



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 30 september 1999 (01.10)
(OR. en)**

11429/99

LIMITE

**JAI 78
AG 33**

**Tussentijds verslag van de Groep op hoog niveau
voor asiel en migratievraagstukken inzake**

ALBANIË

en de omliggende regio

INHOUD

DEEL I: ALBANIË

A.	ALGEMENE INLEIDING	3
	Historische achtergrond.....	3
	Politieke situatie.....	4
	Economische situatie	5
	Mensenrechten	6
B.	STATISTIEKEN EN UITGANGSSITUATIE.....	8
	I. Onderdanen van Albanië in de lidstaten.....	8
	II. Analyse van de vlucht- en migratiemotieven.....	8
	Historisch overzicht.....	8
	Migratiemotieven	9
	Albanië als doorreisland.....	9
	Migrantensmokkel.....	10
	Vlucht van ontheemden uit Kosovo	10
C.	BESTAANDE MAATREGELEN EN ACTIES.....	11
	I. Inventarisatie van bestaande maatregelen en acties van de lidstaten.....	11
	Politiek	11
	Economie.....	11
	Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp	12
	II. Overzicht van bestaande maatregelen en acties van de EU en de Gemeenschap	12
	Politiek	12
	Economie en ontwikkelingssamenwerking	12
	Humanitaire hulp.....	14
	Maatregelen op het stuk van justitie en binnenlandse zaken	14
	III. Maatregelen en acties van UNHCR, IOM, ICRK en andere intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties	15
	UNHCR.....	15
	IOM.....	17
	ICRK	18
D.	EVALUATIE VAN DE STAND VAN ZAKEN.....	18
E.	VAN DE GEMEENSCHAP/UNIE GEVRAAGDE ACTIES.....	19
	Buitenlands beleid	19
	Ontwikkelingssamenwerking	20
	Migratie	21

DEELII: OMLIGGENDE REGIO: VR JOEGOSLAVIË MET NAME KOSOVO

A.	ALGEMENE INLEIDING	24
B.	STATISTIEK EN UITGANGSSITUATIE	27
	Kosovo-Albanezen in de lidstaten	27
	Analyse van de vlucht- en migratiemotieven	27
C.	BESTAANDE MAATREGELEN EN ACTIES	28
I.	Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de lidstaten	28
II.	Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de Gemeenschap/de Unie	28
	Politiek.....	28
	Economische betrekkingen en wederopbouw/bijstand.....	29
	Humanitaire hulp	30
	Maatregelen in verband met Justitie en Binnenlandse zaken	30
III.	Maatregelen en acties van het UNHCR, IOM, ICRK en andere inter- gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties	
	UNHCR	30
	IOM.....	30
	ICRK	30
D.	BEOORDELING VAN DE STAND VAN ZAKEN	30
E.	GEWENSTE MAATREGELEN VAN DE GEMEENSCHAP/UNIE	31
	Buitenlands beleid.....	31
	Humanitaire hulp en economische ontwikkeling	32
	Migratie	33
ANNEX I:	Statistics	
ANNEX II:	Rundown of existing Member State measures and actions	
ANNEX III:	Contributions from UNHCR and IOM	

DEEL I

ALBANIË

A. ALGEMENE INLEIDING

Historische achtergrond

1. Albanië, dat in 1946 tot "volksrepubliek" werd uitgeroepen, was gedurende meer dan 40 jaar een van de minst bekende en meest afgezonderde landen in de wereld. Een totalitair communistisch regime, door partijstichter en eerste secretaris Enver Hoxha geleid van 1944 tot aan zijn dood in 1985, oefende een strikte controle uit over elk facet van de binnenlandse aangelegenheden van het land. Na de Tweede Wereldoorlog legden Hoxha en zijn protégés een stalinistisch economisch systeem op en wendden zij zich afwisselend tot Joegoslavië, de Sovjet-Unie en China voor hulp, alvorens zij ook deze communistische landen voor "bourgeois" of "revisionistisch" uitmaakten en een koers van economische onafhankelijkheid kozen. Ondanks enkele successen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en andere gebieden, belemmerde Hoxha's beleid van centralisatie, isolatie en onderdrukking de economische ontwikkeling en werd Albanië hierdoor gedegradeerd naar een in Europa ongeëvenaarde positie van technologische onderontwikkeling.

2. Ramiz Alia, de door Hoxha zelf gekozen opvolger, bracht enig pragmatisme in de beleidsvorming aan, maar zijn dubbelzinnige houding ten opzichte van hervorming droeg weinig bij tot verlichting van een groeiende sociale en economische crisis. Alia's pogingen tot hervorming werden ingegeven, en getemperd, door zijn streven het systeem te handhaven dat hem aan de macht had gebracht. Het afwijken van het traditionele hardlijnbeleid was slechts voldoende om de krachten vrij te maken die de ineenstorting van het oude systeem zouden bespoedigen.

3. In december 1990, aan het wankelen gebracht door grootschalige studentendemonstraties, stakingen en de uittocht van duizenden Albanezen naar Italië en Griekenland, en uit vrees voor een gewelddadige omverwerping, gaf Alia toe aan de wens van het volk naar politiek pluralisme en een meerpartijenstelsel.

In deze periode kwamen twee mannen naar voren die de Albanese politiek de volgende acht jaar domineerden: Sali Berisha kwam op als leider van de Democratische Partij van Albanië (DP); en Fatos Nano, een gematigde figuur in de communistische Albanese Arbeiderspartij (AWP), werd in januari 1991 tot vice-premier en vervolgens aan de vooravond van de eerste vrije verkiezingen tot premier benoemd.

In maart 1992 won de Democratische Partij de parlementsverkiezingen. Haar leider, Sali Berisha, werd president. In mei 1996 eiste de Democratische Partij opnieuw de overwinning op bij de parlementsverkiezingen, maar werden de verkiezingsprocedures door de internationale waarnemers niet als vrij en eerlijk beschouwd.

4. In januari-mei 1997 braken rellen uit na de ineenstorting van de piramidefondsen waarin een groot deel van de bevolking al zijn spaargeld had gestoken. Grote delen van het land vervielen tot anarchie en kazernes van het leger werden geplunderd. In juni 1997 werden nieuwe parlementsverkiezingen gehouden die gewonnen werden door de hervormde communistische partij; de Socialistische Partij (SPA). Haar leider, Fatos Nano, werd premier. Na de verkiezingen op 29 juni en 6 juli 1997 bezetten de in de meerderheidscoalitie vertegenwoordigde partijen 116 van de 155 zetels in het parlement. De verkiezingen resulteerde in een duidelijke meerderheid voor de Socialistische Partij, die in totaal 52% van de stemmen haalde, tegen 25,7% voor de Democratische Partij van voormalig president Berisha.

Politieke situatie

5. De gebeurtenissen van september 1998 die tot het aftreden van premier Nano leidden, vormden nogmaals een bevestiging van het wispelturige en op confrontatie gerichte karakter van het politieke leven in Albanië. Ofschoon de regering grondwettelijk verantwoordig schuldig is aan het uit één kamer bestaande parlement, is de rol van het Albanese parlement in de praktijk altijd beperkt geweest. Hoewel de regering sedert juli 1997 aan de macht is, is haar optreden beperkt door een boycot (die begin juli 1998 werd verlengd) door de belangrijkste oppositiepartij. Deze boycot werd op 21 juli 1999 beëindigd en het parlement zou nu een doeltreffender wetgevingsorgaan moeten worden. Tijdens het lopende toezicht op het parlement door de OVSE zijn slechts kleine onregelmatigheden en tekortkomingen in verband met wetgevingsprocedures geconstateerd.

6. Het politieke en parlementaire leven in Albanië wordt nog steeds gedomineerd door een sterke bipolarisatie en confrontatie tussen de politieke partijen. Deze hebben voor alles betrekking op de kwesties corruptie, openbare orde en de opstelling ten aanzien van de Kosovocrisis, waardoor kwetsbare plekken op politiek, sociaal, economisch en institutioneel gebied zijn ontstaan.

7. Volgens de belangrijkste grondwettelijke bepalingen en verscheidene in samenwerking met de Raad van Europa aangenomen wetten is er sprake van een wettelijke scheiding der machten. Gezien de van oudsher zwakke rol van het parlement, de slechte staat van het gerechtelijk apparaat en een grotendeels inefficiënt bestuur worden deze beginselen in de praktijk evenwel slechts gedeeltelijk toegepast.

8. De gedeeltelijke plaatselijke verkiezingen die in juni 1998 werden gehouden om het institutionele vacuüm op te vullen dat door de crisis van 1997 in enkele gebieden was ontstaan, werden gekenmerkt door een ongewoon lage opkomst (minder dan 50%). Hieruit spreekt een afnemende belangstelling van de Albanese bevolking voor politiek. De verkiezingen werden door de OVSE als vrij en eerlijk beschouwd.

9. Na het aftreden op 28 september 1998 van de heer Fatos Nano, de voormalige premier, trad op 2 oktober 1998 een nieuwe regering aan. Deze wordt geleid door Pandeli Majko, de jonge secretaris van de Socialistische Partij, en omvat de Socialistische Partij, de Sociaal-Democratische Partij, de Mensenrechtenpartij, de Democratische Alliantie en de Agrarische Partij. De regering van Fatos Nano werd door dezelfde meerderheid gesteund en trad af naar aanleiding van een crisis die werd teweeggebracht door onlusten na de moord op 12 september 1998 op Azem Hajdari, een parlamentslid voor de Democratische Partij.

10. In het aan het parlement voorgelegde programma verklaarde Majko dat de prioriteiten van de nieuwe regering erin bestonden een democratie te ontwikkelen (dialoog met de oppositie, goedkeuring van de nieuwe grondwet en versnelde hervorming van het openbaar bestuur), met gelijktijdige versterking van de openbare orde en de bestrijding van corruptie. Op 22 november 1998 werd de nieuwe grondwet bij een referendum onder toezicht van internationale waarnemers goedgekeurd.

11. De binnenlandse situatie in het land is nog altijd moeilijk. De duidelijkste manco's hebben betrekking op openbare veiligheid, gezag en orde en corruptie (opgemerkt zij dat de Albanese autoriteiten op 24 januari 1999 besloten toe te treden tot het Verdrag ter bestrijding van corruptie van de Raad van Europa), naast een hoog werkloosheidscijfer. Onder de nieuwe regering die sedert oktober 1998 aan de macht is, is in december 1998 een politieke extraparlamentaire dialoog ingezet tussen premier Majko en de Democratische Partij (de heer Berisha). Deze dialoog die zich ontwikkelde tegen de achtergrond van de situatie in Kosovo en werd voortgezet gedurende de massale toestroom van vluchtelingen, droeg bij tot een verbetering van het politieke klimaat in Albanië en ook tot de terugkeer van de Democratische Partij naar het parlement.

Economische situatie

12. Albanië is het armste land in Europa (het BBP per hoofd van de bevolking bedraagt gemiddeld circa 765 euro). Volgens de Wereldbank leeft 30% van de bevolking van 3,4 miljoen mensen onder de armoedegrens. Dit maakt de overgang naar een vrije markteconomie zeer moeilijk. De economie leefde op in 1993-1995 na een diepe depressie die de ineenstorting van het daarvoor centraal geplande systeem in 1990 en in 1991 vergezelde. De meeste landbouwgronden werden in 1992 geprivatiseerd, waardoor de inkomens van landbouwers aanmerkelijk verbeterden. Een verzwakking van de vastberadenheid van de regering om het stabilisatiebeleid in het verkiezingsjaar 1996 te handhaven, droeg evenwel bij tot een vernieuwde inflatiedruk, die werd bevorderd door het begrotingstekort van meer dan 12%. De ineenstorting van de financiële piramidefondsen begin 1997, die de inleg van een aanzienlijk deel van de volwassen Albanese bevolking had aangetrokken, leidde tot ernstige sociale onrust waarvan meer dan 1500 doden, de wijdverbreide vernieling van eigendom en een daling met 8% van het BBP het gevolg waren.

13. De in juli 1997 geïnstalleerde nieuwe regering kwam met de eerste maatregelen om de openbare orde te herstellen en de economische activiteit en de handel nieuw leven in te blazen. Het werkloosheidscijfer is hoog, met grote aantallen werkloze jongeren en een groot, gefrustreerd en explosief migratiepotentieel. De officiële cijfers geven meer dan 20% werkloosheid aan. De economie wordt nog steeds gesteund door overmakingen van circa 20% van de beroepsbevolking die in het buitenland werkt, voornamelijk in Griekenland en in Italië. Deze overmakingen maken minstens 25% van het BBP uit. De overmakingen - en ontwikkelingshulp - vullen het BBP aan en dragen bij tot het neutraliseren van het grote buitenlandse handelstekort.

14. Ondanks veel problemen is Albanië het met de internationale financiële instellingen (IFI's) overeengekomen stabilisatiebeleid blijven uitvoeren. In mei 1998 kwamen de autoriteiten met het IMF een regeling overeen voor een driejarige uitgebreide structurele-aanpassingsfaciliteit (ESAF) ter ondersteuning van het economische programma op middellange termijn. De jaarlijkse inflatie bedroeg 8,7% in 1998, tegen 42% in 1997, een goed resultaat dat grotendeels is toe te schrijven aan de aanhoudend voorzichtige koers van het monetaire en fiscale beleid. De afgenomen inflatie heeft enige versoepeling van het monetaire beleid mogelijk gemaakt. De lek is in 1998 tamelijk stabiel gebleven, zonder interventie van betekenis door de monetaire autoriteiten. Naar verwachting heeft de groei van het BBP voor 1998 8% bereikt (-7% in 1997), hetgeen voldoende zou moeten zijn om de opbrengst op het niveau van vóór de crisis terug te brengen. De groei is evenwel zeer gevoelig voor de aanhoudende politieke instabiliteit en civiele onrust, die binnenlandse en buitenlandse investeerders afschrikken.

15. De uitvoering van de begroting is grotendeels in overeenstemming met de doelstelling van een binnenlands gefinancierd tekort dat gelijk is aan 6,5% van het BBP voor 1998 (1997: 11%). De in de eerste zeven maanden van 1998 door de douane bijeengebrachte belastinginkomsten (BTW, heffingen en accijnzen) bedroegen bijna het dubbele van het in dezelfde periode in 1996, vóór de crisis, geïnde bedrag. Inkomsten uit douaneheffingen vormen één van de belangrijkste bronnen van belastinginkomsten: de belastinginkomsten uit andere bronnen zijn zeer gering vanwege de grote omvang van de informele economie.

16. Wat betreft de liberalisering van de handel kent Albanië geen kwantitatieve beperkingen op invoer en past het er zeer weinig op uitvoer toe. Besloten is tot een verdere verlaging van de tarieven en van het aantal tarieven die naar verwachting in april 1999 wordt uitgevoerd, terwijl de accijnzen op ingevoerde en op binnenlands geproduceerde goederen in januari 1999 werden geharmoniseerd. De laatste ronde van onderhandelingen voor het lidmaatschap van de WTO bevestigden dat de toetreding van Albanië tot de WTO redelijkerwijs tegen eind 1999 kan worden verwacht. De liberalisering van de prijzen is min of meer voltooid, met uitzondering van het openbaar vervoer, spoortarieven, posttarieven, elektriciteit en watervoorziening op het platteland. Het kapitaalverkeer is grotendeels geliberaliseerd.

Mensenrechten

17. Albanië is sinds 1994 lid van de Raad van Europa. De vrijheid van meningsuiting, ook in de gedrukte media, wordt in het algemeen geëerbiedigd. Wat de elektronische media betreft, lijken de nationale tv en radio tot een evenwichtiger verslaggeving te zijn gekomen. Met de aanneming van de nieuwe grondwet op 28 november 1998 heeft Albanië grote vooruitgang geboekt, vooral met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten en meer in het bijzonder door naleving van zijn verplichting tot verlening van asiel die uit het Verdrag van 1951 voortvloeit. Zo bevat de grondwet een artikel over het asielrecht (artikel 40). Tevens wordt hierin bepaald dat de internationale instrumenten waartoe Albanië is toegetreden voorrang hebben op de nationale wetgeving (artikel 5), en voorzien in het recht van non-refoulement (artikel 39, lid 3) en vrij verkeer (artikel 38).

18. Het recht op vergadering en demonstratie wordt algemeen geëerbiedigd. Bijeenkomsten van de oppositie, met name die welke regelmatig door de Democratische Partij (DP) worden georganiseerd op het belangrijkste plein van Tirana, vinden gewoonlijk plaats zonder grote incidenten, met als belangrijke uitzondering de gebeurtenissen van 14 september 1998 (na de moord op Hajdari) die tot de tijdelijke bezetting van overheidsgebouwen en het tv-station leidden. Na deze gebeurtenis is de politieaanwezigheid toegenomen, maar gewoonlijk vrijwel zonder oplegging van demonstratieverboden die bij verscheidene gelegenheden door het ministerie van Binnenlandse Zaken om redenen van openbare orde werden uitgevaardigd. Het recht op vereniging is algemeen verzekerd. Politieke partijen moeten bij de minister van Justitie een officiële verklaring aanvragen. Verscheidene functionarissen van oppositiepartijen blijven evenwel beweren dat er sprake is van pogingen tot intimidatie door de politie.

19. De rechten van minderheden in Albanië (naast kleine gemeenschappen van Vlachs, zigeuners, Serviërs, Bulgaren en Montenegrijnen, bestaat de belangrijkste minderheid uit etnische Grieken) worden gegarandeerd in de elementaire grondwettelijke bepalingen. De Griekse minderheid is goed georganiseerd en politiek vertegenwoordigd door de Mensenrechtenpartij die evenals andere partijen of verenigingen toegang heeft tot de media. Vrijwel alle Griekse scholen die door de crisis van 1997 waren getroffen, zijn hersteld. In gerechtelijke procedures mogen minderheidstalen worden gebruikt. Hoewel het vooroordeel ten aanzien van de Roma-minderheid nog altijd bestaat, wordt dit niet officieel goedgekeurd en zijn uitingen van onverdraagzaamheid minder gebruikelijk dan in andere landen in de regio.

20. Albanië blijft gekenmerkt door het ontbreken van openbare orde in grote delen van het land en wijdverbreide criminaliteit en wapensmokkel. Het gerechtelijk apparaat en de politie werken in het algemeen in gebrekkige omstandigheden. Tegen deze achtergrond kan een recht op het vragen om schadevergoeding, een eerlijk proces of bescherming tegen willekeurige arrestatie of hechtenis, dat wettelijk bestaat, in de praktijk niet worden toegepast. Tevens zij opgemerkt dat de toestand in de Albanese gevangenissen nog altijd bedroevend is, ook al werden twee ervan na de crisis van 1997 gerenoveerd. Sedert het einde van 1997 zijn alle rechtbanken heropend (40% was volledig vernield gedurende de crisis van 1997), maar gezien het aanhoudend uitblijven van onderzoek door het plaatselijke parket en de politie blijft hun functioneren beperkt.

21. Geweld tegen vrouwen ook binnen het gezin bestaat nog altijd in deze traditioneel door mannen gedomineerde samenleving, maar het slechte functioneren van politiecontrole, gekoppeld aan de geringe belangstelling die de politie in het verleden voor zulke gevallen toonde, heeft tot gevolg dat het meeste geweld niet aangegeven wordt. Er is geen door de overheid gefinancierd programma dat de rechten van vrouwen beschermt. Vrouwen en meisjes worden vaak prostitutie-milieus ingelokt, vooral in Griekenland en Italië. Volgens een verslag van de IOM waren er in 1996 3600 gevallen van smokkel van Albanese vrouwen in Italië, tegen gemiddeld 300 gevallen in andere landen. Starre opvattingen inzake familie-eer maken het voor dergelijke vrouwen en meisjes uiterst moeilijk om naar hun gemeenschappen terug te keren.

B. STATISTIEKEN EN UITGANGSSITUATIE

I. Onderdanen van Albanië in de lidstaten

22. Blijkens de statistieken van Eurostat (bijlage I) maken Albanese het grootste deel uit van in Italië en Griekenland verblijvende onderdanen van derde landen. Beide landen verleenden de afgelopen jaren het grootste aantal verblijfsvergunningen aan Albanese (70.000 door Griekenland en 75.000 door Italië in 1998). Albanese maken ook het grootste deel van de legale immigranten in Italië uit (15% van alle niet uit de EU afkomstige immigranten). Hoewel er geen zekere gegevens over illegale immigratie bestaan, blijkt uit het grote aantal Albanese burgers dat uit Italië en Griekenland wordt gerepatriëerd of dat aan de grens toegang is geweigerd, dat de illegale stroom stabiel is. Een aanzienlijk aantal Albanese studenten in het hoger onderwijs is in Italië, Duitsland en Griekenland ingeschreven.

II. Analyse van de vlucht- en migratiemotieven

23. Albanië is een land van zowel oorsprong als doorreis voor de migratiestromen naar de Europese landen. Sedert 1990 heeft Albanië een massale migratie doorgemaakt. Volgens de Albanese emigratiedienst zijn gedurende de periode 1990-1997 meer dan 500.000 Albanese (circa 15% van de bevolking) geëmigreerd. Algemeen wordt aangenomen dat van elk Albanese gezin één lid in het buitenland verblijft en aan het onderhoud van het gezin bijdraagt. De Albanese economie steunt thans in hoge mate op de overmakingen van emigranten.

Historisch overzicht

24. Tot 1998 - dat wil zeggen tot de val van het communistisch regime - bestond er vrijwel geen migratie, behalve als zeer riskante, illegale activiteit. Het enthousiasme over de nieuwe mogelijkheden die met het vrije verkeer gepaard gingen, en de mogelijkheid om ongehinderd een land te verlaten dat jarenlang van de buitenwereld afgesneden was, sloeg als een golf over Albanië heen, als zichtbaar teken van pas verworven democratische vrijheden.

- De eerste politieke en economische openstelling van het land (eind 1991/begin 1992) werd derhalve gekenmerkt door grote onrust en massale migratie: circa 50.000 mensen gingen naar Italië (waarvan de helft werd gedwongen tijdelijk terug te keren), circa 30.000 naar Griekenland;

- 1992/eind 1996 (proces van economische en politieke hervormingen die in Albanië tot relatieve stabilisatie leidden met als opmerkelijke uitzondering de financiële sector) werd gekenmerkt door een regelmatige "beheerste" toestroom: de migratie naar Italië steeg tot 200.000, naar Griekenland tot 300.000. De officiële Griekse cijfers (juni 1996) vermelden slechts 150.000 immigranten;

- 12/96-4/97 (crisis in verband met de ineenstorting van de piramidefondsen): plotselinge hernieuwde toestroom, namelijk naar Italië (tot 30.000) en naar Griekenland (tot 40.000), gedeeltelijke terugkeer en een merkbare vermindering van de toestroom na de inzet van een door Italië geleide multinationale beschermingsmacht (april-augustus 1997);

- sinds eind 1997: een duidelijk gestage migratie van Albanese naar de EU (in het bijzonder naar Italië, Griekenland, Zwitserland en Duitsland via Italië), maar ook naar andere landen, vooral andere ontwikkelde landen als de VS, Canada en Australië van circa 5.000 personen per maand.

Migratiemotieven

25. Afgezien van de specifieke periode van politieke onzekerheid en dreigende hongersnood gedurende de eerste overgangscrisis (eind 1991/begin 1992), hebben Albanezen het land voornamelijk om de volgende redenen verlaten:

- Economische redenen. Emigratie wordt door een groot deel van de Albanese bevolking als enig onmiddellijk antwoord op de economische behoeften en sociale instabiliteit van het land beschouwd.

- Een groot aantal Albanezen heeft huis en haard verlaten omdat de overheid niet in staat is gezag en orde daadwerkelijk te handhaven en de mensenrechten te beschermen. De Albanese samenleving na de lange periode van isolatie bevat nog altijd traditionele elementen, met inbegrip van de belangrijke rol van clans, bloedvetes en moorden uit vergelding, waardoor de sociale en politieke tegenstellingen worden verscherpt en de veiligheidssituatie in het land verslechtert. Daarom zijn bijkomende redenen voor Albanezen om weg te trekken de slechte veiligheidsomstandigheden en de schendingen van de mensenrechten. Als gevolg van de staatscrisis van 1997 is er sprake geweest van ernstige tekortkomingen bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het land en een algemene toename van fraude, corruptie en georganiseerde criminaliteit (reeds vóór deze crisis aanzienlijk). Sommige gebieden worden beheerst door gewapende bendes, doordat de regering niet in staat is geweest bescherming en de rechtsstaat te garanderen. Opgemerkt zij evenwel dat de regering onlangs een nieuwe campagne is gestart om gezag en orde te herstellen en corruptie te bestrijden, en dat de politie opvallende operaties tegen bendes in verscheidene delen van het land heeft uitgevoerd. Vijandschap tussen aanhangers van de socialistische en de democratische partij en onwil om de dienstplicht te vervullen worden ook als redenen voor migratie gemeld.

- Er speelt ook een aantal pull-factoren mee: de aanwezigheid van Albanese gemeenschappen in enkele landen van bestemming (zoals Italië en Griekenland), uitzendingen in de media en kennis van de taal beïnvloeden het besluit om te emigreren en de keuze van het land van bestemming.

26. Het "indammingsbeleid" van de internationale gemeenschap, met inbegrip van de aanwezigheid van de door Italië geleide multinationale beschermingsmacht die gedurende 1997 werd ingezet en onmiddellijke breed opgezette humanitaire en andere hulp (douaneadministratie, renovatie van gevangenis), had een merkbare vermindering van de toestroom sinds medio 1997 tot gevolg. De verkiezingen in 1997, het aantreden van een nieuwe regering en een uitgebreid bijstandspakket hebben de Albanese emigratie teruggebracht tot de in 1992-1996 geregistreerde niveaus. Gezien het aanhoudende sociale en economische scenario in Albanië en het voortbestaan – althans in de nabije toekomst – van de huidige push- en pull-factoren, zullen de emigratiestromen vanuit en door Albanië evenwel waarschijnlijk voortduren.

27. De migratiestromen vanuit Albanië omvatten personen met een goede hogere opleiding en geschoold personeel. Hiermee vloeien de beroepsvaardigheden en het personeel weg die essentieel zijn voor het blijvende sociale en economische herstel van het land, waardoor de moeilijke situatie waarmee Albanië en zijn volk worden geconfronteerd verder verzaamd wordt.

Albanië als doorreisland

28. De afgelopen jaren hebben grote stromen migranten van Koerdische oorsprong of met de Indiase, de Pakistaanse, de Filippijnse en de Chinese nationaliteit via Albanië Italië bereikt. Voor de grote meerderheid van die immigranten is de reis door smokkelbendes illegaal georganiseerd, via de regio Vlora, die als het centrum van de illegale smokkel van deze emigranten wordt beschouwd. De zwakheid van de Albanese regering en het feit dat zij niet in staat is om aanvaardbare veiligheidsomstandigheden te garanderen, bevorderen de stromen.

Migrantensmokkel

29. Een van de factoren die de aankomst in Albanië van veel illegale immigranten van verschillende nationaliteiten en etnische groepen vergemakkelijken is de consolidatie van de criminele organisaties die zich op permanente basis met de bevordering van illegale immigratie bezighouden. De bij de smokkel betrokken personen zijn zeker niet de armsten, maar mensen die toegang kunnen krijgen tot de noodzakelijke informatie om de reis te wagen, en die de noodzakelijke financiële middelen hebben om een tocht naar de landen van uiteindelijke bestemming te betalen. Vaak houden bendes die illegale migranten smokkelen zich ook bezig met drugs- en wapensmokkel.

30. Door de OVSE is gemeld dat ten minste 25 criminele groeperingen de smokkel van immigranten vanuit Vlora organiseren en in handen hebben. Zij hebben banden met lokale autoriteiten en sterke relaties met Italiaanse, Griekse en Turkse bendes. Zij maken gebruik van rubberboten met krachtige motoren met een capaciteit van 20 tot 30 passagiers. Soms worden illegale immigranten op volle zee ingescheept, vanaf een vrachtschip buiten de haven van Vlora.

Vlucht van ontheemden uit Kosovo

31. De verergering van de Kosovo-crisis die gekenmerkt werd door militaire operaties in 1998, leidde tot een eerste toestroom van Kosovaren in Albanië. De vluchtelingencrisis in Albanië begon in het noorden van het land in juni 1998 toen etnische Albanezen de gevechten in Kosovo tussen de troepen van de FRJ en het Kosovo-Bevrijdingsleger ontvluchtten. In oktober 1998 werd geschat dat een totaal aantal van circa 23.500 vluchtelingen uit Kosovo het land was binnengekomen.

32. In het voorjaar van 1999 bereikte het conflict in Servië en Kosovo een nieuwe fase. Honderdduizenden etnische Albanezen die hun huizen in Kosovo ontvluchtten of daaruit werden verdreven stroomden Albanië en de VJRM binnen. Binnen enkele dagen vonden 450.000 personen een toevluchtsoord op Albanees grondgebied, vooral in het noorden. De meeste vluchtelingen kregen onderdak bij gastgezinnen. Per 31 mei 1999 woonden 275.680 vluchtelingen bij gastgezinnen terwijl 175.680 personen onderdak hadden gevonden in tentenkampen of opvangcentra.

33. Na de aanneming van resolutie 1244 van de Veiligheidsraad en de aankomst van KFOR in Kosovo begon een massale spontane terugkeer uit Albanië naar Kosovo. Op 18 juni 1999 werd een repatriëringsplan voorgelegd dat het resultaat was van een gezamenlijke planningsoperatie van de Groep Crisisbeheer¹ en de gezamenlijke NGO's.

34. Medio juli 1999 was er een totaal aantal van 400.000 vluchtelingen vertrokken uit Albanië en teruggekeerd naar Kosovo, zowel eigener beweging als op georganiseerde wijze. Circa 6000 Kosovaarse vluchtelingen verbleven eind augustus nog in Albanië. De voornaamste reden voor de snelle terugkeer van de vluchtelingen was een sterk verlangen om hun huizen op te eisen en hun leven weer op te bouwen. De Gemeenschap en de lidstaten speelden een belangrijke rol bij de hulp aan de vluchtelingen in Albanië en bij het scheppen van de voorwaarden voor hun veilige terugkeer.

¹ Om de samenwerking met de Albanese regering en andere actoren te versterken werd in april een Groep Crisisbeheer opgezet als coördinerend orgaan tussen de regering, het UNHCR en AFOR, de OVSE en andere actoren om het hoofd te bieden aan de noodsituatie van de toestroom van vluchtelingen uit Kosovo.

C. BESTAANDE MAATREGELEN EN ACTIES

1. Inventarisatie van bestaande maatregelen en acties van de lidstaten

(zie ook bijlage II)

Politiek

35. Enige lidstaten zijn in Albanië diplomatiek aanwezig: Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben een ambassade in Tirana. De Nederlandse regering zal er later dit jaar een openen. In Tirana bevindt zich eveneens een delegatie van de Commissie.

36. Voor diplomatiek overleg met Albanië bestaan er verschillende kaders:

a) De bilaterale politieke dialoog EU/Albanië (normaal eens per jaar op ministerieel niveau (Raad Algemene zaken, Trojka's) en verschillende keren op het niveau van hoge ambtenaren).

b) Sinds april 1997 is er een missie van de OVSE in Albanië (leiding: ambassadeur Ahrens), die zich bezighoudt met politieke bemiddeling en specifieke OVSE-activiteiten op het stuk van democratisering, media en rechtspraak. De OVSE-missie is opgezet als een "overkoepelend coördinerend kader" voor Albanië.

c) Voor besprekingen en overleg over het stabilisatieproces in Albanië worden periodiek "internationale conferenties" over Albanië georganiseerd, waaraan door alle betrokken landen, organisaties en instellingen (alle EU-landen, Commissie, VS, Rusland, Turkije, OVSE, Raad van Europa, WEU, IMF, WB, EBRD) wordt deelgenomen. Als gastheer voor deze conferenties trad in mei, juli en oktober 1997 Italië op, en in oktober 1998 Albanië.

d) In september 1998 werd een groep "Vrienden van Albanië" opgericht om de bijstand aan het land in politiek opzicht te coördineren. Deze groep wordt gezamenlijk voorgezeten door de voorzitterschappen van de OVSE en de EU.

e) De waarnemingsmissie van de Europese Unie (EUMM): ongeveer 10 waarnemers in Albanië.

f) Albanië neemt volledig aan het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa deel.

Economie

37. Sinds de grote crisis van de Albanese staat wordt het land economische bijstand op korte en middellange termijn verstrekt in het kader van een "herstelprogramma", dat in 1997 gezamenlijk door de Wereldbank, de EBRD en de Europese Commissie in overleg met het IMF werd opgesteld. Dit programma is goedgekeurd tijdens een donorconferentie (Brussel, 22 oktober 1997), die gezamenlijk werd voorgezeten door de Europese Commissie en de Wereldbank en tijdens welke duidelijke doelstellingen, alsook de taakverdeling tussen de donoren in de verschillende sectoren werd vastgesteld, en meer dan 600 miljoen euro werd toegewezen. Parallel hieraan kwam een noodprogramma van het IMF op gang, gericht op macro-economische stabilisatie, gevolgd door een economisch programma op middellange termijn (vanaf mei 1998), met steun van een uitgebreide structurele-aanpassingsfaciliteit. Vanaf dat moment hebben regelmatig sectoriële en algemene donorvergaderingen plaatsgevonden, die vooral door de Wereldbank en/of de Europese Commissie werden georganiseerd. Verschillende sectoriële vergaderingen werden eveneens georganiseerd door de groep "Vrienden van Albanië" in haar lokale samenstelling (door de OVSE). Op 26 mei 1999 vond te Brussel een vergadering van de groep van 24 donorlanden voor Albanië plaats voor het coördineren van de macro-economische steun aan Albanië.

38. De handel met de EU vertegenwoordigt ongeveer 90% van de buitenlandse handel van Albanië. Albanië's belangrijkste handelspartners zijn Italië, Griekenland en Duitsland. In 1998 beliep de uitvoer 212,71 miljoen euro; de invoer 545,57 miljoen euro, zodat de handelsbalans (-) 332,85 miljoen euro bedroeg.

Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp

39. Met de samenwerking van de EU in de Balkan wordt, - net als in Albanië - in hoofdzaak beoogd een bijdrage te leveren tot de vredeshandhaving en de economische en sociale stabiliteit in de regio. Behalve aan deze beide primaire doelstellingen wordt gewerkt aan vergroting van de capaciteit en het opzetten van instellingen ten behoeve van de ontwikkeling van bestuurs- en beheersstructuren, en worden kleine ondernemingen gesteund. Afgezien van de Gemeenschap is Italië de belangrijkste bilaterale donor van Albanië.

II. Overzicht van bestaande maatregelen en acties van de EU en de Gemeenschap

Politiek

40. Binnen het kader van de bestaande bilaterale politieke dialoog hebben de EU en Albanië reeds een ruime mate van overeenstemming bereikt inzake internationale en regionale problemen. Deze dialoog is in het bijzonder nuttig gebleken met betrekking tot de jongste conflicten op de Balkan, met name de recente crisis in Kosovo. Een dergelijke dialoog zal een belangrijk instrument vormen in het kader van het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.

41. Onlangs heeft de EU met betrekking tot Albanië haar standpunt bepaald en de volgende maatregelen genomen:

- Op 30 oktober 1998 werd een algemeen standpunt voorbereid met het oog op de internationale conferentie te Tirana voor het bepalen van doelstellingen voor het stabilisatieproces in Albanië.
- Op 6 maart 1999 heeft de Raad een gemeenschappelijk optreden vastgesteld inzake een bijdrage van de Europese Unie tot het opzetten van een levensvatbare politiedienst in Albanië, en de WEU verzocht dit gemeenschappelijk optreden uit te voeren.
- Op 10 mei 1999 heeft de Raad een besluit aangenomen inzake een bijdrage van de EU aan de inzameling en vernietiging van wapens in Albanië.
- Tijdens de Raad Algemene zaken van 21/22 juni 1999 heeft de EU een standpunt vastgesteld betreffende het nieuwe Stabilisatie- en associatieproces voor de landen van Zuidoost-Europa, dat ook gericht is op Albanië.

Economie en ontwikkelingssamenwerking

A) Contractuele betrekkingen

42. Sinds december 1992 is een - niet-preferentiële - overeenkomst betreffende de handel en de commerciële en economische samenwerking van kracht. Het betreft alleen een communautaire overeenkomst, geen gemengde. Deze overeenkomst bevat een klassieke opschortingsclausule met het oog op de mensenrechten. Reeds in 1995 heeft Albanië verzocht om onderhandelingen te beginnen over een associatieovereenkomst. Op 29/30 januari 1996 heeft de Raad Algemene Zaken de Commissie verzocht formele voorstellen in te dienen voor een nieuwe overeenkomst tot versterking van de betrekkingen met Albanië. Deze vooruitzichten werden echter teniet gedaan toen ingevolge de gang van zaken bij de parlementsverkiezingen van mei 1996 twijfel ontstond over Albanië als democratisch land, en vervolgens begin 1997, de staat in een diepe crisis terecht kwam door de instorting van de piramidefondsen.

43. Verbetering van de contractuele betrekkingen moet worden gezien in samenhang met de regionale aanpak van de EU en kan alleen plaatsvinden indien aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan (conclusies van de Raad Algemene Zaken van 29 april 1997) en indien in het land reële vooruitgang geboekt is op het stuk van stabilisatie en ontwikkeling. In het kader van het nieuwe Stabilisatie- en associatieproces, dat de Raad Algemene Zaken heeft bekrachtigd in zijn conclusies van 21/22 juni 1999, stelt de Commissie thans een verslag op over de vraag of onderhandelingen kunnen worden geopend over een stabilisatie- en associatieovereenkomst.

44. Wat de handelsregeling betreft kon, tot zeer onlangs, slechts het communautaire stelsel van algemene preferenties (SAP) aan Albanië worden aangeboden. Op 29 juli 1999 heeft de Raad een verordening aangenomen inzake de regeling voor de invoer uit Albanië. Krachtens deze nieuwe regeling met autonome handelspreferenties (vergelijkbaar met de EG-handelsregeling die aan Bosnië-Herzegovina en Kroatië is aangeboden), die per 1 september 1999 in werking is getreden, kan bijna 80% van de Albanese uitvoer vrij van rechten de Gemeenschap binnenkomen.

B) Bijstand

45. Sinds 1991 is de hulp van de EG aan Albanië aanzienlijk geweest: in de periode 1991-1998 werd 733 miljoen euro toegekend, waarmee Albanië dus per hoofd van de bevolking van alle LMOE verreweg de meeste EG-hulp heeft ontvangen. Sinds de crisis van 1997 zijn de belangrijkste terreinen waar PHARE (in 1997/1998 ten belope van 113 miljoen euro) optreedt, in het kader van een gemeenschappelijk herstelprogramma (dat samen met de IMF, de Wereldbank en de EBRD werd opgesteld):

(1) Hervorming van het bestuur

Deze vorm van bijstand is vooral gericht op de hervorming van de staatsinstellingen (sleutelministeries) en het scheppen van een bruikbaar wettelijk en institutioneel kader voor een doeltreffende overheidsdienst. Het omvat specifieke steun voor de politie (hoofdzakelijk uitrusting, in samenwerking met de missie van de EU/MAPE (multinationale advieseenheid voor de politie in Albanië), een gezamenlijk programma met de Raad van Europa ten behoeve van de hervorming van de rechtsspraak en de wetgeving, en een missie inzake douanebijstand CAM-A, die gericht is op een betere belastinginning, modernisering van de douanediensten en antifraude, en anticorruptieacties.

(2) Infrastructuur

Gezien de over het algemeen gebrekkige infrastructuur in Albanië is het hoofddoel de aanleg (en het onderhoud) van de belangrijkste doorgaande wegverbindingen, rekening houdende met de in dit opzicht relevante transeuropese Noord-Zuid- en Oost-West-corridors. Deze hulp heeft tevens betrekking op de havens en op water en sanitaire voorzieningen.

(3) Landbouw

In deze belangrijke sector, die meer dan 50% van het BNP vertegenwoordigt, houdt PHARE zich vooral bezig met de voltooiing van een cartografisch onderzoek en de verbetering van de veterinaire normen.

(4) Lokale gemeenschapontwikkeling

De activiteiten gaan van het herstel van overheidsgebouwen (waaronder politiebureaus, scholen enz.), bouw of herstel van lokale wegen en andere infrastructuur tot basale acties voor het milieu (reinigen). Hoewel dit programma in oorsprong is opgezet voor plattelandsgebieden en het plaatselijk scheppen van (laag-geschoolde) banen, is het onlangs naar Tirana en andere grotere steden uitgebreid; het omvat tevens basis-aspecten van regionale ontwikkelingsplanning.

Voorts is bijstand van PHARE verleend voor:

- samenwerking op statistisch gebied, met inbegrip van de voorbereiding van een volkstelling, die nog gehouden moet worden;
- steun voor de liquidatie van de piramidefondsen (in samenwerking met de Wereldbank);
- onderwijs en opleiding.

46. In 1999 beliep het PHARE-programma 56,5 miljoen euro (42,5 miljoen euro voor het nationale programma en 14 miljoen euro voor de grensoverschrijdende samenwerking met Griekenland en Italië), op dezelfde sleutel terreinen.

Betreffende de staatsinstellingen en het bestuur wordt thans een speciale begrotingssteun van PHARE (een schenking van 14,9 miljoen euro) verleend, die bestemd is voor prioritaire uitgaven voor de werking van sleutelministeries. Deze steun wordt slechts gegeven als aan de algemene (IMF) en de - door de Commissie gestelde - sectoriële voorwaarden is voldaan. Evenzo wordt begrotingssteun verleend in het kader van de EG-voedselhulpfaciliteit (10,5 miljoen euro, als schenking) die gekoppeld is aan hervormingsmaatregelen in de landbouwsector. In samenhang met uitgebreide structurele-aanpassingsfaciliteit, die door het IMF wordt verstrekt in het kader van het economische programma van het land voor de middellange termijn, heeft de EG in mei 1999 eveneens besloten Albanië een lening van maximaal 20 miljoen euro te verstrekken die gekoppeld is aan de uitgebreide structurele-aanpassingsfaciliteit van het IMF. Tevens verstrekte de EG aanvullende begrotingssteun voor de kosten in verband met de Kosovo-vluchtelingen crisis (vastgelegd werd 62 miljoen euro, waarvan 40 miljoen euro werd betaald, hetgeen overeenkomt met de werkelijke kosten).

Humanitaire hulp

47. Humanitaire hulp wordt sinds begin 1997 verstrekt door ECHO, in het bijzonder in de vorm van voedselhulp, gezondheidszorg en waterverstrekking, in het algemeen aan de meest kwetsbare groepen van de Albanese bevolking en, sinds mei 1998, in het bijzonder aan de vluchtelingen uit Kosovo in samenwerking met UNHCR (1998: 11 miljoen ecu). Vanwege de massale instroom van vluchtelingen in de periode maart/juni 1999 werden de activiteiten ten behoeve van vluchtelingenkampen en het huisvesten van families aanzienlijk uitgebreid (meer dan 100 miljoen euro).

Maatregelen op het stuk van justitie en binnenlandse zaken

48. De huidige overeenkomst betreffende de handel en de commerciële en economische samenwerking met Albanië bevat geen wedertoelatingsclausule en geen gezamenlijke verklaring inzake wedertoelating. Albanië staat op de lijst van landen waarvan de onderdanen bij het passeren van de buitengrenzen van de lidstaten van de EU in het bezit van een visum moeten zijn (Verordening van de Raad nr. 2317/95). Met een overkoepelend gezamenlijk programma van de Europese Commissie en de Raad van Europa wordt gestreefd naar hervorming van de rechtsspraak in Albanië in overeenstemming met de Europese normen. Albanië is een partnerland bij het PHARE-meerlandendugsprogramma en neemt, in beperkte mate, actief deel aan een project tot terugdringing van de vraag naar drugs. Wat de terugdringing van de vraag betreft heeft Albanië het voornemen te kennen gegeven met twee ambtenaren deel te nemen aan het uitwisselingsproject van PHARE ten behoeve van met de bestrijding van drugs belaste politiediensten; anderzijds neemt het land tot dusver niet actief deel aan de ontwikkeling van het drugsbeleid.

III. Maatregelen en acties van UNHCR, IOM, ICRK en andere intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties²

UNHCR

Opbouw van de instellingen en capaciteitsvergroting

49. Teneinde de leemte in de Albanese wetgeving met betrekking tot asiel te vullen heeft het UNHCR de Albanese regering expertise en middelen aangeboden voor het opstellen van een asiel- en vluchtelingenwetgeving en een bruikbare uitvoeringsstructuur. Voor dit doel werd een werkgroep ingesteld, die haar werkzaamheden tot een goed einde bracht. Het wetsontwerp werd op 18 september 1998 door de ministerraad, en op 14 december 1998 door het Albanese Parlement goedgekeurd. Een ander aspect van de steun van het UNHCR bij de voltooiing van de wetgeving op dit gebied wordt gevormd door de bijdrage die deze organisatie heeft verstrekt bij het opstellen van de wet op het staatsburgerschap, waarbij haar aanbevelingen volledig door de regering werden overgenomen. Dit heeft geleid tot de aanneming van de nieuwe grondwet op 28 november 1998. Met deze aanneming heeft Albanië een belangrijke stap voorwaarts gedaan om zijn verplichtingen inzake het asielrecht uit hoofde van het Verdrag van 1951 te gaan naleven.

Bijstand aan vluchtelingen/asielzoekers

50. Gezien de economische situatie in Albanië en de gevolgen die het grote aantal vluchtelingen voor het economische en sociale leven in het land heeft, heeft het UNHCR een project opgezet dat gericht is op de thans in het land aanwezige vluchtelingen. Dit project werd uitgevoerd door internationale en lokale NGO's, en door de Albanese regering. Tevens was er (en is er nog steeds) een project van het UNHCR inzake zorg en onderhoud, waarmee aan een klein aantal vluchtelingen/asielzoekers bijstand wordt verleend in de vorm van maandelijkse betalingen voor onderdak, voedsel en gezondheidszorg. Het project wordt uitgevoerd door het Albanese Rode Kruis. De vluchtelingen/asielzoekers waarvoor dit project is bestemd zijn niet-Kosovaren, namelijk Koerden uit Irak, Pakistani's, Iraniërs en Syriërs. Dit project is aan zijn vierde jaar van uitvoering toe en wordt in 1999 voortgezet. Gezien deze situatie heeft het UNHCR een multisectorieel programma opgezet om de vluchtelingen te ondersteunen via de Albanese regering en bepaalde NGO's die in het land actief zijn. Uit hoofde van het multisectoriële programma werden negen subovereenkomsten ondertekend, die betrekking hebben op de meeste basissectoren van de bijstand aan vluchtelingen, zoals voedsel, vervoer, huishoudelijke behoeften, gezondheidszorg, infrastructuur, gemeenschapsdiensten en onderwijs.

Grootschalig voorlichtingsprogramma

51. In een poging de Albanese te bevrijden van hun illusoire ideeën over emigratie en hen in staat te stellen met kennis van zaken besluiten over hun toekomst te nemen heeft het UNHCR in 1997 een grootschalig informatieprogramma gestart, dat in 1998 werd voortgezet. Hierin kwamen uitgebreid zaken als illegaal vertrek, asiel en vluchtelingenstatus aan de orde, alsook de betrokken push-factoren, zoals specifieke problemen op het gebied van volksgezondheid en economie.

² De volledige tekst van de rapporten van het UNHCR en de IOM staat in bijlage III. De meeste van de beschreven maatregelen en acties vonden plaats met aanzienlijke steun van de Gemeenschap en haar lidstaten.

Bescherming van en bijstand aan Kosovaarse vluchtelingen

52. Vanaf het begin van de instroom van vluchtelingen uit Kosovo, die zijn hoogtepunt bereikte tijdens de militaire interventie van de NATO in de Federale Republiek Joegoslavië, hebben zo'n 450.000 vluchtelingen uit Kosovo hun toevlucht gezocht in Albanië. Het UNHCR heeft zijn activiteiten dienovereenkomstig uitgebreid en nevenvestigingen geopend in Kukës, Shkodra, Durrës, Elbasan, Fier en Korçë. Om de samenwerking met de regering en andere actoren te versterken werd de Emergency Management Group (EMG, groep tot beheersing van de noodsituatie) opgericht als coördinatieorgaan tussen regering, UNHCR, AFOR (geallieerde strijdkrachten in Albanië), OVSE en andere actoren, om de overstelpende stroom vluchtelingen uit Kosovo in goede banen te kunnen leiden.

53. De meeste vluchtelingen hebben onderdak gevonden in gastgezinnen. Per 31 mei 1999 verbleven 275.680 vluchtelingen bij gastgezinnen. Met de regering werd een overeenkomst ondertekend ter ondersteuning van de gastgezinnen, waarin voorzien werd in een contante betaling aan het gastgezin, op basis van het aantal vluchtelingen waaraan onderdak werd verleend. In coördinatie met het UNHCR werden door de regering alle gastgezinnen geregistreerd.

54. Een van de belangrijkste zorgen van het UNHCR tijdens de crisis was de veiligheid van vluchtelingen, in het bijzonder vrouwen die tevens gezinshoofd zijn, kinderen zonder familie en, in bepaalde gebieden, weerbare mannen. Er zijn geen structuren waardoor de veiligheidsproblemen waarmee vluchtelingen in gastgezinnen of kampen te maken hebben doeltreffend kunnen worden opgelost. Terwijl de Albanese autoriteiten hun verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen en hulpverleners hebben erkend, beschikt de Albanese politie niet over de mankracht en het geld noch over de noodzakelijke opleiding om de vereiste veiligheid te bieden. Daarenboven zijn voor de vluchtelingen geen alternatieve beschermingsstructuren beschikbaar in gevallen waarin de politie niet wil of kan optreden.

55. Veiligheid in de kampen met inbegrip van de veiligheid in verband met de ligging van de kampen, was een punt van grote zorg. Alle vluchtelingenkampen in het gebied van Kukës lagen dichtbij de grens met de Federale Republiek Joegoslavië en binnen het bereik van grensoverschrijdend artillerievuur. Begin mei 1999 ondertekenden de regering en het UNHCR een memorandum van overeenstemming inzake de verplaatsing van de vluchtelingen uit alle locaties in Kukës naar locaties in Zuid- en Midden-Albanië. Er werd een massale informatiecampagne opgezet om de vluchtelingen op de hoogte te brengen van de dreigende gevaren en de noodzaak tot verhuizing. Hierdoor waren er, op het moment dat overeenstemming werd bereikt over de terugtrekking van de Joegoslavische strijdkrachten uit Kosovo, in Kukës minder dan 100.000 vluchtelingen over. Alle vluchtelingen die op weg gingen naar Midden- en Zuid-Albanië werden bij hun vertrek, alsook bij de aankomst op hun bestemming, geregistreerd, waardoor nieuw aangekomenen uit Kosovo zich bij hun familieleden konden voegen. Gemiddeld 2000 vluchtelingen per week konden Kukës verlaten dankzij het herplaatsingswerk van het UNHCR.

Terugkeer van de Kosovaarse vluchtelingen

56. Na de aanneming van resolutie 1244 van de Veiligheidsraad en het binnentrekken van KFOR in Kosovo begon er een massale, spontane terugkeer uit Albanië naar Kosovo. Op 18 juni 1999 werd een repatriëringsplan ingediend, dat het resultaat was van gezamenlijke planning door de EMG (groep tot beheersing van de noodsituatie) en de gezamenlijke NGO's. Op 28 juni 1999 startte het UNHCR de georganiseerde terugkeer van vluchtelingen uit de buurlanden. Bijgevolg werd het accent van de grootschalige voorlichtingscampagne in Albanië van het UNHCR verlegd naar georganiseerde repatriëring en daarmee verband houdende onderwerpen zoals registratie, consolidatie van de kampen, voorbereiding op de winter en over het mijnengevaar.

57. Ingevolge de verslechterende veiligheidssituatie in Albanië, in het bijzonder sinds de terugkeer begon, zullen de activiteiten van het UNHCR er op gericht blijven de fysieke veiligheid en de bescherming van de vluchtelingen in de kampen, op de etappeterreinen en gedurende de georganiseerde terugkeer te verzekeren. Het UNHCR zal de gastgezinnen financieel blijven steunen. De organisatie is erop voorbereid dat, terwijl met het versnelde repatriëringstempo, het totale aantal vluchtelingen in de gastgezinnen aanzienlijk zal verminderen, er een aantal kwetsbare vluchtelingen die bij particulieren verblijven, zullen achterblijven en derhalve de nodige aandacht behoeven.

IOM

58. Door de IOM werd in Albanië een aantal programma's uitgevoerd.

- Sinds jaren heeft de IOM via radio en tv in Albanië een voorlichtingscampagne gehouden. Deze is gericht op de etnische Albanezen die illegaal de lidstaten van de EU willen binnenkomen. Het radio- en televisieprogramma bereikt wekelijks 2,5 miljoen personen in Albanië, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Italië, België, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, enz. Het belangrijkste doel van het voorlichtingsprogramma van de IOM voor Albanië is het verspreiden van betrouwbare informatie, enerzijds over de reguliere migratieprocedures om een aantal landen van bestemming (in het bijzonder Italië en Griekenland) binnen te komen en zich daar te vestigen en anderzijds over de realiteit van de migratie, teneinde niet-reguliere migratiestromen te voorkomen.
- De IOM werkt aan de invoering van systemen en netwerken voor snelle informatie-uitwisseling ter voorkoming van mensensmokkel en ter bescherming van de slachtoffers daarvan. De IOM is ook bezig met de uitvoering van een speciaal door de EU en haar lidstaten gefinancierd programma, dat valt onder het STOP-programma van de Europese Commissie ("Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van handel in vrouwen en kinderen met het oog op seksuele uitbuiting in Italië/Albanië/Kosovo"). Samen met de Italiaanse regering wordt een nieuw programma opgezet voor de bescherming van slachtoffers en getuigen en een voorlichtingscampagne ten behoeve van het publiek ter bestrijding van de mensenhandel. Dit programma zal ook gericht zijn op de versterking van zelfhulpgroepen in Albanië en de samenwerking met de politie, de NGO's en de slachtoffers.
- De IOM verleent bijstand bij de capaciteitsuitbreiding van geselecteerde ziekenhuizen en gezondheidscentra die zorg verstrekken aan de ontheemden, zulks door middel van de tijdelijke toewijzing van medische teams en het zorgen voor noodvervoer.
- Met de technische samenwerking van de IOM in Albanië wordt beoogd de lokale structuren te verbeteren teneinde illegale immigratie uit Albanië naar de lidstaten van de EU te voorkomen. De IOM adviseert het Albanese ministerie van arbeid en andere instanties inzake werkgelegenheid, werkgelegenheid genererende activiteiten, uitwisselingsprogramma's voor vaklui, juridische problemen en programma's inzake kortdurende migratie tussen Albanië en de lidstaten van de EU.
- De IOM werkt aan de uitvoering van een aantal projecten in verband met terugkeer, herinschakeling in het economisch proces en lokale capaciteitsvergroting. In de laatste 5 jaar heeft de IOM meer dan 3000 personen uit Italië doen terugkeren. Een van de nieuwste modelprojecten, dat speciaal gericht is op ontheemde etnische Albanezen en vluchtelingen uit Kosovo, is een gezamenlijk geïntegreerd programma inzake bijstand voor de vrijwillige terugkeer en herintegratie van ontheemden uit het Balkangebied die in Italië tijdelijk bescherming hebben genoten. Dit programma wordt door de Europese Commissie en door Italië gefinancierd.

Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK)

59. In 1998 heeft het ICRK:

- de omstandigheden in 12 Albanese gevangenissen en politiebureaus geïnspecteerd en op kleine schaal materiële bijstand aan gedetineerden verstrekt;
- 22 maal voorlichting gegeven aan leden van de strijdkrachten en de politie over de humanitaire beginselen, het Rode Kruis en het mijnengevaar;
- chirurgisch materiaal verstrekt aan de voornaamste ziekenhuizen van Noord-Albanië en het Centraal Militair Hospitaal in Tirana;
- de namen van 3276 vluchtelingen uit Kosovo over de radio laten omroepen zodat achtergebleven familieleden nieuws konden vernemen over hun verblijfplaats en toestand.

Gedurende de Kosovo-crisis hebben de vluchtelingen die bij gastgezinnen waren ondergebracht hulp ontvangen van het Rode Kruis/de Halve Rode Maan in Albanië. Er waren 60 personeelsleden van het IRCK in het land.

D. EVALUATIE VAN DE STAND VAN ZAKEN

60. Albanië is een land dat zelf migratiestromen naar andere Europese landen genereert en tegelijkertijd fungeert als doorvoerland. Albanië heeft zich nog steeds niet hersteld van de grote crisis van 1997. Daarbij komt dat Albanië in de eerste helft van 1999 werd getroffen door, tot nu toe, de grootste, maar naar te hopen valt ook kortste vluchtelingen crisis in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog.

61. Sinds 1990 heeft Albanië te maken met massale migratie. Vanaf 1992 verlaten Albanezen het land voornamelijk om economische redenen. Het land is dan ook nog steeds het armste land van Europa. Emigratie wordt door een groot deel van de Albanese bevolking op korte termijn gezien als het enige mogelijke antwoord op de economische nood van het land en de sociale instabiliteit. Dikwijls moeten Albanezen hun huis verlaten vanwege het gebrek aan veiligheid en de schendingen van de mensenrechten.

62. Ondanks de grote inspanningen van de regering sinds eind 1997 is er in grote delen van Albanië nog steeds een ernstig gebrek aan openbare orde en veiligheid en is er sprake van wijdverbreide misdaad, wapenhandel en corruptie, terwijl de veiligheidsdiensten en het gerechtelijk apparaat hun werk in moeilijke omstandigheden moeten doen. Volgens de ECMM en andere relevante bronnen is de veiligheid in 1999 nog verder verslechterd als gevolg van de massale instroom van vluchtelingen uit Kosovo. De Albanese regering is bezig met de opstelling van ontwerp-basiswetten inzake het functioneren van de politiediensten en zij heeft een begin gemaakt met de uitwerking van een strategisch plan voor de ontwikkeling van de politie, zulks in samenwerking met de WEU/MAPE. Deze inspanningen en de voortgezette bijstand voor het herstel van levensvatbare politiediensten door de WEU/MAPE, alsook andere bilaterale bijstand en de steun aan de versterking van het gerechtelijk apparaat, voornamelijk via een gezamenlijk programma van de EG en de Raad van Europa, zullen pas op de middellange termijn tot tastbare resultaten leiden in de zin van een verbetering van de openbare orde. In de praktijk blijft de voortdurende onveiligheid een belemmering voor samenwerking en bijstand, met name op het gebied van de infrastructuur; ook is de onveiligheid nog steeds een van de factoren die het niveau van de directe buitenlandse investeringen zeer laag houden en legt zij meer in het algemeen een hypotheek op het lopende stabiliseringsproces in het land.

63. De macro-economische stabilisering is geconsolideerd, doch blijft kwetsbaar in het licht van het vluchtelingenprobleem en het uitblijven van de openbare orde, terwijl zelfs nog geen begin is gemaakt met structurele economische hervormingen (privatisering, financiële sector). Alle Albanese regeringen hebben met betrekking tot de situatie van de etnische Albanezen in de naburige landen een terughoudend en gematigd beleid gevoerd.

64. Volk en regering van Albanië verdienen lof voor hun gedrag met betrekking tot de Kosovaarse vluchtelingencrisis. Deze crisis heeft evenwel de aandacht van de regering en van de internationale publieke opinie enigszins afgeleid van de binnenlandse problemen van Albanië.

- a) Er is weinig vooruitgang geboekt op het gebied van de veiligheid: doorlopend worden zware misdrijven als roof, ontvoering en moord gerapporteerd, bendeoorlogen behoren tot de orde van de dag, de grootschalige illegale handel in mensen, wapens en drugs is berucht, en de regering heeft verscheidene delen van het land nog steeds niet onder controle. De meeste vluchtelingenkampen werden geplunderd voordat zij konden worden opgeheven. Er zijn evenwel op gewezen dat de regering onlangs een nieuwe campagne is gestart om recht en orde te herstellen en de corruptie te bestrijden en dat de politie in verscheidene delen van het land opvallende acties tegen de bendes heeft uitgevoerd;
- b) Rechtsstaat: alhoewel een aantal maatregelen is getroffen, blijft de corruptie de kanker van het Albanese overheidssysteem en gerechtelijk apparaat;
- c) De binnenlandse politieke situatie wordt nog steeds gekenmerkt door confrontaties buiten de democratische context, hoewel de terugkeer van de Democratische Partij in het Parlement een positief teken is met het oog op een functionerende parlementaire democratie in Albanië;
- d) De Albanese overheid is nog steeds niet goed in staat om de aanzienlijke financiële middelen die door de internationale gemeenschap voor het herstel van Albanië ter beschikking worden gesteld, te verwerken.

65. Gezien het onveranderde sociaal-economische scenario in Albanië en de blijvende invloed - in elk geval in de nabije toekomst - van de huidige push- en pull- factoren, is het waarschijnlijk dat de immigratiestromen vanuit en via Albanië zullen blijven bestaan.

E. VAN DE GEMEENSCHAP/UNIE GEVRAAGDE ACTIE

66. Buitenlands beleid

- a) In het kader van de bestaande bilaterale politieke dialoog hebben de EU en Albanië reeds op velerlei gebied overeenstemming bereikt over standpunten ten aanzien van internationale en regionale onderwerpen. Deze dialoog is nuttig gebleken, met name in verband met de voorbij conflicten in de Balkan, met inbegrip van de recente Kosovo-crisis. De voortzetting van een dergelijke versterkte politieke dialoog zou een blijk van erkenning moeten zijn en zou een nuttig vervolg zijn op de bijeenkomsten in het kader van de bilaterale politieke dialoog die tot nu toe hebben plaatsgevonden. Deze dialoog zou tevens een belangrijk instrument vormen in de context van het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.

- b) Op dit moment zijn er twee initiatieven van de EU die specifiek betrekking hebben op Albanië.³ Nauwlettend toezicht op de uitvoering van deze twee initiatieven van de EU - die beide gericht zijn op de verbetering van de openbare orde en de veiligheid - zou een nuttig instrument kunnen zijn voor de stabilisatie.
- c) Overeenkomstig de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 21/22 juni 1999 zal de mogelijkheid van een stabilisatie- en associatieovereenkomst met Albanië worden bekeken. In de tussentijd dienen de contractuele betrekkingen met de Gemeenschap, die gebaseerd zijn op de Samenwerkingsovereenkomst van 1992 en de Verklaring betreffende de Politieke Dialoog, te worden voortgezet.

67. Ontwikkelingssamenwerking

- a) Het optreden van Europa in deze regio moet in de eerste plaats gericht blijven op het verlenen van hulp aan Albanië ter verbetering van de economische situatie en op het verlichten van de armoede. Alom wordt aanvaard dat de armoede, zowel in Albanië als elders, het best kan worden bestreden door middel van doeltreffender maatregelen op gebieden als een gezond economisch beleid ten gunste van de armen, de financiering van het zakenleven, markten, de toegang tot grondbezit, gezondheidszorg, onderwijs, milieu, behoorlijk bestuur, mensenrechten, de preventie en oplossing van conflicten, gelijke kansen voor mannen en vrouwen, energie en water.

Aangezien de onveiligheid en het vooruitzicht van nieuwe crises ook een belangrijk migratiemotief zijn, zou de Albanese regering steun moeten krijgen bij het herstel van de veiligheid en de rechtsstaat in het land, onder andere door de bestrijding van de verspreiding van kleine wapens. Bijstand aan en samenwerking met Albanië op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn met het oog hierop derhalve van cruciaal belang.

- b) De economische en politieke ontwikkeling zouden gelijk op moeten gaan. Voor een gezond macro-economisch beleid zijn sterke en op democratische beginselen gebaseerde instellingen nodig; en een evenwichtige verdeling van de welvaart zal dan weer de Albanese politieke stelsels versterken. De Commissie zou, in nauwe samenwerking met de internationale financiële instellingen (IFI's) de macro-economische ontwikkelingen moeten blijven volgen en haar macro-economische dialoog met Albanië en de andere landen in de regio moeten verdiepen. De financiële bijstand zou gericht moeten zijn op de opbouw van een sterke, stabiele markteconomie, die goed aansluit op die van de buurlanden en de economieën van Europa en de wereld. Gezien de behoeften in verband met overgang en wederopbouw en met het oog op de uitbreiding van de infrastructuurverbindingen zijn aanzienlijke investeringen nodig. Daarom moet aandacht worden besteed aan het scheppen van het juiste klimaat voor particuliere investeringen, teneinde de kloof tussen de capaciteit van de overheid en de benodigde middelen te dichten.
- c) In verband hiermee dient de communautaire bijstand te worden voortgezet, zodat verdere vorderingen kunnen worden gemaakt bij stabilisering, herstel, economische hervormingen en democratisering in dit land, en de regionale samenwerking kan worden versterkt. De EU dient de hervorming van de staatsinstellingen en de overheid in Albanië te blijven steunen, in het bijzonder het opnieuw opzetten van een levensvatbare Albanese politiedienst, zulks in samenwerking met de versterkte adviserende missie van de WEU op politiegebied, en versterking van douanebijstandsmissie van de EU.

³ (1) Gemeenschappelijk optreden betreffende een bijdrage van de EU tot het opnieuw opzetten van een levensvatbare politiedienst in Albanië (9.3.99; in samenwerking met de WEU); (2) Besluit inzake een bijdrage van de EU aan de inzameling en vernietiging van wapens in Albanië (10.05.99); in samenwerking met de UNDP.

68. Migratie

- a) De EU en de lidstaten zouden initiatieven en programma's ter voorkoming van immigratiestromen moeten financieren of cofinancieren. Deze initiatieven, bedoeld als aanvulling op de reeds bestaande initiatieven op EU-niveau, die in de nieuwe initiatieven zouden moeten worden opgenomen, kunnen worden gebruikt voor
- versterking van de plaatselijke overheid en infrastructuur;
 - opleiding en de opbouw van institutionele capaciteit;
 - steun aan plaatselijk beleid inzake arbeidsmigratie;
 - opleiding en uitwisseling van ambtenaren tussen Albanië en de lidstaten van de EU met betrekking tot migratiekwesties;
 - bijstand aan grensautoriteiten, ook op het gebied van valse documenten;
 - specifieke steun aan de grenspolitie in samenwerking met de adviserende missie van de WEU;
 - meer samenwerking met Albanië op statistisch gebied;
 - een opdracht aan de ECMM om de migratiestromen nauwlettend te volgen in samenwerking met de internationale organisaties die op dit gebied werkzaam zijn.
- b) De smokkel van migranten vanuit Albanië en de daarmee samenhangende misdaad zijn een bron van grote zorg voor de internationale gemeenschap.
- De Europese Unie en de lidstaten moeten derhalve druk blijven uitoefenen op de Albanese autoriteiten om al het nodige te doen om de handel in illegale immigranten te voorkomen en te bestrijden.
 - Aangezien de smokkel van illegale immigranten dikwijls samenhangt met de handel in wapens en drugs, kan de strijd tegen de drugs- en wapenhandel ook worden gebruikt om de immigratienetwerken te beteugelen. Een intensievere deelneming van Albanië aan het PHARE-meerlandendugsprogramma en de opnemings van Albanië in het lopende gezamenlijke UNDCP/Phare-programma inzake de versterking van de wets-handhavingscapaciteit in Zuid-Oost-Europa zou steun moeten krijgen.
 - Een internationale wettelijke basis voor de bestrijding van migrantensmokkel zou nuttig kunnen zijn. Op basis van een gezamenlijk initiatief van de regeringen van Oostenrijk en Italië is in het bredere kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, een ontwerp-protocol tegen de handel in en de smokkel en het illegale vervoer van migranten over land, over zee en door de lucht opgesteld door een ad hoc comité in Wenen. De EU en de lidstaten zouden alle steun moeten verlenen aan een snelle voltooiing van dit voorstel, zodat het zo spoedig mogelijk kan worden uitgevoerd. Er zij op gewezen dat in december 1998 een specifiek document (circulaire 896) is aangenomen door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Het bevat voorlopige maatregelen voor de bestrijding van onveilige praktijken in verband met de smokkel of het vervoer van migranten over zee ("Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea"), waaraan staten zich reeds op vrijwillige basis kunnen conformeren. Een snelle uitvoering van deze aanbeveling zou kunnen helpen bij de bestrijding van de migrantensmokkel.

- c) De verwachting dat de economische mogelijkheden in Europa beter zullen zijn is vaak te wijten aan het gebrek aan realistische informatie uit de eerste hand. De EU en de lidstaten zouden derhalve voorlichtingscampagnes in Albanië via radio en TV moeten blijven financieren die gericht zijn tot Albanese die illegaal de lidstaten van de EU willen binnenkomen. Deze voorlichtingsprogramma's zouden tot doel moeten hebben betrouwbare informatie te verschaffen over de officiële migratieprocedures voor de binnenkomst en vestiging in de landen van bestemming, en over de realiteit van de migratie, teneinde ongeoorloofde instroom te voorkomen. De expertise van de IOM op dit gebied zou nuttig gebruik kunnen worden gemaakt.
- d) De EU en de lidstaten zouden druk op de Albanese autoriteiten moeten uitoefenen om de bestaande overnameovereenkomsten volledig uit te voeren, met inbegrip van de clausules betreffende de verplichting tot overname van onderdanen van derde landen die het grondgebied van de andere partij via Albanië zijn binnengekomen.
- e) De EU en Albanië zouden een algemene overnameovereenkomst moeten sluiten in de context van een eventuele toekomstige stabilisatie- en associatieovereenkomst.
- f) Europol zal zijn operationele capaciteit voor de bestrijding van de illegale immigrantenhandel moeten vergroten. Ook moet worden overwogen of de politiesamenwerking kan worden versterkt met het oog op de uitwisseling van informatie ter bestrijding van criminele organisaties die zich bezighouden met illegale immigratie, drugs en prostitutie.
- g) Ter verlichting van de moeilijkheden waarmee de Albanese autoriteiten kunnen worden geconfronteerd bij de organisatie van en het toezicht op de terugreis van repatrianten uit derde landen, zouden de Albanese autoriteiten gesteund kunnen worden bij hun pogingen om tijdelijke opvang te verschaffen.
- h) De EU en de lidstaten zouden initiatieven en programma's op het gebied van terugkeer en reïntegratie moeten steunen door de uitbreiding van de capaciteiten van de plaatselijke autoriteiten voor de opvang en reïntegratie van repatrianten, met inbegrip van slachtoffers van seksuele uitbuiting.
- i) De EU en de lidstaten zouden programma's ter bevordering van de vrijwillige terugkeer en regelingen voor duurzame reïntegratie moeten steunen.
Zij zouden, in samenwerking met internationale organisaties het volgende kunnen doen:
- vaststellen wat de mogelijkheden zijn om de reïntegratie en zelfredzaamheid van potentiële repatrianten op het niveau van de gemeenschappen te ondersteunen, in samenwerking met plaatselijke en Europese NGO's, regeringsinstanties en in de Balkan vertegenwoordigde internationale organisaties;
 - steun verlenen aan maatregelen voor de ontwikkeling van het asielstelsel in Albanië door de bevordering van de duurzame integratie van vluchtelingen, de vergemakkelijking van de hervestiging van asielzoekers indien dat aangewezen is en steun verlenen aan de terugkeer van afgewezen asielzoekers;
 - steun verlenen aan de ontwikkeling van een ondernemerscomponent (kleine tot zeer kleine ondernemingen);
 - het opzetten van een plaatselijk waarnemingscentrum voor de werkgelegenheid;
 - het organiseren van terugreizen.

- j) Zoeken naar manieren voor een betere coördinatie van de vele initiatieven die thans door de EU, de EU-lidstaten en verscheidene internationale organisaties (OASE, UNHCR, UNDP, WEU, Raad van Europa) in Albanië worden ontwikkeld op het gebied van justitie, migratie en binnenlandse zaken. Er is behoefte aan meer coördinatie van deze initiatieven, teneinde overlappingsen en dubbel werk te voorkomen, en om toezicht te houden op de resultaten.
- k) De maatschappelijke integratie van legaal in de lidstaten verblijvende Albanezen moet worden bevorderd.

DEEL II

OMLIGGENDE REGIO: DE FEDERALE REPUBLIEK JOEGOSLAVIË, MET NAME KOSOVO

A. ALGEMENE INLEIDING

1. De Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) bestaat uit de republieken Servië en Montenegro; onder de Republiek Servië vallen de provincies Vojvodina alsmede Kosovo en Metohija. Het politieke leven van de FRJ wordt beheerst door de federale president, Slobodan Milosevic. Hij controleert het land dankzij zijn rol als voorzitter van de Socialistische Partij van Servië (SPS) en zijn overheersende rol in andere formele en informele instellingen. Ofschoon de SPS noch in het federale, noch in het Servische parlement over een meerderheid beschikt, controleert zij de regerende coalities en bezet zij de sleutelposities in de administratie.

2. De internationale gemeenschap erkent niet de aanspraak van de FRJ, dat zij de enige opvolgerstaat is van de voormalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (SFRJ). Derhalve is het de FRJ niet toegestaan, de zetel van de SFRJ in te nemen in de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) of in andere internationale organisaties en financiële instellingen. De bilaterale betrekkingen van de FRJ met de naburige landen worden overschaduwed door de problemen die het gevolg zijn van het uiteenvallen van de SFRJ.

3. De ineenstorting van de SFRJ in 1991 heeft geleid tot een bijzonder verwoestend gewapend conflict, in het bijzonder in Bosnië-Herzegovina, de destabilisering van de grenzen van de republieken en de verdwijning van belangrijke handelsstromen tussen de republieken. De productie is in 1992-93 met de helft gedaald in de FRJ. Hyperinflatie heeft in januari 1994 geleid tot de invoering van een nieuwe munteenheid; sindsdien zijn de prijzen relatief stabiel gebleven. De opschorting van de VN-sancties in 1995, na het Akkoord van Dayton, heeft de economische groei niet erg gestimuleerd. Werkloosheid en ondertewerkstelling waren ook vóór de Kosovocrisis hoog omdat de regering de noodzakelijke hervormingen niet kon of wilde doorvoeren. De regering is er evenmin in geslaagd de broodnodige ingrijpende economische hervormingen, met inbegrip van privatiseringen, door te voeren.

4. De ontwikkelingen in Kosovo sinds de lente van 1998 en het antwoord van de internationale gemeenschap op de Servische repressie daar hebben geleid tot een verdere verslechtering van de economische toestand in de FRJ. Er werden extra belastingen geheven en een forse devaluatie begin 1998 werd gevolgd door nieuwe inflatie. De EU kondigde nieuwe economische sancties af en de FRJ wordt nog steeds uit de internationale financiële instellingen geweerd. Volgens ramingen is het BBP gedaald tot zowat 1000 euro per persoon per jaar. De schade aan industrie en infrastructuur als gevolg van Operatie Allied Force belooft volgens de Duitse Bundeswehr Universiteit in München ongeveer 18 miljard euro.

5. Kosovo, het historische " hart van Servië", werd een deel van het Ottomaanse Rijk na de slag op het Lijsterveld (Kosovo Polje) in 1389 en meer dan 500 jaar later, in 1913, werd het opnieuw een deel van Servië. In het noorden en het noordoosten grenst het aan Servië, in het noordwesten aan Montenegro, in het westen aan Albanië en in het zuiden aan de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM). Het is 10.887 km² groot. Volgens de volkstelling van 1991 telde Kosovo 1.930.000 inwoners, waaronder 1.608.000 Albanezen (raming van het Federaal Bureau voor de Statistiek, op basis van de vorige telling van 1981 - de Albanezen hebben de volkstelling van 1991 geboycot), 195.000 Serviërs, 57.000 (Servisch-sprekende) moslims, 43.000 Roma, 20.000 Montenegrijnen, 11.000 Turken en 6.000 mensen met een andere nationaliteit.

6. In 1981, in de periode die onmiddellijk op de dood van Tito volgde, werden er in Pristina demonstraties gehouden en kwam de regering ten val. De opheffing van de autonomie van de provincies Vojvodina en Kosovo en Metohija, aan het eind van de jaren '80, begin jaren '90, luidde het einde in van de voormalige SFRJ. In september 1990 werd de autonomie van Kosovo opgeheven door de nieuwe grondwet van de Republiek Servië. De Kosovo-Albanezen werden geleidelijk uitgesloten van het politieke en economische leven. Als reactie daarop begon de Kosovo-Albanese gemeenschap haar eigen parallelle structuren op te richten voor het bestuur, (in september 1991 hielden zij een onofficieel referendum, waaruit een meerderheid voor soevereiniteit en een onafhankelijke Kosovaarse staat naar voren kwam; dr. Ibrahim Rugova werd in 1992 tot president verkozen), economie, onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen. Door gewapende confrontaties tussen het Kosovo Bevrijdingsleger (UCK) en de Joegoslavische politie en veiligheidstroepen, vooral na februari/maart 1998, escaleerde de crisis. De gevechten joegen massa's mensen op de vlucht, in Kosovo en over de grenzen. Als gevolg daarvan vroegen in 1998 meer dan 80.000 Kosovaren asiel aan in de lidstaten.

7. Al voor het begin van de gevechten, begin 1998, was de economie in Kosovo zwak. De werkloosheid bedroeg naar schatting 75% en talrijke gezinnen konden slechts overleven dankzij hulp van familie in het buitenland. De gezondheidszorg en het onderwijs werden verstrekt via parallelle kanalen, waarvan er een geleid werd door de gemeenschap van de Kosovo-Albanezen. Daarnaast was in de schemerzone een belangrijke informele sector van de economie tot stand gekomen, die vooral in handen was van Albanezen. Terwijl voor de crisis een aanzienlijk aantal Kosovo-Albanezen humanitaire hulp kreeg van internationale NGO's werd een groot deel van de bevolking door de gevechten in Kosovo van 1998 volledig afhankelijk van hulp van buitenaf, zelfs voor de meest hoognodige dagelijkse behoeften. Door de etnische zuiveringen van het Joegoslavische leger en de veiligheids- en paramilitaire troepen, die begin 1999 werden voorbereid en na 24 maart 1999 werden opgevoerd, werden grote delen van Kosovo verwoest en ontvolkt: 78.000 huizen en appartementen zijn vernield, en nog eens 120.000 hebben schade opgelopen; 500 scholen en 240 medische instellingen zijn vernield of beschadigd. De bevolking, met inbegrip van de teruggekeerden, zal nog geruime tijd afhankelijk blijven van humanitaire hulp.

8. In oktober 1998 slaagde de internationale gemeenschap erin om een akkoord te bereiken over de terugtrekking van een deel van het Joegoslavische leger uit de provincie en over het sturen van 2000 ongewapende waarnemers, de Kosovo Verification Mission (KVM), onder de auspiciën van de OVSE. In het akkoord werd voorts bepaald dat onderhandelingen zouden worden aangevat over de toekomstige status van Kosovo. Als gevolg daarvan keerden talrijke vluchtelingen en ontheemden terug naar hun dorpen in Kosovo; dankzij spoedrehabilitatie konden zij opnieuw in hun huizen trekken. Tegelijkertijd werd in de meeste lidstaten vastgesteld dat het aantal asielvragen van Kosovaren afnam.

9. Toen de tweede ronde van de vredesonderhandelingen van Rambouillet in Frankrijk in maart 1999 mislukte, gaf de voorzitter van de OVSE opdracht tot het evacueren van de KVM op 19 maart 1999. Samen met de KVM verlieten ook de meeste hulporganisaties Kosovo, met inbegrip van het UNHCR. Het ICRK was de laatste organisatie die vertrok, op 24 maart 1999.

10. In het voorjaar van 1999 ging het conflict in Servië en Kosovo een nieuwe fase in. Joegoslavische veiligheidstroepen in Kosovo, die al weken hun aanwezigheid hadden versterkt, brandden, roofden, plunderden, verkrachtten en doodden om de Kosovo-Albanezen uit landelijke en stedelijke gebieden systematisch uit de provincie te verjagen, over de grens met Albanië en de FYROM. Ook werd melding gemaakt van massale confiscatie, door de autoriteiten van de FRJ, van identiteitspapieren, registers van de burgerlijke stand en eigendomsakten van Kosovo-Albanese vluchtelingen. In totaal zijn sinds het begin van de crisis in de lente van 1998 meer dan een miljoen Kosovo-Albanezen gedwongen hun huis te verlaten, de meesten (meer dan 800.000) sinds eind maart 1999. Aan het einde van het gewapend conflict bevonden zich ongeveer 450.000 ontheemde Kosovo-Albanezen in Albanië, 250.000 in de FYROM, 21.700 in Bosnië-Herzegovina en 70.000 in Montenegro. Door het conflict zijn tussen januari 1998 en eind mei 1999 meer dan 150.000 Kosovo-Albanezen naar de lidstaten gekomen (zie punten 15 en 18).

11. Het was niet ondenkbaar dat de massale toestroom van vluchtelingen de buurlanden zou destabiliseren, in het bijzonder de FYROM. Om de druk op dat land te verlichten zijn ongeveer 92.000 mensen naar derde landen geëvacueerd (ongeveer 53.000 naar lidstaten). Hoewel honderdduizenden uit Kosovo weggevlucht waren, waren er naar schatting nog een half miljoen etnische Albanezen in de provincie; zij leefden in lamentabele omstandigheden en velen hadden hun huizen moeten verlaten. Na verloop van tijd is het aantal asiolverzoeken van Kosovo-Albanezen in de lidstaten sinds mei 1999 weer de hoogte ingegaan.

12. De beslissing van de regering en het parlement van de FRJ van 2 en 3 juni 1999 om de voorwaarden van de G-8 voor de beëindiging van de luchtaanvallen te aanvaarden en resolutie 1244/99 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 10 juni 1999 maakten de weg vrij voor de terugtrekking van de Joegoslavische troepen uit Kosovo en voor de overname van de controle door KFOR, waardoor de noodzakelijke veiligheid tot stand werd gebracht voor de terugkeer van de ontheemde Kosovaren. De grote meerderheid van de ontheemde Kosovo-Albanezen in de regio zijn uit eigen beweging of met de hulp van de internationale gemeenschap naar Kosovo teruggekeerd en zijn begonnen met de wederopbouw van hun huizen. Ook is een aanvang gemaakt met de vrijwillige terugkeer van de geëvacueerden die zich verder van huis bevinden, met inbegrip van de lidstaten. Sinds de Kosovo-Albanezen massaal zijn teruggekeerd naar Kosovo lopen etnische minderheden, met name de Serviërs en de Roma, veel kans om in de provincie ernstig gediscrimineerd en vervolgd te worden, met inbegrip van fysiek geweld, hetgeen in sommige gevallen geleid heeft tot moord, brandstichting en plundering van hun bezittingen. Als gevolg daarvan zijn Servische burgers en Roma massaal naar Montenegro, Servië en andere landen gevlucht. In de FRJ bevinden zich reeds meer dan een half miljoen vluchtelingen uit eerdere oorlogen.

B. STATISTIEK EN UITGANGSSITUATIE

Kosovo-Albanezen in de lidstaten

13. Het ontbreekt aan precieze statistieken over het aantal ingezetenen Kosovaren en het aantal asielzoekers in de lidstaten omdat alleen het staatsburgerschap en niet de nationaliteit of de moedertaal werd geregistreerd.

14. De Kosovo-Albanese bevolking verblijft vooral in de lidstaten die arbeidskrachten uit de SFRJ plachten aan te trekken.

15. De toevloed van asielzoekers sinds het begin van 1998 heeft ook gevolgen gehad voor de andere lidstaten. In 1998 dienden 71.360 onderdanen van de FRJ (waaronder naar schatting 80 à 90% Kosovo-Albanezen) een asielverzoek in in de lidstaten, en in de eerste vijf maanden van 1999 waren dat er 32.837.

16. Na eind maart 1999 kregen de mensen die Kosovo ontvlucht waren wegens de massale etnische zuiveringen door de Joegoslavische autoriteiten, in de lidstaten passende bescherming, hetzij in het kader van de asielprocedures, door de instelling van een systeem van tijdelijke bescherming, hetzij door de toekenning van een andere status.

17. De meeste ontheemde Kosovo-Albanezen die zich aan de grenzen van de lidstaten vertonen, hebben geen identiteitsbewijs bij zich. De crisis heeft de mensensmokkel niet afgeremd, integendeel, de criminele organisaties proberen munt te slaan uit de situatie.

18. Daarnaast werden zowat 53.000 Kosovo-Albanezen vanuit de FYROM geëvacueerd naar andere lidstaten.

Analyse van de vlucht- en migratiemotieven

19. Wat eind februari 1998 nog een campagne van de Servische regering tegen de afscheidingsbeweging UCK leek, ontwikkelde zich tot een alomvattend, zorgvuldig voorbereid en systematisch programma om de Servische provincie Kosovo etnisch te zuiveren van de circa 1,7 miljoen etnische Albanezen die er woonden.

20. Tussen ongeveer 24 maart 1999 en 10 juni 1999 bestond er voor Kosovo-Albanezen binnen de FRJ geen haalbare alternatieve vluchtmogelijkheid, behalve de Republiek Montenegro, maar ook die mogelijkheid was beperkt. Door de wapenstilstand en de terugtrekking van de Joegoslavische strijdkrachten uit de provincie moeten de Kosovo-Albanezen niet langer vrezen voor vervolging door regeringstroepen. De veiligheidssituatie is echter nog niet volledig onder controle en minderheden staan onder druk van criminele bendes en nationalistische groepen van Kosovo-Albanezen.

21. Wanneer mensen besluiten om niet in de regio te blijven en om naar een bepaald land te trekken, wordt die keuze in hoge mate bepaald door familiebanden met leden van de Kosovo-Albanese gemeenschappen in de lidstaten. De familiebanden werden ook gebruikt als criterium bij de keuze van de evacuatiebestemming.

C. BESTAANDE MAATREGELLEN EN ACTIES

I. Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de lidstaten

22. Conform de internationale consensus dat de ontheemde Kosovo-Albanezen in de regio moeten worden opgevangen en verzorgd, met uitzondering van de evacuaties om humanitaire redenen, en teneinde de druk op een aantal staten van de regio te verlichten, hebben alle lidstaten veel humanitaire hulp in natura en in geld gegeven om hen te helpen te overleven en daar te blijven. De bilaterale hulp wordt nu gericht op Kosovo zelf en moet het proces van terugkeer en wederopbouw bevorderen.

23. In antwoord op een oproep van het UNHCR hebben de meeste lidstaten ontheemde Kosovo-Albanezen uit de FYROM geëvacueerd en hun tijdelijke bescherming geboden. Een akkoord over de aantallen en de verdeling van de last was echter niet mogelijk. Eén lidstaat heeft ook een evacuatieprogramma op gang gebracht voor Kosovo-Albanezen die naar Albanië waren gevlucht en in die lidstaat naaste verwanten hadden. De Kosovo-Albanezen die tijdens de crisis op eigen initiatief naar de lidstaten zijn gekomen kregen eveneens tijdelijke bescherming, een tijdelijke verblijfstitel of asiel.

II. Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de Gemeenschap/de Unie

Politiek

24. De EU en de internationale gemeenschap hebben alles in het werk gesteld om de toestand in de westelijke Balkan te stabiliseren. Het EU-initiatief voor een Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa werd op 10 juni 1999 goedgekeurd door de EU, landen van Zuidoost-Europa en andere partijen. De FRJ mag toetreden tot het pact zodra zij haar verplichtingen is nagekomen. De EU is ook een actieve partner in de Missie van de Verenigde Naties in Kosovo (UNMIK) en verantwoordelijk voor de economische en sociale wederopbouw van de regio. De betrekkingen tussen de EU en Zuidoost-Europa worden beheerst door het stabiliserings- en associatieproces in overeenstemming met de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 21-22 juni 1999.

25. Tot 24 maart 1999 hadden alle lidstaten behalve Ierland en Luxemburg een ambassade in Belgrado. Bij het begin van de luchtaanvallen verbrak de FRJ de diplomatieke betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Italië, Griekenland en Zweden handhaafden hun aanwezigheid in Belgrado, terwijl de andere lidstaten hun ambassades sloten zonder de diplomatieke betrekkingen te verbreken. De vertegenwoordiging van de Commissie in Belgrado werd eveneens gesloten, maar heeft intussen haar deuren opnieuw geopend. Na de aanvaarding door de FRJ van de voorwaarden van de internationale gemeenschap zijn de ambassades van de volgende landen opnieuw geopend: Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Nederland, Portugal en Spanje.

26. De lidstaten die ook lid zijn van de NAVO hebben bijgedragen tot de inspanningen om de autoriteiten van de FRJ en Servië door militair optreden te bewegen tot het stopzetten van de etnische zuiveringen in Kosovo en om de voorwaarden van de G-8 en de EU te aanvaarden. De Raad van de Unie heeft verklaard dat "gezien het extreme en crimineel onverantwoorde beleid alsmede de herhaalde schendingen van de resoluties van de VN-Veiligheidsraad, het gebruik van de scherpste maatregelen, met inbegrip van militair optreden, noodzakelijk en terecht [was]".

Economische betrekkingen en wederopbouw/bijstand

27. Sinds het uitbreken van de crisis in Kosovo heeft de EU geleidelijk een sanctiestelsel tegen de FRJ en Servië ontwikkeld. Dit houdt het volgende in:

- een bevestiging van het wapenembargo tegen de FRJ (CP 240/98 van 27 april 1998)
- een embargo op de uitvoer van materiaal dat zou kunnen worden gebruikt voor binnenlandse repressie of terrorisme in de FRJ (CP 240/98 van 19 maart 1998 en Raadsverordening 926/98 van 27 april 1998)
- een moratorium op door de overheid gefinancierde steun voor exportkredieten, inclusief financiering door de overheid van de privatiseringen in Servië (CP 240/98 van 19 maart 1998 en Raadsverordening 926/98 van 27 april 1998)
- een visumverbod voor diegenen die verantwoordelijk zijn voor het repressieve optreden in Kosovo (CP 98/240 van 19 maart 1998)
- het bevriezen van de buitenlandse tegoeden van de regeringen van de FRJ en van Servië (CP 98/326 van 7 mei 1998 en Raadsverordening 1295/98 van 22 juni 1998)
- een verbod op nieuwe investeringen in Servië (CP 98/374 van 8 juni 1998 en Raadsverordening 1607/98 van 24 juli 1998)
- een verbod op vluchten van Joegoslavische luchtvaartmaatschappijen tussen de FRJ en de Europese Unie (CP 98/426 van 29 juni 1998 en Raadsverordening 1901/98 van 7 september 1998)
- een olie-embargo (CP 99/273 van 23 april 1999 en Raadsverordening 900/99 van 29 april 1999).

28. Voor Montenegro en Kosovo geldt momenteel een vrijstelling van het vluchtverbod, het olie-embargo en de financiële sancties.

29. Voor de wederopbouw van Kosovo is door de Gemeenschap in totaal 46 miljoen euro ter beschikking gesteld; overwogen wordt in september 1999 daarvoor nog eens 92 miljoen euro uit te trekken. In overleg met KFOR, UNMIK en UNHCR is gekozen voor acties als ontmijning, aanschaf van materialen voor de wederopbouw van huizen en openbare gebouwen, steun voor openbare nutsbedrijven, douane en een werkgelegenheids- en rehabilitatieprogramma voor dorpen. Op 1 juli 1999 werd een Task Force Kosovo van de Commissie opgezet die deze projecten uitvoert en de oprichting van een bureau voor wederopbouw voorbereidt.

30. Binnen UNMIK is de EU met name verantwoordelijk voor algemene economische, financiële en fiscale aangelegenheden (pijler IV). Het gaat met name om de opstelling van een geconsolideerde begroting voor de overheidssector, waaronder een begrotingsbeheerssysteem, het opzetten van een systeem voor de inning van douanerechten en van een centraal belastingkantoor, het bankwezen en financiële aangelegenheden en de voorbereiding van een systeem voor investering op middellange termijn, per sector.

31. De EG-bijstand aan Montenegro voor met name landbouw, onderwijs en overheidsdiensten die wegens de luchtaanvallen is stopgezet, wordt momenteel nieuw leven ingeblazen (5 miljoen euro, aan nog eens 7 miljoen euro wordt gewerkt). Voor de kosten in verband met de vluchtelingen uit Kosovo is 6 miljoen euro aan begrotingssteun betaald. Overwogen wordt in het kader van de EG-voedselsteunfaciliteit 10,4 miljoen euro aan rechtstreekse begrotingssteun te verstrekken.

Humanitaire hulp

32. Volgens door ECHO verzamelde gegevens bedroeg de bilaterale humanitaire steun van de lidstaten in verband met de Kosovocrisis in 1998 meer dan 40 miljoen euro en in 1999 meer dan 294 miljoen euro (stand per 1 juli 1999).

33. De Gemeenschap heeft aanzienlijke middelen ter beschikking gesteld voor humanitaire steun in verband met de Kosovocrisis (1998: 21,6 miljoen euro, 1999: 378 miljoen euro), sociale steunprogramma's voor de meest behoeftigen in de meest getroffen gastlanden in de regio (1999: 100 miljoen euro) alsmede begrotings- en macroeconomische steun voor die landen. Humanitaire steun wordt via internationale organisaties en NGO's verstrekt.

Maatregelen in verband met Justitie en Binnenlandse Zaken

34. De bestaande bilaterale wedertoelatingsovereenkomsten met de FRJ zijn ondoelmatig zolang de autoriteiten van de FRJ erop staan dat voor repatriëringen alleen JAT-vluchten worden gebruikt; de meeste van deze overeenkomsten zijn door de autoriteiten van de FRJ eenzijdig opgeschort als reactie op Operation Allied Force.

III. Maatregelen en acties van UNHCR, IOM en ICRK en andere intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties

35. Naast zijn statutaire taken heeft het UNHCR van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties ook de taak gekregen leiding te geven bij de verlening van humanitaire bijstand in Kosovo⁴.

36. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) heeft in samenwerking met het UNHCR het Humanitarian Evacuation Programme (HEP) beheerd voor de evacuatie van Albanese Kosovaren uit de FYROM. De IOM heeft thans de leiding bij het vervoer van vluchtelingen en hun persoonlijke bezittingen terug naar huis. Ook helpt de IOM regeringen bij het terugbrengen van personen die in het kader van het HEP naar andere landen zijn geëvacueerd.

37. Het internationale Comité van het Rode Kruis (ICRK) heeft zijn bureau in Pristina op 24 mei 1999 weer geopend. De ICRK-afgevaardigden verstrekken bijstand op het gebied van gezondheidszorg, houden zich bezig met rechtstreekse verstrekkingen aan in eigen land ontheemden en verzamelen gegevens over mensen die worden vastgehouden.

D. BEOORDELING VAN DE STAND VAN ZAKEN

38. De militaire acties tegen de FRJ hebben ten doel een eind te maken aan het beleid van etnische zuiveringen in Kosovo en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Het akkoord op basis van de G8-voorwaarden en Resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad dragen daar belangrijk toe bij. Het door de FRJ over de grenzen naar naburige staten verdrijven van honderdduizenden mensen werd gezien als een bedreiging voor de stabiliteit van de regio. Om te verhinderen dat het doel van het beleid van etnische zuiveringen worden bereikt, is het van wezenlijk belang dat de ontheemden vroegtijdig, snel en in zo groot mogelijke aantallen in veiligheid en waardigheid kunnen terugkeren naar Kosovo.

⁴ Zie ook bijlage III.

39. Ook de Kosovo-Albanezen die tijdelijk bescherming in de lidstaten genieten, moeten de gelegenheid krijgen hun bijdrage te leveren aan de wederopbouw in Kosovo. De Humanitarian Evacuation Programmes (HEP) zijn gebaseerd op het concept van tijdelijke bescherming en de afzonderlijke gastlanden binden de bescherming van personen in het kader van die programma's aan uiteenlopende termijnen. De betrokkenen hebben na het verstrijken van hun termijn niet het recht in het gastland te blijven. Het HEP doet echter geenszins afbreuk aan het recht om asiel aan te vragen.

40. Bij het scheppen van voorwaarden voor een orderlijke terugkeer moet in het kader van de humanitaire bijstand en de wederopbouwactiviteiten voldoende aandacht worden geschonken aan de bescherming van de gerepatrieerden, aan de noodzaak om een snelle en effectieve oplossing te vinden voor het probleem van persoons- en eigendomsdocumenten, het scheppen van de nodige voorwaarden voor de landbouw in het teeltseizoen in 2000, en het bieden van huisvesting en elementaire gezondheidsdiensten aan gerepatrieerden, de verstrekking van permanent onderwijs aan kinderen in een Albanees-talige omgeving en cultuur.

41. Teneinde van de thuiskeer van de in eigen land ontheemde personen een echt begin van de opbouw van een democratische en stabiele samenleving te maken moeten de gerepatrieerden niet alleen worden beschermd, maar moet ook voor alle in Kosovo wonende mensen een veilig leefmilieu worden geschapen, waarbij een brug wordt geslagen tussen de fase van de humanitaire steun en de wederopbouw zodat in een vroeg stadium zelfstandigheid, wederopbouw van de infrastructuur, schepping van banen en de opleiding van de economische activiteit gerealiseerd kunnen worden.

42. Het economisch potentieel van de FRJ dat al jaren afneemt is door de luchtaanvallen verder aangetast. Er zijn aanwijzingen dat met name beter opgeleide Servische jongeren in de FRJ geen economische toekomst voor zichzelf zien en graag zouden emigreren. Teneinde de uitstroom van Serviërs en andere FRJ-burgers bij de wortel aan te pakken, moeten dringend wegen worden gevonden om ertoe bij te dragen dat de bevolking in haar elementaire behoeften kan voorzien alsmede om de economie te stimuleren in het kader van het stelsel van de internationale sancties.

E. GEWENSTE MAATREGELEN VAN DE GEMEENSCHAP/UNIE

43. De hieronder aanbevolen maatregelen zijn gebaseerd op het bestaande EU-sanctiestelsel en resolutie 1244(99) van de VN-Veiligheidsraad en de processen die in de internationale gemeenschap gaande zijn voor het herstel en de stabilisering van Zuid-Oost-Europa en met name de VN-missie voor Kosovo (UNMIK). Vanuit het oogpunt van asiel en migratie zijn de volgende maatregelen/overwegingen van bijzonder belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in deze processen:

44. Buitenlands beleid

a) steun voor activiteiten op gebieden die voor een duurzame stabilisering en normalisering van essentieel belang zijn om de angst voor toekomstige vervolging weg te nemen en de voorwaarden te scheppen voor het in goede banen leiden van de migratiestromen;

- b) grotere veiligheid voor alle mensen in Kosovo - ongeacht hun land van oorsprong taal, ras, kleur, godsdienst of geloofsovertuiging - voor hun huizen, bezittingen en gebedshuizen en versterking van de openbare orde, met name via ontwapening van alle gewapende groeperingen en individuen; de door UNMIK en KFOR te controleren volledige naleving door het UCK van de Thaqi - Jackson demilitariseringsovereenkomst van 21 juni 1999 is in dit verband van wezenlijk belang;
- c) opbouw van de rechtstaat, eerbiediging van mensenrechten en volledige rechten van personen die tot minderheden behoren;
- d) verbetering van het bestuur en versterking van de wetshandhaving voor alle mensen die in Kosovo wonen;
- e) steun voor de vrijheid van mening en van meningsuiting, met inbegrip van vrije media;
- f) voortgezette macro-economische stabilisering en versnelde structurele hervormingen;
- g) rekening houden met de repatriëring van de mensen die in 1998-1999 in Kosovo ontheemd raakten en de daarmee verband houdende behoeften aan documenten wanneer de intrekking van de sancties tegen de FRJ wordt overwogen overeenkomstig de bepalingen van het stabiliteitspact voor Zuid-Oost-Europa;
- h) regelmatige grensoverschrijdende controle van de vorderingen bij repatriëring en documentatie;
- i) verzoek aan het UNMIK de nodige stappen te nemen voor het verstrekken van persoons- en eigendomsdocumenten in Kosovo;

45. Humanitaire hulp en economische ontwikkeling

- a) mijnopruimingsprogramma's, inclusief voorlichting over de gevaren van mijnen en booby-traps;
- b) voortzetting van de humanitaire bijstand voor de opbouw van de infrastructuur van het dagelijks leven met het oog op de veilige en vrije thuiskeer van alle vluchtelingen en ontheemden;
- c) een coherente en flexibele overgang van humanitaire hulp naar wederopbouw van de economie en de samenleving;
- d) voortzetting van humanitaire hulp aan de meest behoeftige bevolkingsgroepen in de FRJ, met name de vluchtelingen en de in eigen land ontheemde personen;
- e) aanpak van de milieuschade in Kosovo en de rest van de FRJ;

46. Migratie

Gezien het grote aantal FRJ-burgers, met name Kosovo-Albanezen, die als gevolg van het Kosovo-conflict naar lidstaten zijn gekomen:

- a) moeten zo spoedig mogelijk de doorreisovereenkomsten met Hongarije, Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, FYROM en Albanië worden gesloten voor FRJ-burgers, waaronder Kosovo-Albanezen, die tijdelijke bescherming of een ander statuut in een lidstaat genieten en over land naar eigen land terugkeren of worden gerepatrieerd, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de kwestie van de nodige documenten;
- b) moet de doorreis door de lidstaten geregeld worden van Kosovo-Albanezen en FRJ-burgers die tijdelijke bescherming of een ander statuut in een lidstaat genieten en over land naar eigen land terugkeren of worden gerepatrieerd, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de kwestie van de nodige documenten;

Daarnaast:

- c) moet de uitwisseling van ervaringen en de samenwerking tussen de landen die deelnemen aan de humanitaire evacuatie van Kosovo-Albanezen en de betrokken internationale organisaties worden geïntensiveerd;
- d) moeten de EU en de internationale gemeenschap
 - nagaan welke mogelijkheden er zijn om potentiële gerepatrieerden bij te staan bij hun herintegratie of bij de verbetering van hun capaciteiten, zulks in samenwerking met plaatselijke en Europese NGO's en internationale organisaties die op de Balkan actief zijn;
 - steun verlenen voor de verstrekking van onderwijs aan alle kinderen in Kosovo in hun moedertaal en in hun eigen cultuur - ongeacht hun land van oorsprong, taal, ras, kleur, religie of geloofsovertuiging;
 - de ontwikkeling van het ondernemerschap op microniveau steunen;
 - plaatselijke migratiebeleidsmaatregelen en werkgelegenheidsdiensten steunen;
 - ambtenaren scholen op het gebied van migratie;
 - grensautoriteiten bijstaan, onder meer op het gebied van de detectie van valse documenten;
 - inkomstgenererende projecten steunen;
- e) moet een blijvende uitwisseling van informatie tussen lidstaten over methodes om etnische Albanezen uit Kosovo te onderscheiden van Albanezen uit Albanië worden opgezet;
- f) moeten voorlichtingscampagnes voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden georganiseerd;

g) moet zodra de omstandigheden het toelaten een overnameovereenkomst tussen de EU en de FRJ worden gesloten voor personen die niet voldoen aan de geldende voorwaarden voor binnenkomst of verblijf op het grondgebied van de lidstaten, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de verplichtingen van de staat om het beginsel van "non-refoulement" te eerbiedigen en effectieve bescherming te bieden aan al degenen die daaraan behoefte hebben;

h) moet zodra de omstandigheden het toelaten druk op de FRJ-autoriteiten worden uitgeoefend om al het mogelijke te doen om mensenhandel te voorkomen en de bestrijden.
