. Det albanske folk og den albanske regering er blevet rost for deres adfærd i forbindelse med Kosovo-flygtningekrisen. Denne krise har imidlertid i nogen grad afledt regeringens og den internationale offentlige menings opmærksomhed fra Albanien interne problemer:
- a) Der kan kun noteres ringe fremskridt med hensyn til sikkerheden: forbrydelser, der straffes med døden, såsom røveri, bortførelse og mord, anmeldes hele tiden, bandekrige hører til dagens orden, der foregår en notorisk omfattende ulovlig handel med mennesker, våben og narkotika, og flere dele af landet ligger fuldstændig uden for regeringens kontrol. De fleste flygtningelejre er blevet plyndret, før har kunnet opløses. Det skal dog bemærkes, at regeringen for nylig har iværksat en ny kampagne for at genoprette lov og orden og bekæmpe korruption, og politiet har udført synlige operationer til bekæmpelse af bander i forskellige dele af landet.
 - b) Retsstaten: selv om der er truffet en række foranstaltninger, er korruption fortsat det centrale problem i den albanske administrationen og det albanske retssystem.
 - c) Den interne politiske situation er stadig præget af konfrontation uden for den demokratiske kontekst, selv om Det Demokratiske Partis tilbagevenden til parlamentet er et positivt tegn i retning af et fungerende parlamentarisk demokrati i Albanien.
 - d) Den albanske administrations kapacitet til at absorbere de betydelige midler, som det internationale samfund stiller til rådighed til genopbygningen af Albanien, er stadig ikke tilfredsstillende.
65. I betragtning af det vedvarende sociale og økonomiske scenario i Albanien og i betragtning af, at de nuværende push- og pull-faktorer vil fortsætte med at eksistere - i det mindste i den nærmeste fremtid - vil indvandringsstrømmen fra og via Albanien sandsynligvis fortsætte.

E. PÅKRÆVET INDSATS FRA EF/EU'S SIDE

66. Udenrigspolitik

- a) EU og Albanien er allerede inden for rammerne af den eksisterende bilaterale politiske dialog nået frem til bred konvergens i deres holdninger i internationale og regionale spørgsmål. Denne dialog har vist sig at være nyttig, især i forbindelse med tidligere konflikter på Balkan, herunder i senere tid Kosovo-krisen. Fortsættelsen af en sådan udvidet politisk dialog bør være en anerkendelse og en nyttig videreførelse af de møder, hidtil har fundet sted som led i den bilaterale politiske dialog. En sådan dialog vil også udgøre et vigtigt instrument i forbindelse med stabilitetspagten for Sydøsteuropa.

- b) EU har for øjeblikket to initiativer i gang, som specielt vedrører Albanien³. En nøje overvågning af gennemførelsen af disse to initiativer - som begge fokuserer på forbedring af den offentlige orden og sikkerheden - vil være et nyttigt stabiliseringsredskab.
- c) Muligheden for en stabiliserings- og associeringsaftale med Albanien vil blive overvejet i overensstemmelse med konklusionerne fra Rådet (almindelige anliggender) den 21.-22. juni 1999. I mellemtiden bør de aftalemæssige forbindelser med Fællesskabet, der er baseret på samarbejdsaftalen fra 1992 og erklæringen om politisk dialog, fortsætte.

67. Udviklingssamarbejde

- a) Den europæiske indsats i regionen bør fortsat være koncentreret om at hjælpe Albanien med at forbedre sin økonomiske situation og afhjælpe fattigdom. En mere effektiv intervention på sådanne områder som en sund økonomisk politik til fordel for de fattige, virksomhedsfinansiering og markeder, adgang til jorder, sundhed, uddannelse, miljø, god regeringsførelse, menneskerettigheder, konfliktforebyggelse og konfliktløsning, ligestilling af mænd og kvinder, energi og vand er bredt accepteret som den mest effektive metode til at takle fattigdom i Albanien og andre steder.

Eftersom usikkerhed og udsigten til fremtidige kriser også er vigtige årsager til udvandring, bør den albanske regering støttes i at genoprette sikkerheden og retsstaten, hvilket bl.a. omfatter bekæmpelse af udbredelsen af håndskydevåben. Bistand til og samarbejde med Albanien inden for retlige og indre anliggender er derfor afgørende i den henseende.

- b) Økonomisk og politisk udvikling bør gå hånd i hånd. En sund makroøkonomi kræver stærke, demokratisk baserede institutioner. Og en afbalanceret velstand vil igen styrke det albanske politiske system. Kommissionen bør i tæt samarbejde med internationale finansielle institutioner (IFI) fortsætte med at overvåge den makroøkonomiske udvikling og udvide sin makroøkonomiske dialog med Albanien og de andre lande i regionen. Den finansielle bistand bør være koncentreret om at hjælpe med til at opbygge en stærk, stabil markedsbaseret økonomi, der er godt integreret med nabolandene, med den europæiske økonomi og med den globale økonomi. I betragtning af behovet for overgang og genopbygning og for stadig mere omfattende infrastrukturforbindelser vil der blive brug for betydelige investeringer. Der bør derfor lægges vægt på at skabe det rette klima for private investeringer for at udfylde tomrummet mellem den offentlige sektors kapacitet og finansiering.
- c) Fællesskabets bistand bør i den forbindelse fortsættes med henblik på at nå yderligere fremskridt med hensyn til stabilisering, genopretning, økonomiske reformer og demokratisering i dette land og med henblik på at fremme det regionale samarbejde. EU bør fortsætte med at støtte reformen af statens institutioner og den offentlige administration i Albanien og især genoprettelsen af en stabil albansk politistyrke i samarbejde med WEU's styrkede rådgivende mission i politispørgsmål og styrkelsen af toldbistandsmissionen.

³ 1) Den fælles aktion vedrørende et bidrag fra Den Europæiske Union til genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien (9.3.99; i samarbejde med WEU); 2) afgørelsen om Den Europæiske Unions bidrag til indsamling og destruktion af våben i Albanien (10.5.99; i samarbejde med UNDP).

68. Migration

- a) EU og medlemsstaterne bør finansiere eller samfinansiere initiativer og programmer til forebyggelse af indvandringsstrømmen. Disse initiativer skal supplere og integrere de initiativer, der allerede er på plads på EU-plan, og de kan bruges til
- styrkelse af den lokale administration og infrastrukturen
 - uddannelse og institutionel kapacitetsopbygning
 - støtte til lokale politikker, der skal forebygge arbejdskraftens udvandring
 - uddannelse og udveksling af embedsmænd mellem Albanien og EU-medlemsstaterne på migrationsområdet
 - bistand til grænsemyndighederne, herunder med hensyn til falske dokumenter
 - specifik støtte til grænsepolitiet i samarbejde med WEU's rådgivende mission
 - øget statistisk samarbejde med Albanien
 - EUMM's nøje overvågning af migrationsstrømmene i samarbejde med de internationale organisationer, der er aktive på dette område.
- b) Den organiserede menneskesmugling fra Albanien og dertil knyttede forbrydelser giver det internationale samfund anledning til stor bekymring.
- EU og medlemsstaterne skal derfor fortsætte med at lægge pres på de albanske myndigheder, så de gør deres yderste for at søge at forebygge og bekæmpe organiseret menneskesmugling.
 - Eftersom der ofte er en sammenhæng mellem organiseret menneskesmugling og ulovlig våben- og narkotikahandel, kan det også være nyttigt at styrke bekæmpelsen af den ulovlige våben- og narkotikahandel i kampen mod den organiserede ulovlige indvandring. Man bør støtte Albaniens mere intense deltagelse i Phare-narkotikaprogrammet omfattende flere lande og landets deltagelse i det eksisterende fælles UNDCP/Phare-program til styrkelse af retshåndhævelseskapaciteten i Sydøsteuropa.
 - Et internationalt retsgrundlag for bekæmpelsen af organiseret menneskesmugling kunne være hensigtsmæssigt. På basis af et fælles initiativ fra den østrigske og den italienske regering er en ad hoc-komité i Wien - inden for den bredere kontekst af en FN-konvention om grænseoverskridende organiseret kriminalitet - ved at udarbejde et udkast til protokol til bekæmpelse af smugling og ulovlig befordring af udvandrere til lands, i luften og til søs. EU og medlemsstaterne bør arbejde for en hurtig færdiggørelse af dette forslag, så det snarest muligt kan gennemføres. Det bemærkes, at Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) i december 1998 vedtog et specifikt dokument (cirkulære 896). Det omhandler foreløbige foranstaltninger til bekæmpelse af farlig praksis i forbindelse med smugling eller befordring af udvandrere til søs, og staterne kan allerede overholde det på frivillig basis. Det vil kunne hjælpe med til at bekæmpe menneskesmuglingen, hvis denne henstilling hurtigt gennemføres.

- c) Forventningerne om bedre økonomiske muligheder i Europa skyldes ofte manglen på realistiske forhåndsoplysninger. EU og medlemsstaterne bør derfor fortsætte med at finansiere oplysningskampagner i albansk radio og fjernsyn rettet mod albanere, som ønsker at rejse ulovligt ind i EU-medlemsstaterne. Formålet med sådanne informationsprogrammer bør være at give pålidelige oplysninger om de rigtige procedurer i forbindelse med indrejse i bestemmelseslandene og genbosættelse dér og om virkeligheden i forbindelse med migration, så man undgår ulovlige strømme. Man kan med fordel udnytte IOM's ekspertise på dette område.
- d) EU og medlemsstaterne bør lægge pres på de albanske myndigheder for at få dem til fuldt ud at håndhæve eksisterende tilbagetagelsesaftaler, herunder bestemmelserne om pligten til at tage tredjelandsstatsborgere tilbage, som er rejst ind på den anden parts område efter at have været i transit i Albanien.
- e) EU og Albanien bør indgå en generel tilbagetagelsesaftale inden for rammerne af en eventuel fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale.
- f) Europol bør øge sin operationelle kapacitet til bekæmpelse af organiseret menneskesmugling. Der bør også overvejes et udvidet politisamarbejde med henblik på udveksling af oplysninger til bekæmpelse af kriminelle organisationer, der er involveret i menneskesmugling, narkotika og prostitution.
- g) For at lette de vanskeligheder, som de albanske myndigheder måtte stå overfor, når de skal tage sig af tilbagetagne tredjelandsstatsborgere og overvåge deres hjemrejse, kan man bistå de albanske myndigheder i deres bestræbelser på at skaffe midlertidigt husly.
- h) EU og medlemsstaterne bør støtte initiativer og programmer vedrørende tilbagevenden og reintegration, der styrker de lokale myndigheders kapacitet til at modtage og reintegrere personer, der er vendt tilbage, herunder ofre for seksuel udnyttelse.
- i) EU og medlemsstaterne bør støtte programmer, der tilskynder til frivillig tilbagevenden, og holdbare reintegreringsprogrammer.
De kan i samarbejde med internationale organisationer:
- identificere mulighederne for reintegreringsbistand og kapacitetsopbygning på kommunalt plan i samarbejde med lokale og europæiske ngo'er, regeringsorganer og internationale organisationer, der er baseret på Balkan
 - støtte foranstaltninger, der tager sigte på at udvikle asylsystemet i Albanien ved at fremme en holdbar integrering af flygtninge, lette genbosættelse i relevante tilfælde og støtte afviste asylansøgere tilbagevenden
 - støtte udviklingen af en iværksætterkultur (mikrovirksomheder og små virksomheder)
 - oprette et lokalt observationsorgan for beskæftigelse
 - tilrettelægge tilbagerejsen.

- j) Man bør undersøge, hvordan man bedre kan samordne de mange initiativer, der for øjeblikket gennemføres i Albanien af EU, medlemsstaterne og forskellige internationale organisationer (OSCE, UNHCR, UNDP, WEU og Europarådet) på områderne retlige og indre anliggender og migration. Der er behov for bedre samordning af sådanne initiativer for at undgå overlapning og dobbeltarbejde og for at overvåge resultaterne heraf.
- k) Man bør fremme integreringen i samfundet af albanske statsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne.

DEL II

NABOREGIONEN:

FORBUNDSREPUBLIKKEN JUGOSLAVIEN, ISÆR KOSOVO

A. GENEREL INDLEDNING

1. Forbundsrepublikken Jugoslavien (FRJ) består af republikkerne Serbien og Montenegro. Provinserne Vojvodina, Kosovo og Metohija er en del af Republikken Serbien. Det politiske liv i FRJ domineres af forbundspræsidenten Slobodan Milosevic. Han kontrollerer landet via sin rolle som formand for Det Serbiske Socialistiske Parti og sin dominans over andre formelle og uformelle institutioner. Selv om Det Socialistiske Parti hverken har flertal i forbundsparlamentet eller det serbiske parlament, kontrollerer det de regerende koalitioner og sidder på de centrale administrative poster.
2. Det internationale samfund anerkender ikke FRJ's krav om, at den er den tidligere Socialistiske Føderative Republik Jugoslaviens eneste efterfølgerstat. FRJ har derfor ikke fået lov til at overtage dennes sæde i FN, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og andre internationale organisationer og finansielle organisationer. FRJ's bilaterale forbindelser med nabolandene overskygges af de problemer, der opstod ved opdelingen af den tidligere socialistiske føderative republik.
3. Denne republiks sammenbrud i 1991 blev fulgt af en ødelæggende krigsførelse, især i Bosnien-Hercegovina, destabilisering af republikkens grænser og afbrydelse af den vigtige handel inden for republikken. FRJ's produktion faldt med halvdelen i 1992-93. Hyperinflationen endte med indførelsen af en ny valuta i januar 1994. Priserne har været relativt stabile siden da. Suspensionen af FN-sanktionerne i december 1995 som følge af Dayton-aftalen har ikke stimuleret den økonomiske vækst i særlig høj grad. Arbejdsløsheden og underbeskæftigelsen var høj, selv før Kosovo-krisen, da regeringen ikke kunne eller ville indføre de nødvendige omstrukturingsforanstaltninger. Det lykkedes heller ikke for regeringen at gennemføre de nødvendige gennemgribende økonomiske reformer, herunder privatisering.
4. Udviklingen i Kosovo siden foråret 1998 og det internationale samfunds reaktion på den serbiske undertrykkelse dér har yderligere forværret de økonomiske forhold i FRJ. Der blev opkrævet yderligere skatter, og en større devaluering i begyndelsen af 1998 blev efterfulgt af fornyet inflation. EU pålagde nye økonomiske sanktioner, og FRJ er fortsat udelukket fra internationale finansielle institutioner. Ifølge skøn er BNP faldet til ca. 1 000 EUR årligt pr. indbygger. De skader, som blev påført industrien og infrastrukturen under de allierede styrkers operation, beløber sig til ca. 18 mia. EUR ifølge Universität der Bundeswehr i München.

5. Kosovo, historisk set kernen i Serbien, blev en del af det osmanniske rige efter slaget på Kosovo-sletten, Kosovo Polje, i 1389 og blev mere end 500 år senere i 1913 igen en del af Serbien. Kosovo grænser op til Serbien mod nord og nordøst, Montenegro mod nordvest, Albanien mod vest og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM) mod syd. Kosovo har et areal på 10 887 km². Ifølge folketællingen i 1991 var Kosovos befolkning den gang på 1 930 000. Heraf var 1 608 000 albanere (skøn fra det føderative statistiske kontor baseret på den forudgående folketælling i 1981, da albanerne bojkottede folketællingen i 1991), 195 000 serbere, 57 000 muslimer (serbisktalende), 43 000 roma, 20 000 montenegri-
nere, 11 000 tyrkere og 6 000 af andre nationaliteter.
6. I 1981, i tiden umiddelbart efter Tito, fandt der demonstrationer sted i Pristina, som regeringen slog hårdt ned på. Ophævelsen af provinserne Vojvodinas, Kosovos og Metohijas autonomi i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var signalet til den tidligere socialistiske føderative republiks sammenbrud. I september 1990 tilbagekaldte Serbiens nye forfatning Kosovos autonomi. Den kosovoalbanske befolkning blev gradvis udelukket fra samfundets politiske og økonomiske liv. Som reaktion begyndte det kosovoalbanske samfund at oprette deres egne parallelle strukturer for så vidt angår regering (i september 1991 afholdt det en uofficiel folkeafstemning, hvor befolkningen stemte for en suveræn og uafhængig stat Kosovo. Ibrahim Rugova blev valgt til Kosovos præsident i 1992), økonomi, uddannelse, sundhed og socialforsorg. Væbnede konfrontationer mellem Kosovos Befrielseshær (UCK) og jugoslaviske politi- og sikkerhedsstyrker, især fra februar/marts 1998, medvirkede til at få krisen til at eskalere. Kampene resulterede i massefordrivelser inden for Kosovo og også ud over dets grænser. Over 80 000 personer fra Kosovo ansøgte således om asyl i medlemsstaterne i 1998.
7. Selv før kampene startede i begyndelsen af 1998, var Kosovos økonomi svag. Arbejdsløsheden blev anslået til 75%, og mange familier overlevede kun med støtte fra familiemedlemmer i udlandet. Sundhedsvæsen og uddannelse fungerede via parallelle kanaler, hvoraf en var ledet af det kosovoalbanske samfund. Der var også opstået en vigtig uformel (grå) økonomisk sektor, som stort set blev ledet af albanere. Før krisen modtog mange kosovoalbaniere humanitær bistand fra internationale ngo'er, men sammenstødene i 1998 i Kosovo gjorde en stor del af befolkningen fuldstændig afhængig af ekstern støtte, selv til dækning af de mest umiddelbare daglige behov. Den etniske udrensning, som Jugoslaviens hær, sikkerhedsstyrker og paramilitære styrker iværksatte i begyndelsen af 1999 og intensiverede efter den 24. marts 1999, hærgede og affolkede store dele af Kosovo. 78 000 huse og lejligheder blev ødelagt og yderligere 120 000 beskadiget. 500 skoler og 240 hospitaler og lægecentre blev ødelagt eller beskadiget. Befolkningen, herunder de tilbagevendte, vil endnu i lang tid være afhængig af humanitær bistand.
8. I oktober 1998 lykkedes det for det internationale samfund at opnå en aftale om tilbagetrækning af en del af de jugoslaviske væbnede styrker fra provinsen og udstationering af 2 000 ubevæbnede personer i forbindelse med verifikationsmissionen i Kosovo i OSCE-regi. Det var også nævnt i aftalen, at der skulle indledes forhandlinger om Kosovos fremtidige status. Som følge heraf vendte mange fordrevne og flygtninge tilbage til deres landsbyer i Kosovo. Nødgenopbygningsprogrammer gjorde det muligt for dem at flytte tilbage til deres hjem. Samtidig registrerede de fleste medlemsstater et fald i antallet af asylansøgere fra Kosovo.

9. Da anden runde af Rambouillet-fredsforhandlingerne i Frankrig strandede i marts 1999, beordrede OSCE's formand evakuering af verifikationsmissionen den 19. marts 1999. Med evakueringen af verifikationsmissionen forlod også de fleste hjælpeorganisationer Kosovo, herunder UNHCR. ICRC forlod som den sidste Kosovo den 24. marts 1999.
10. I foråret 1999 gik konflikten i Serbien og Kosovo ind i en ny fase. De jugoslaviske sikkerhedsstyrker i Kosovo, som var blevet forstærket i løbet af de foregående uger, begyndte at brænde, røve, plyndre, voldtage og dræbe for systematisk at jage den kosovoalbanske by- og landbefolkning ud af provinsen og over grænserne til Albanien og FYROM. Der blev også rapporteret, at de jugoslaviske myndigheder massekonfiskerede kosovoalbanske flygtninges identitetspapirer, attester og skøder. Sammenlagt var over 1 mio. kosovoalbanere blevet tvunget til at forlade deres hjem siden krisens start i foråret 1998, de fleste af dem (langt over 800 000) siden slutningen af marts 1999. Ved afslutningen af den væbnede konflikt befandt rundt regnet 450 000 fordrevne kosovoalbanere sig i Albanien, 250 000 i FYROM, 21 700 i Bosnien-Hercegovina og 70 000 i Montenegro. Som følge af konflikten kom over 150 000 kosovoalbanere til medlemsstaterne mellem januar 1998 og slutningen af maj 1999 (jf. punkt 15 og 18 nedenfor).
11. Der har været en risiko for, at den massive flygtningestrøm kunne destabilisere nabolandene og især FYROM. For at lette dets byrde er ca. 92 000 blevet evakueret derfra til tredjelande (ca. 53 000 til medlemsstaterne). Til trods for, at hundredtusindvis flygtede fra Kosovo, anslås det, at en halv million etniske albanere forblev i provinsen under elendige forhold, mange af dem internt fordrevne. Med nogen forsinkelse steg antallet af asylansøgninger fra kosovoalbanere i medlemsstaterne ligeledes igen fra maj 1999.
12. FRJ's regerings og parlaments beslutning den 2.-3. juni 1999 om at acceptere G8's betingelser for at standse luftangrebene og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1244 af 10. juni 1999 bandede vejen for tilbagetrækningen af de jugoslaviske styrker fra Kosovo og KFOR's overtagelse af kontrollen i provinsen, hvormed der blev skabt den nødvendige sikkerhed for de fordrevnes tilbagevenden. Langt de fleste fordrevne kosovoalbanere i regionen er vendt tilbage til Kosovo spontant eller med hjælp fra det internationale samfund og er gået i gang med at genopbygge deres hjem. Den frivillige repatriering af dem, der blev evakueret til fjernereliggende lande, herunder medlemsstaterne, er også begyndt. Siden kosovoalbanernes massive tilbagevenden til Kosovo er medlemmer af etniske minoritetsgrupper, især serbere og roma, stærkt udsat for grove former for diskriminering og forfølgelse i provinsen, herunder fysiske angreb, nogle med døden til følge, brandstiftelse og plyndring. Som følge heraf er serbere og roma flygtet i stort antal til Montenegro, Serbien og andre lande. I FRJ er der allerede over en halv million flygtninge fra tidligere krige.

B. STATISTISK GRUNDLAG OG DEN OPRINDELIGE SITUATION

Kosovoalbanere i medlemsstaterne

13. Der foreligger ikke nøjagtige statistiske oplysninger om, hvor mange kosovoalbanere der opholder sig har søgt om asyl i medlemsstaterne, da kun statsborgerskab og ikke nationalitet eller modersmål bruges ved registrering.
14. Den kosovoalbanske befolkning er koncentreret i de medlemsstater, som før i tiden importerede arbejdskraft midlertidigt fra Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien.
15. Tilstrømningen af asylansøgere siden begyndelsen af 1998 har også berørt andre medlemsstater. I 1998 ansøgte 71 360 statsborgere fra FRJ (hvoraf 80-90% anslås at være kosovoalbanere) om asyl i medlemsstaterne, og i de første fem måneder af 1999 var dette tal på 32 837.
16. Fra slutningen af marts 1999 fik de personer, der var blevet fordrevet fra Kosovo på grund af de jugoslaviske myndigheders massive etniske udrensning, passende beskyttelse i medlemsstaterne, enten inden for rammerne af asylprocedurerne eller ved indførelse af et midlertidigt beskyttelsessystem eller ved indrømmelse af andre former for status.
17. De fleste af de fordrevne kosovoalbanere, der kommer til medlemsstaternes grænser, har ingen identitetsdokumenter. Krisen har ikke hjulpet med til at reducere menneskesmuglingen, tværtimod forsøger de kriminelle organisationer at udnytte situationen.
18. Desuden blev ca. 53 000 kosovoalbanere evakueret til medlemsstaterne fra FYROM.

Analyse af årsagerne til migration og flugt

19. Det, der begyndte i slutningen af februar 1998 som en serbisk regeringskampagne mod den separatistiske UCK, udviklede sig til et omfattende, overlagt og systematisk program for etnisk udrensning af de ca. 1.7 mio. etniske albanere i den serbiske provins Kosovo.
20. Fra ca. den 24. marts 1999 til den 10. juni 1999 var der intet muligt flugtaltnativ for kosovoalbanere internt i FRJ bortset fra i begrænset målestok Republikken Montenegro. Med våbenstilstandsftalen og tilbagetrækningen af de jugoslaviske styrker fra provinsen behøver kosovoalbanere ikke længere at frygte regeringsstyrkernes forfølgelse dér. Sikkerhedssituationen er imidlertid endnu ikke helt under kontrol, og mindretalsgrupper udsættes for pres fra både kriminelle bander og kosovoalbanske nationalistiske grupper.
21. En afgørende pull-faktor, når kosovoalbanere beslutter sig for at forlade regionen, er, at de har familie i de kosovoalbanske samfund i medlemsstaterne, og dette er også afgørende for bestemmelseslandet. Dette var også et kriterium ved valget af evakueringsland.

C. IGANGVÆRENDE FORANSTALTNINGER OG AKTIONER

I. Kort redegørelse for medlemsstaternes igangværende foranstaltninger og aktioner

22. Der er international enighed om, at kosovoalbanere, der er fordrevet fra deres hjemland, bortset fra kosovoalbanere, der er evakueret af humanitære grunde og for at lette byrden for visse lande i regionen, bør modtages og hjælpes i regionen, og alle medlemsstaterne har i overensstemmelse hermed ydet omfattende humanitær bistand i form af penge og naturalier for at hjælpe de fordrevne med at overleve og blive i regionen. Den bilaterale støtte omdirigeres nu til ydelse af støtte i Kosovo selv og til at hjælpe med repatrierings- og genopbygningsprocessen.
23. Efter opfordring fra UNHCR har de fleste medlemsstater evakueret fordrevne kosovoalbanere fra FYROM og ydet dem midlertidig beskyttelse. Der kunne imidlertid ikke opnås en aftale om antal og byrdefordeling. En medlemsstat iværksatte også et evakueringsprogram for kosovoalbanere, som var flygtet til Albanien, og som havde nære familiemedlemmer i den pågældende medlemsstat. Kosovoalbanere, som på egen hånd ankom til medlemsstaterne under krisen, fik også midlertidig beskyttelse, midlertidigt ophold eller asyl.

II. Kort redegørelse for igangværende EF/EU-foranstaltninger og -aktioner

Det politiske aspekt

24. EU og det internationale samfund har øget deres bestræbelser for at stabilisere situationen på det vestlige Balkan. EU's initiativ, stabilitetspagten for Sydøsteuropa, blev vedtaget den 10. juni 1999 af EU, de sydøsteuropæiske lande og andre parter. FRJ er velkommen til at tilslutte sig pagten, når landet har opfyldt sine forpligtelser. EU er også en aktiv partner i FN's mission i Kosovo (UNMIK) og er ansvarlig for den økonomiske og sociale genopbygning i regionen. EU's forbindelser med Sydøsteuropa er underlagt stabiliserings- og associeringsprocessen i overensstemmelse med konklusionerne fra Rådet (almindelige anliggender) den 21.-22. juni 1999.
25. Indtil den 24. marts 1999 havde alle medlemsstaterne undtagen Irland og Luxembourg ambassader i Beograd. Da luftangrebene blev indledt, afbrød FRJ de diplomatiske forbindelser med UK, Frankrig og Tyskland. Italien, Grækenland og Sverige blev i Beograd, medens de andre lukkede deres ambassader uden at afbryde de diplomatiske forbindelser. Kommissionens delegation i Beograd blev også lukket, men er siden blevet genåbnet. Efter at FRJ har accepteret det internationale samfunds betingelser, har følgende lande genåbnet deres ambassader: Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Nederlandene, Portugal og Spanien.
26. De medlemsstater, som også er medlemmer af NATO, har ved hjælp af militæraktionen ydet deres bidrag til at få de jugoslaviske og serbiske myndigheder til at standse deres politik for etnisk udrensning i Kosovo og acceptere G8's og EU's betingelser. EU-Rådet udtalte, at "i en situation med en yderliggående og kriminelt uansvarlig politik samt gentagne krænkelse af FN's Sikkerhedsråds resolutioner har anvendelsen af de strengeste foranstaltninger, herunder militær indgriben, været både nødvendig og berettiget".

Økonomiske forbindelser samt genopbygning og bistand

27. Siden starten på krisen i Kosovo har EU gradvis udviklet en ordning med sanktioner over for FRJ og Serbien. Ordningen omfatter:
- bekræftelse af våbenembargoen over for FRJ (fælles holdning 98/240 af 19. marts 1998)
 - et forbud mod eksport af udstyr, som kan anvendes til intern undertrykkelse eller terrorisme i FRJ (fælles holdning 98/240 af 19. marts 1998 og Rådets forordning 926/98 af 27. april 1998)
 - et moratorium for statsfinansieret eksportkreditstøtte, herunder statsfinansiering af privatiseringer, i Serbien (fælles holdning 98/240 af 19. marts 1998 og Rådets forordning 926/98 af 27. april 1998)
 - et forbud mod udstedelse af visum til dem, der er ansvarlige for undertrykkelsen i Kosovo (fælles holdning 98/240 af 19. marts 1998)
 - indefrysning af de midler, som FRJ's og Serbiens regeringer har i udlandet (fælles holdning 98/326 af 7. maj 1998 og Rådets forordning 1295/98 af 22. juni 1998)
 - et forbud mod nye investeringer i Serbien (fælles holdning 98/374 af 8. juni 1998 og Rådets forordning 1607/98 af 24. juli 1998)
 - et forbud mod jugoslaviske luftfartsselskabers flyvninger mellem FRJ og EF (fælles holdning 98/426 af 29. juni 1998 og Rådets forordning 1901/98 af 7. september 1998)
 - en olieembargo (fælles holdning 99/273 af 23. april 1999 og Rådets forordning 900/99 af 29. april 1999).
28. Montenegro og Kosovo er for øjeblikket undtaget fra flyforbuddet, olieembargoen og de finansielle sanktioner.
29. Fællesskabet har stillet et samlet budget på 46 mio. EUR til rådighed for genopbygningen af Kosovo, og der er planer om at tilvejebringe yderligere 92 mio. EUR i september 1999. De foranstaltninger, der er fastlagt sammen med KFOR, UNMIK og UNHCR, omfatter minerydning, fremskaffelse af materialer til genopbygning af boliger og offentlige bygninger, støtte til offentlige forsyningsvirksomheder, told og en beskæftigelses- og reintegreringsordning for landsbyer. Der blev den 1. juli 1999 oprettet en kommissionstaskforce for Kosovo, som gennemfører disse projekter og forbereder den fremtidige oprettelse af et genopbygningsagentur.
30. Inden for UNMIK er EU især ansvarlig for generelle økonomiske, finansielle og fiskale anliggender (søjle 4). Aktiviteterne er koncentreret om oprettelse af et konsolideret budget for den offentlige sektor, herunder et budgetforvaltningssystem, oprettelse af et system til opkrævning af told og et centralt skattekontor, bank- og finansanliggender og forberedelse af en investeringsramme på mellemlang sigt, sektor for sektor.
31. EF's bistand til Montenegro, der fokuserer på landbrug, uddannelse og offentlig administration, men som blev indstillet på grund af luftangrebene, er nu ved at blive genoptaget (5 mio. EUR og 7 mio. EUR på vej). Der er udbetalt budgetbistand til dækning af udgifterne ved Kosovo-flygtningekrisen (6 mio. EUR). Der er planer om direkte budgetbistand under EF's fødevarefacilitet (10.4 mio. EUR).

Humanitær bistand

32. Ifølge oplysninger, der er indsamlet af ECHO, beløb medlemsstaternes bilaterale humanitære bistand i forbindelse med Kosovo-krisen sig til over 40 mio. EUR i 1998 og over 294 mio. EUR i 1999 (pr. 1. juli 1999).
33. Fællesskabet har stillet betydelige midler til rådighed til humanitær bistand i forbindelse med Kosovo-krisen (21.6 mio. EUR i 1998 og 378 mio. EUR i 1999), sociale støtteprogrammer til fordel for de mest trængende i de hårdest ramte værtslande i regionen (100 mio. EUR i 1999) samt budgetstøtte og makroøkonomisk støtte til disse lande. Den humanitære bistand iværksættes gennem internationale organisationer og ngo'er.

Foranstaltninger inden for retlige og indre anliggender

34. De eksisterende bilaterale tilbagetagelsesaftaler med FRJ er ineffektive, så længe de jugoslaviske myndigheder insisterer på, at der kun må benyttes JAT-fly til tilbagesendelse. De fleste af disse aftaler er blevet ensidigt suspenderet af de jugoslaviske myndigheder som reaktion på de allierede styrkers operation.

III. Foranstaltninger og aktioner iværksat af UNHCR, IOM, ICRC og andre mellemstatslige og ikke-statslige organisationer

35. UNHCR har - ud over sine opgaver i henhold til statuten - af FN's generalsekretær fået til opgave at være det ledende agentur for den humanitære bistand i Kosovo.⁴
36. Den Internationale Organisation for Migration (IOM) forvaltede i samarbejde med UNHCR det humanitære program for evakuering af kosovoalbanere fra FYROM. IOM forvalter nu befordringen af de repatrierede og deres personlige ejendele tilbage til deres hjem. IOM bistår også regeringer med at repatriere personer, der er evakueret til andre lande inden for rammerne af ovennævnte program.
37. Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) genåbnede sit kontor i Pristina den 24. maj 1999. ICRC's delegerede yder bistand til sundhedsvæsenet, leverer forsyninger til internt fordrevne og indhenter oplysninger om internerede.

D. VURDERING AF DEN AKTUELLE SITUATION

38. Målet med militæraktionen mod FRJ var at bringe landets etniske udrensningspolitik i Kosovo til ophør og ophæve dens virkninger. Aftalen på grundlag af G8's betingelser og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1244/99 udgør et vigtigt skridt for at nå dette mål. FRJ's fordrielse af hundredtusindvis af mennesker over grænserne ind i nabostaterne blev anset for at udgøre en trussel mod regionens stabilitet. For at sikre, at den etniske udrensningspolitik ikke når sit mål, er det af afgørende betydning, at så mange fordrevne som muligt snarest og hurtigt vender tilbage til Kosovo i sikkerhed og værdighed.

⁴ Jf. også bilag III.

39. Også de kosovoalbaniere, der har fået midlertidig beskyttelse i medlemsstaterne, bør have mulighed for at yde deres bidrag til genopbygningsbestræbelserne i Kosovo. De humanitære evakueringsprogrammer er baseret på princippet om midlertidig beskyttelse. Det afhænger af de enkelte værtslande, hvor lang beskyttelsesperioden er for de personer, der er omfattet af disse programmer. De giver således ikke ret til at blive i værtslandet efter periodens udløb. Disse programmer anfægter dog på ingen måde retten til at ansøge om asyl.
40. Når der skabes betingelser for en ordnet tilbagevenden, bør der i forbindelse med den humanitære bistand og genopbygningsaktiviteterne lægges tilstrækkelig vægt på at sikre de repatrieredes beskyttelse, at finde en hurtig og tilfredsstillende løsning på problemet med personlig dokumentation og dokumentation vedrørende ejendom, at skabe de nødvendige betingelser for landbrug i vækstsæsonen 2000, at tilbyde de repatrierede boliger og grundlæggende sundhedspleje og at give børnene kontinuitet i undervisningen i et albansktalende miljø og en albansk kultur.
41. For at de internt fordrevnes tilbagevenden til deres hjem nu også bliver starten på genopbygningen af et demokratisk og stabilt samfund, er det ikke blot nødvendigt at beskytte dem, der vender tilbage, men også at skabe et sikkert miljø for alle de mennesker, der lever i Kosovo, ved at sikre en glidende overgang fra humanitær bistand til genopbygning med det formål hurtigt at skabe selvtilid, genopbygge infrastrukturen, skabe beskæftigelse og igen sætte gang i den økonomiske aktivitet.
42. FRJ's økonomiske potentiale, som har været faldende i årevis, er blevet yderligere forværret af luftangrebene. Der er tegn på, at især bedre uddannede unge serbere ikke ser nogen fremtid for sig selv i FRJ og ønsker at udvandre. For at afhjælpe det pres, der opstår med serberes og andre jugoslaviske statsborgeres udvandring, er det vigtigt hurtigt at finde ud af, hvordan man kan hjælpe med til at dække befolkningens basale behov og aktivere økonomien inden for rammerne af de internationale sanktioner.

E. PÅKRÆVET INDSATS FRA EF/EU'S SIDE

43. De foranstaltninger, der anbefales nedenfor, bygger på EU's nuværende sanktionsordning, FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1244/99, det internationale samfunds procedurer for genopbygning og stabilisering af Sydøsteuropa og navnlig FN's mission i Kosovo (UNMIK). Set ud fra et asyl- og migrationssynspunkt er følgende foranstaltninger og overvejelser af særlig betydning for at nå EU's mål:
44. Udenrigspolitik
- a) støtte til foranstaltninger på områder, der er væsentlige for en holdbar stabilisering og normalisering, med det formål at fjerne frykten for fremtidig forfølgelse og skabe betingelser for en velordnet forvaltning af migrationsstrømmene;

- b) øget sikkerhed for alle i Kosovo - uanset deres nationale oprindelse, sprog, race, hudfarve, religion eller tro - og for deres hjem, ejendom og religiøse helligdomme samt styrkelse af den offentlige orden, især ved afvæbning af alle væbnede grupper og enkeltpersoner; det er i den henseende afgørende, at UCK til fulde overholder Thaqi-Jackson-demilitariseringsaftalen af 21. juni 1999, hvilket skal kontrolleres af UNMIK og KFOR;
- c) opbygning af retsstaten, respekt for menneskerettighederne og fulde rettigheder til de personer, der tilhører mindretallene;
- d) forbedring af god regeringsførelse og styrket retshåndhævelse til fordel for alle dem, der lever i Kosovo;
- e) støtte til menings- og ytringsfrihed, herunder frie medier;
- f) fortsættelse af den makroøkonomiske stabilisering og fremskyndelse af strukturreformer;
- g) hensyntagen til repatrieringen af de personer, der blev fordrevet i Kosovo i 1998-99, og de deraf følgende dokumentationsbehov i forbindelse med overvejelserne om ophævelse af sanktionerne over for FRJ, jf. bestemmelserne i stabilitetspagten for Sydøsteuropa;
- h) regelmæssig horisontal overvågning af de fremskridt, der gøres i forbindelse med repatriering og dokumentation;
- i) opfordring til UNMIK til at tage de nødvendige skridt til at udstede personlig dokumentation og dokumentation for ejendom i Kosovo.

45. Humanitær bistand og økonomisk udvikling

- a) minerydningsprogrammer, herunder øget opmærksomhed omkring faren ved miner og lureminer;
- b) fortsat humanitær bistand til opbygning af dagliglivets infrastrukturer for at sikre, at alle flygtninge og fordrevne sikkert og frit kan vende tilbage til deres hjem;
- c) en sammenhængende og fleksibel overgang fra humanitær bistand til genopbygning af økonomien og samfundet;
- d) fortsat humanitær bistand til den mest trængende befolkning i FRJ, især flygtninge og internt fordrevne;
- e) afhjælpning af miljøskader i Kosovo og resten af FRJ.

46. Migration

I betragtning af det store antal jugoslaviske statsborgere, især kosovoalbanere, som kom til medlemsstaterne på grund af Kosovo-konflikten, bør man:

- a) snarest muligt indgå transitaftaler med Ungarn, Slovenien, Kroatien, Bosnien-Hercegovina, FYROM og Albanien for jugoslaviske statsborgere, herunder kosovoalbanere, som er under midlertidig beskyttelse eller har en anden form for status i en medlemsstat, og som vender tilbage eller sendes tilbage til deres hjemland til lands, idet der også skal tages hensyn til dokumentationsproblemet;
- b) regulere transitten gennem medlemsstaterne for kosovoalbanere og jugoslaviske statsborgere, som er under midlertidig beskyttelse eller har en anden form for status i en medlemsstat, og som vender tilbage eller sendes tilbage til deres hjemland til lands, idet der også skal tages hensyn til dokumentationsproblemet.

Endvidere:

- c) bør man intensivere erfaringsudvekslingen og samarbejdet mellem de lande, der deltager i den humanitære evakuering af kosovoalbanere, og de relevante internationale organisationer;
- d) bør EU og det internationale samfund overveje:
 - at indkredse mulighederne for reintegreringsbistand eller kapacitetsopbygning for potentielle repatrierede i samarbejde med lokale og europæiske ngo'er og internationale organisationer, der er aktive på Balkan;
 - at hjælpe med til at give alle børn i Kosovo - uanset deres nationale oprindelse, sprog, race, hudfarve, religion eller tro - mulighed for skolegang på deres modersmål og inden for deres kultur;
 - at støtte udviklingen af en iværksætterkultur med henblik på oprettelsen af mikro-virksomheder;
 - at støtte lokale migrationspolitikker og arbejdsanvisningskontorer;
 - at uddanne embedsmænd på området migration;
 - at bistå grænsemyndighederne, bl.a. med hensyn til afsløring af falske dokumenter;
 - at støtte indkomstskabende projekter;
- e) bør man indlede og fortsætte en informationsudveksling mellem medlemsstaterne om, hvordan man kan skelne mellem etniske albanere fra Kosovo og albanere fra Albanien;
- f) bør man iværksætte oplysningskampagner, der er rettet mod potentielle ofre for menneskehandel;

- g) bør der, så snart betingelserne herfor er til stede, indgås en tilbagetagelsesaftale mellem EU og FRJ for så vidt angår personer, som ikke opfylder de gældende betingelser for indrejse i eller ophold på medlemsstaternes område, hvori det udtrykkeligt nævnes, at staten har pligt til at overholde "non refoulement"-princippet og yde alle dem, der har behov for det, effektiv beskyttelse;
 - h) bør man, så snart betingelserne herfor er til stede, lægge pres på FRJ's myndigheder for at få dem til at gøre deres yderste for at forebygge og bekæmpe menneskehandel.
-