



Hungarian Helsinki Committee

ZUGANG ZU SCHUTZ IN GEFAHR

*Bericht über die Behandlung von Dublin-Rückkehrern
in Ungarn, Dezember 2011¹*

ZUSAMMENFASSUNG

Das Ungarische Helsinki-Komitee ist der Meinung, dass Asylsuchenden, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens² nach Ungarn überstellt werden, aus folgenden Gründen kein Zugang zu angemessenen Aufnahmebedingungen und Schutz gewährt wird:

- Asylsuchende, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellt werden („Dublin-Rückkehrer“) unterliegen routinemäßig sofort einer Ausweisungsanordnung, und zwar unabhängig davon, ob sie einen Asylantrag stellen möchten;
- Dublin-Rückkehrer, die zu einem früheren Zeitpunkt einen Asylantrag in Ungarn gestellt hatten, können ihr früheres (unterbrochenes) Verfahren nicht fortsetzen. Wenn sie ihren Antrag weiterführen wollen, wird dieser als Folgeantrag auf Asyl behandelt;
- Asylfolgeanträge haben keinerlei aufschiebende Wirkung auf Ausweisungsmaßnahmen (außer in wenigen Ausnahmefällen). Deshalb sind Asylsuchende, die von Ungarn im Rahmen des Dublin-Verfahrens wieder aufgenommen werden, oft nicht gegen ihre Abschiebung geschützt, selbst wenn ihr Asylantrag zu keinem Zeitpunkt in einem EU-Mitgliedstaat auf seine Begründetheit hin geprüft wurde;
- Die Mehrheit der Dublin-Rückkehrer wird auf der Grundlage von automatisch ausgestellten Ausweisungsanordnungen in Abschiebehaft geschickt, ohne dass ihre individuellen Verhältnisse oder Alternativen zu ihrer Inhaftierung geprüft würden;
- Richterliche Überprüfungen der Abschiebehaft sind wirkungslos und eine Verlängerung der Abschiebehaft erfolgt in nahezu allen Fällen gleichsam automatisch;
- Dublin-Rückkehrern, die nicht inhaftiert werden, werden angemessene Aufnahmebedingungen vorenthalten, da sie als Folgeantragsteller keinen Anspruch auf Unterkunft oder sonstige Unterstützungsleistungen haben, die Asylsuchenden normalerweise gewährt werden.

1. HINTERGRUND

Am 24. Dezember 2010 traten in Ungarn neue rechtliche Rahmenvorschriften in Kraft, mit denen das bestehende Asyl- und Aufenthaltsrecht geändert wurde. In vielerlei Hinsicht senkten diese Novellierungen elementare Standards des Asylrechts und der Abschiebehaft. Sie betrafen vor allem Asylsuchende, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Ungarn überstellt wurden.

Ziel des vorliegenden Berichts des Ungarischen Helsinki-Komitees (HHC)³ ist es, das Augenmerk der internationalen Öffentlichkeit auf die Hürden zu richten, mit welchen Asylsuchende zu kämpfen haben, die unter der Dublin II-

¹ Übersetzung des englischen Originals durch das Deutsche Rote Kreuz.

² Dies ist das Verfahren, das gemäß der Verordnung des Rates (EC) Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003 (im Folgenden: Dublin-Verordnung) den zuständigen Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens eines Drittstaatsangehörigen in der EU bestimmt.

³ Das Ungarische Helsinki Komitee (HHC) ist eine Nichtregierungsorganisation, die die Einhaltung der Menschenrechte gemäß den internationalen Menschenrechtskonventionen überwacht; es verteidigt die Rechte der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Instanzen und informiert die Öffentlichkeit über Menschenrechtsverletzungen. Das HHC will sicherstellen, dass innerstaatliche Rechtsprechung die widerspruchsfreie Umsetzung von Menschenrechtsnormen garantiert. Das HHC fördert in Ungarn und anderswo juristische Aus- und Weiterbildungen in den Bereichen, die für seine Arbeit relevant sind. Das HHC ist ein Implementierungspartner des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und leistet seit 1998 Rechtsbeihilfe für Asylsuchende und Ausländer, die möglicherweise auf den Schutz der internationalen Gemeinschaft angewiesen sind. Seine

Verordnung nach Ungarn überstellt werden. Die Informationen, die in diesen Bericht einfließen, **basieren hauptsächlich auf Informationen aus erster Hand, die vom HHC in vielen Einzelfällen gesammelt wurden** (das HHC leistet jedes Jahr für mehr als 1000 Asylsuchende, einschließlich Dublin-Rückkehrern, Rechtsberatung und übernimmt die Prozessvertretung).

2. "ZURÜCK GEDUBLINT" UND SOFORT AUSGEWIESEN

Die Ungarische Asylbehörde (Das Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaftsfragen, OIN) betrachtet Dublin-Rückkehrer nicht automatisch **als Asylsuchende**. Es behandelt sie vielmehr in erster Linie als unrechtmäßige Migranten im Rahmen eines Ausweisungsverfahrens, da die zurückgekehrten Asylsuchenden – obwohl sie im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellt wurden – keine rechtliche Grundlage hätten, nach Ungarn einzureisen oder dort zu bleiben.

Bevor sie einen Asylantrag aufnimmt, erlässt die Polizei eine Ausweisungsanordnung sowie ein Wiedereinreiseverbot (das ein bis zehn Jahre lang gilt) gegen den oder die Asylsuchende(n). Dieses Verfahren geschieht auf der Grundlage einer kurzen Anhörung, die sich lediglich um Fragen von Einwanderung und Menschenhandel dreht, nicht aber um Asyl- oder Schutzgründe des oder der Befragten.

Unter Ungarischem Recht kann eine Ausweisungsanordnung nicht erlassen werden, ohne zuvor den Grundsatz des *non-refoulement* (den Grundsatz der Nichtzurückweisung) geprüft zu haben. In der Praxis wird dieser Grundsatz jedoch als bloße Formalität gehandhabt und ist eindeutig wirkungslos. Die Polizei ist rechtlich dazu verpflichtet, sich für die Prüfung von Herkunftslandinformationen an das OIN zu wenden. Der diensthabende OIN-Beamte gibt dann eine persönliche Einschätzung zur „Rückführbarkeit“ der betroffenen Person ab (Risiko des *refoulement*). Dies geschieht auf der Grundlage der Notizen aus der vorausgehenden Anhörung, die von einem Polizeibeamten durchgeführt wurde. Die Erfahrung des HHC zeigt, dass die **Prüfung der Herkunftslandinformationen**, die vom OIN durchgeführt wird, und die daraus gezogenen Rückschlüsse oft zu kurz greifen und **nicht genügend Zeit und Ressourcen für eine gründliche Prüfung der spezifischen Umstände des jeweiligen Falls zur Verfügung stehen**.⁴ Normalerweise werden lediglich solche Asylsuchende nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben, die aus Ländern stammen, die das OIN *prima facie* aus Gründen des *Non-Refoulement-Prinzips* als nicht rückkehrgeeignet ansehen, beispielsweise Somalia. Selbst diese Asylsuchenden können jedoch in Anwendung der „Sicheren-Drittstaaten-Regelung“ und bilateraler oder auf EU-Ebene verabschiedeter Rückübernahmeabkommen in ein anderes Transitland wie Serbien oder die Ukraine abgeschoben werden.⁵

Nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz⁶ soll eine Behörde ein Verfahren aussetzen, wenn eine endgültige Entscheidung des Verfahrens zuvor die Prüfung einer bestimmten Angelegenheit durch eine andere Behörde erfordert. Auf das Ausweisungsverfahren von Asylsuchenden angewandt, würde die Anwendung dieser Regelung bedeuten, dass das Ausweisungsverfahren so lange ausgesetzt werden muss, bis eine endgültige Entscheidung über den Asylantrag getroffen worden ist. Darüber hinaus darf die Ausweisung eines Asylsuchenden nur angeordnet werden, nachdem geprüft worden ist, ob er oder sie eine ernsthafte Gefahr für die nationale Sicherheit, die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt.⁷

In der Praxis setzt die Polizei das Ausweisungsverfahren jedoch nicht aus – sie suspendiert lediglich seine Vollziehung. Die Ausweisungsanordnung dient dann als rechtliche Grundlage dafür, die Inhaftierung des Ausländers anzuordnen. Das HHC hat in fünf Fällen, in denen Dublin-Rückkehrer ausgewiesen werden sollten, diese Praxis angefochten. Bis Dezember 2011 hatte das Hauptstädtische Gericht in Budapest (*Fővárosi Bíróság*) drei Urteile⁸ zu dieser Angelegenheit verkündet und in allen Fällen geurteilt, dass die Ausweisungsanordnungen, die vom OIN veranlasst worden waren, unrechtmäßig waren. Das Gericht kam wiederholt zu dem Schluss, dass das OIN das Ende des Asylverfahrens hätte abwarten und das Ausweisungsverfahren selbst (und nicht nur seine Ausführung) bis dahin hätte suspendieren müssen. Nach diesen Urteilen gibt es – unabhängig

Aktivitäten umfassen regelmäßige Besuche durch Anwälte des HHC in Gefängnissen, in denen Ausländer in Abschiebehaft sind. Die Adresse der Website lautet: www.helsinki.hu.

⁴ Laut der Regional Representation for Central Europe des UNHCR hat das OIN im Jahr 2009 in drei von 1580 Fällen die Rückkehr auf Grundlage des *Non-Refoulement-Prinzips* verboten.

⁵ Siehe "Access to territory and asylum procedure in Hungary", Hungarian Helsinki Committee, 2010, S. 23-26, <http://helsinki.hu/dokumentum/Hatatmegfigyelo-program-2010-US-08-24-2011-final-WEB.pdf>.

⁶ Abschnitt 32 (1) des Gesetzes CXL der Allgemeinen Regeln für Verwaltungsvorgänge und Dienstleistungen (General Rules of Administrative Proceedings and Services) von 2004.

⁷ Abschnitt 45 (3) des Gesetzes II zur Zulassung und des Aufenthaltsrechts von Drittstaatenangehörigen (Admission and Right of Residence of Third-Country Nationals) von 2007, ausgelegt vom Hauptstädtischen Gerichtshof in seinem Urteil *H. W. v. Office of Immigration and Nationality*, 21.K.32.365/2011, 21. September 2011.

⁸ *W. G. v. Office of Immigration and Nationality*, Hauptstädtischer Gerichtshof, 5.K.34.146/2010/4., 4. Januar 2011; *A. R. v. Office of Immigration and Nationality*, Hauptstädtischer Gerichtshof, 15.K.34.907/2010/5., 31. März 2011; *H. W. v. Office of Immigration and Nationality*, Hauptstädtischer Gerichtshof, 21.K.32.365/2011, 21. September 2011.

davon, wie oft ein Asylsuchender zuvor in Ungarn um Asyl ersucht hatte – nach seiner Rücküberstellung gemäß der Dublin-Verordnung immer noch keinen rechtmäßigen Grund für seine Ausweisung, wenn der Bewerber eine Fortführung des Asylverfahrens beantragt. **Entgegen dieser einheitlichen Rechtsprechung führt das OIN weiterhin die beschriebene unrechtmäßige Praxis durch.**

Beispielsfall:⁹

Ein afghanischer Asylsuchender wurde von Ungarn, wo er vorher um Asyl gebeten hatte, im Rahmen eines Dublin-Verfahrens zurück übernommen. Nach seiner Rückkehr begann eine Ausweisungsprozedur, während derer er erneut um Asyl bat. Das OIN ordnete trotz seines Asylantrags seine Ausweisung an.

Das OIN begründete seine Entscheidung mit Verweis auf Nichteinhaltung der Bedingung eines rechtmäßigen Aufenthaltes nach dem Gesetz über Drittstaatenangehörige sowie mit Verweis auf die Prüfung des *Non-Refoulement*-Prinzips durch die Asylbehörde, insofern als Afghanistan als sicheres Herkunftsland für den Asylsuchenden galt. Das OIN setzte die Abschiebung aus, bis eine endgültige Entscheidung im Asylverfahren getroffen worden war.

Der Rechtsanwalt des Asylsuchenden focht die Ausweisungsanordnung an. Zwischenzeitlich wurde dem Asylsuchenden subsidiärer Schutz gewährt.

Das Gericht entschied, dass das OIN das Ende des Asylverfahrens hätte abwarten und das Ausweisungsverfahren (und nicht nur seine Vollziehung) bis dahin hätte aussetzen müssen und begründete seine Entscheidung mit Absatz 29 (1) (c) des Gesetzes über Drittstaatenangehörige (jeder Drittstaatenangehörige, der sich um Asyl bewirbt, soll aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten) und Absatz 32 (1) des Verwaltungsverfahrensgesetzes (eine Behörde soll ein Verfahren suspendieren, wenn eine endgültige Entscheidung des Verfahrens zuvor die Prüfung einer bestimmten Angelegenheit erfordert, deren Entscheidung jedoch bei einer anderen Behörde liegt).

Das Gericht merkte ferner an, dass die Vollziehung der Ausweisung ausgesetzt worden war, bis die Reisedokumente und Tickets vorlagen, und nicht bis die Asylbehörde eine Entscheidung über den Asylantrag getroffen hatte – was im Gegensatz zu dem stand, was das OIN vor Gericht vertreten hatte. Darüber hinaus hinterfragte das Gericht die Ernsthaftigkeit und Verlässlichkeit, mit der die Nachforschungen des OIN hinsichtlich der Anwendbarkeit des *Non-Refoulement*-Prinzips betrieben worden waren, und zwar angesichts zweier widersprüchlicher von ihm eingenommener Standpunkte: Im Ausweisungsverfahren legte die Abteilung für Asylangelegenheiten des OIN fest, dass Afghanistan ein sicheres Herkunftsland sei, wohingegen sie im Asylverfahren demselben Bewerber subsidiären Schutz gewährte.

Das Gericht entschied, dass das OIN wichtige Verfahrensregeln verletzt habe, die sich auch auf die inhaltliche Prüfung des Falls auswirkten, indem es unterlassen hatte, die Ausweisungsvollziehung auszusetzen, bevor überhaupt eine Ausweisungsanordnung erlassen worden war. Das Gericht erklärte demzufolge den Ausweisungsantrag für nichtig.

Das zuvor beschriebene Möglichkeit der Einlegung von Rechtsbehelfen ist jedoch keine Lösung für die große Mehrheit von Asylsuchenden, die von Ungarn im Rahmen des Dublin-Verfahrens zurück übernommen werden. Die Anwälte des HHC konnten aufgrund von Kapazitätsengpässen und vielfältigen technischen Hindernissen in nur fünf solchen Fällen anwesend sein und Beschwerde einlegen. Im Vergleich zur Gesamtzahl solcher und ähnlicher Fälle (zwischen dem 1. Januar und dem 31. Oktober 2011 wurden im Rahmen des Dublin-Verfahrens insgesamt 391 Personen nach Ungarn überstellt), erscheinen fünf Fälle als unbedeutend.¹⁰ Darüber hinaus haben Gerichtsurteile in Ausweisungsfällen in Ungarn nicht mehr als eine Inter-partes-Wirkung. Das OIN ist nicht rechtlich verpflichtet, sich an diese Urteile zu halten, wenn es über ähnliche Fälle entscheidet. Außerdem wurden die Entscheidungen über die Annullierung der Ausweisungsanordnungen vom selben Gericht getroffen – doch andere Gerichte in anderen Regionen Ungarns mögen anders entscheiden. Die drei oben beschriebenen Fälle dürfen deshalb nicht suggerieren, dass richterliche Überprüfungen ein wirksames Mittel wären, um die besagte unrechtmäßige Praxis zu stoppen, von der möglicherweise Hunderte von Asylsuchenden jedes Jahr betroffen sind.

⁹ *W.G. gegen das Amt für Einwanderung und Staatsbürgerfragen (W. G. v. Office of Immigration and Nationality)*, Hauptstädtischer Gerichtshof von Budapest, 5.K.34.146/2010/4., 4. Januar 2011.

¹⁰ Laut dem OIN wurden im Jahr 2009 934 Menschen und im Jahr 2010 742 Menschen im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Ungarn zurückgebracht. Laut Statistik akzeptierte das OIN bis zum 31. Oktober 2011 Ungarns Verantwortung in 990 Fällen, und 391 Personen wurden im Rahmen des Dublin-Verfahrens tatsächlich nach Ungarn zurückgebracht. In diese Anzahl eingerechnet sind 335 Erwachsene, 48 Kinder (mit Familien) und sieben unbegleitete Minderjährige. Quelle: Offizielle Statistik des OIN, *Kiadványfüzet 2009-2010*. Arbeitsblatt (*worksheet*) Nr. 37 und ein offizieller Informationsbrief des OIN, datiert auf den 5. Dezember 2011.

3. DIE ASYLANTRÄGE VON DUBLIN-RÜCKKEHRERN SETZEN DIE ABSCHIEBUNG NICHT AUS UND SIND KOSTENPFLICHTIG

Die Änderung des Asylrechts im Jahr 2010 schaffte die aufschiebende Wirkung von Folgeanträgen auf Ausweisungsmaßnahmen ab, wenn das OIN oder ein Gericht in seiner letzten (vorangegangenen) Entscheidung entschieden hatte, dass eine Ausweisung nicht gegen das *Refoulement-Verbot* verstoße.¹¹ Der Begriff „Folgeantrag“ beschreibt einen Antrag, der gestellt wird, wenn ein vormaliges Asylverfahren mit einer endgültigen Entscheidung beendet oder ausgesetzt worden ist (beendet ohne eine Entscheidung über die Begründetheit des Antrags, z.B. weil die Person in einer frühen Phase des Verfahrens abtauchte).

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Praxis ist es sehr wahrscheinlich, dass Asylsuchende, die nach Ungarn überstellt werden und aus einem Land stammen, das nicht *prima facie* als rückkehruntauglich befunden wird, als erstes eine Ausweisungsanordnung bekommen und dass ihr Folgeantrag keine aufschiebende Wirkung hat. **Diese Praxis gibt Anlass für ernsthafte Bedenken, da sie zur Abschiebung von Asylsuchenden führen kann, deren Asylantrag noch nie in einem EU-Mitgliedstaat inhaltlich geprüft wurde.**

Das HHC forderte das OIN im März 2011 dazu auf, diese Angelegenheit klar zu stellen. Der Generaldirektor des OIN antwortete am 6. April 2011 folgendermaßen: „Das Wegfallen der aufschiebenden Wirkung von Folgeanträgen führt nicht zu einer Verletzung des *Non-Refoulement-Prinzips* nach der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, denn die Behörde erfragt – vor einer Ausweisungsanordnung oder während der Ausführung der Ausweisungsanordnung – die Einschätzung des OIN über die Anwendbarkeit des *Non-Refoulement-Prinzips*. Der oder die Asylsuchende gibt, indem er oder sie seine Kooperationspflicht mit den Behörden bricht, wenn er oder sie sich auf den Weg zu einem unbekanntem Bestimmungsort macht und in einem anderen Land Asyl beantragt, auf diese Weise zu verstehen, dass er oder sie keinen internationalen Schutz in Ungarn beanspruchen möchte. Er oder sie strebt lediglich danach, die Arbeit der Ausländerbehörde zu beeinträchtigen.“ Das HHC vertritt die Ansicht, dass eine solche „Bestrafung“ Asylsuchender dafür, dass sie sich in einen anderen EU-Mitgliedstaat (wo sie familiären Anschluss, kulturelle oder sprachliche Bindungen o.ä. haben mögen), **die Anwendung des Dublin-Verfahrens unrechtmäßig unterminiert. Ein Eckpfeiler des Dublin-Verfahrens ist das Prinzip, dass alle Asylsuchenden das Recht haben, dass ihr Antrag von einem Mitgliedstaat auf seine Begründetheit geprüft wird.**

Darüber hinaus sieht das Asylgesetz vor, dass **nachfolgende Asylanträge nicht mehr kostenlos sind.**¹² Die Erfahrung des HHC hat gezeigt, dass bis dato noch kein Asylsuchender dazu aufgefordert wurde, diese Gebühr zu zahlen. Nichtsdestotrotz könnte allein schon die Tatsache, dass eine solche Gebühr gesetzlich vorgesehen ist, mittellosen Dublin-Rückkehrern ein Asylverfahren verwehren, wenn die Praxis entsprechend geändert wird.

Asylsuchende, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellt werden, werden somit gegenüber anderen Asylsuchenden diskriminiert, nur weil sie vorher Ungarn verlassen hatten. Die Europäische Kommission hat bereits Griechenland für seine ähnliche Praxis, die Dublin-Verordnung¹³ inkorrekt auszuführen, gerügt. Bis April 2006 suspendierte und beschloss Griechenland die Anträge von Asylsuchenden, welche ihren Aufenthaltsort ohne Erlaubnis verlassen hatten. Diese Fälle konnten nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen wieder aufgenommen und auf ihre Begründetheit hin geprüft werden. In der Folge riskierten Asylsuchende, aus Griechenland in ihr Herkunftsland abgeschoben zu werden, ohne dass ihr Antrag in irgendeiner Weise inhaltlich geprüft worden wäre und unter Inkaufnahme möglicher Verletzungen des *Refoulement-Verbots*. (Die griechischen Behörden haben inzwischen besagte problematische Vorschrift geändert bzw. abgeschafft.)

Artikel 3 (1) der Dublin-Verordnung verpflichtet den als zuständig bestimmten Mitgliedstaat dazu, den Asylantrag zu prüfen.¹⁴ Dieser wichtige Bestandteil der Verordnung zielt darauf ab, zu garantieren, dass Asylsuchende nach ihrer Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat auch wirklich Zugang zu einem Asylverfahren bekommen. Die Europäische Kommission begründete dies in ihrem Erklärenden Memorandum zur Neufassung der Dublin-Verordnung¹⁵ damit, dass das Prinzip des wirksamen Zugangs zu einem Asylverfahren, welches Teil des Rechts auf Asyl ist, gestärkt wird, wenn die Pflicht des zuständigen Mitgliedstaates deutlich gemacht wird, eine umfassende Bewertung der Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden vorzunehmen. Laut der Neufassung der Verordnung muss ein

¹¹ Abschnitt 54 (a) des Gesetzes LXXX von 2007 zum Asyl („Asylgesetz“).

¹² Laut Abschnitt 29 des Gesetzes Nr. XCIII. von 1990 zu Abgaben beträgt die Gebühr rund 10 Euro.

¹³ Im Februar 2006 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland ein, das auf Nichteinhaltung des Artikels 3 (1) der Dublin-Verordnung lautete. Der Fall gegen Griechenland wurde dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt (31. März 2008, Fall-130/08, PbE (2008) C128/25). Als Folge dieser Abgabe an den Gerichtshof änderten die Griechischen Behörden die fragliche Bestimmung in der griechischen Asylverordnung.

¹⁴ „Die Mitgliedstaaten prüfen jeden Asylantrag, den ein Drittstaatsangehöriger an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats stellt.“

¹⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 3. Dezember 2008, COM(2008) 820.

zuständiger Mitgliedstaat, wenn er die Prüfung eines Antrags nach Rücknahme seitens des Asylsuchenden ausgesetzt hatte, seine Entscheidung zurücknehmen und die Prüfung zu Ende führen.¹⁶

Der Rat der Europäischen Union unterstützte den Vorschlag der Kommission und schlug den folgenden Wortlaut für die Bestimmung vor: "[...] wenn der verantwortliche Mitgliedstaat die Prüfung des Antrags auf die Rücknahme desselben seitens des Asylsuchenden hin ausgesetzt hatte, bevor eine inhaltliche Entscheidung gefällt wurde, soll er sicher stellen, dass der Asylsuchende ein Recht darauf hat, die Vervollständigung der Prüfung seines Antrags zu beantragen oder einen neuen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, der **nicht als Folgeantrag behandelt werden soll**, wie in der Verfahrensrichtlinie [2005/85/EC] definiert."¹⁷

Die Ungarische Praxis wird demnach nicht nur der korrekten Anwendung des *Non-Refoulement-Prinzips* nicht gerecht, sondern sie missachtet auch die momentane Position der Europäischen Kommission und des Rats in dieser Sache.

4. DUBLIN-RÜCKKEHRER WERDEN OFT LANGE IN ABSCHIEBEHAFT BEHALTEN

Auf der Grundlage der Ausweisungsanordnung ordnet das OIN normalerweise für den oder die Asylsuchenden Abschiebehaft an. Die höchstmögliche Haftdauer wurde im Dezember 2010 von 6 auf 12 Monate erhöht. Es ist außerdem möglich, Familien mit Kindern für eine Dauer von bis zu 30 Tagen in Abschiebehaft zu nehmen. Die geänderte Gesetzgebung bietet damit eine Rechtsgrundlage für die Inhaftierung von Asylsuchenden für die Dauer des gesamten Asylverfahrens (sowohl für die administrative Phase als auch für die Zeit der richterlichen Überprüfung), was zu einer **routinemäßigen Inhaftierung der meisten Asylsuchenden führt**.

Abschiebehaft sollte nur angeordnet werden können, wenn die folgenden, gängigen Bedingungen erfüllt sind:

1. Um die Ausweisung oder den Transfer eines Drittstaatenangehörigen innerhalb des Dublin-Verfahrens zu sichern, soll die Einwanderungsbehörde die Möglichkeit haben, die in Frage stehende Person festzuhalten, wenn:

- a) er oder sie sich abtaucht oder die Vollstreckung seiner oder ihrer Ausweisung auf sonstige Weise behindert;
- b) er oder sie sich geweigert hat, das Land zu verlassen oder wenn begründete Anhaltsgründe vorliegen, dass er oder sie die Vollstreckung der eigenen Ausweisung verzögert oder verhindert;
- c) er oder sie in ernstzunehmender Weise oder wiederholt den Verhaltenskodex des vorgeschriebenen Wohnorts verletzt hat;
- d) er oder sie es unterlassen hat, sich wie angeordnet bei den Behörden zu melden und damit die Arbeit der Ausländerbehörde oder das Dublin-Verfahren behindert;
- e) er oder sie aus dem Gefängnis entlassen worden ist, wo er oder sie eine Haftstrafe für eine vorsätzliche Straftat verbüßt hat.¹⁸

2. Die Einwanderungsbehörde kann die Abschiebehaft des Drittstaatenangehörigen vor seiner Ausweisung anordnen, um den Abschluss des laufenden aufenthaltsrechtlichen Verfahrens sicher zu stellen, wenn seine/ihre Identität oder die rechtlichen Grundlagen seines/ihrer Aufenthalts noch nicht abschließend festgestellt werden konnten.¹⁹

Nach dem Gesetz soll das OIN in Betracht ziehen, ob die Durchführung der Abschiebung nicht auch mittels eines verpflichtenden Aufenthaltsortes gesichert werden kann, bevor sie eine Abschiebehaft anordnet.²⁰ In der Erfahrung

¹⁶ Artikel 18 (2) der Neufassung. In der Dublin-Verordnung beschreibt die "Zurückziehung" eines Antrags auf internationalen Schutz die Handlung, mit der der Antragsteller die Verfahren beendet, welche durch die Einreichung seines Antrags auf internationalen Schutz in Gang gesetzt wurden, und zwar geschieht dies in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2005/85/EC entweder explizit oder stillschweigend (Artikel 2 (e) der Neufassung). Das Verlassen des Territoriums eines Mitgliedstaates kann deshalb als „stillschweigendes Zurückziehen“ des Asylantrages betrachtet werden.

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatenangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Rat der Europäischen Union, 18. Juli 2011, Interinstitutionelles Dossier: 2008/0243 (COD).

¹⁸ Abschnitt 54 (1) des Gesetzes zu Drittstaatenangehörigen.

¹⁹ Abschnitt 55 (1) des Gesetzes zu Drittstaatenangehörigen.

²⁰ Abschnitt 54 (2) des Gesetzes zu Drittstaatenangehörigen.

des HHC zitiert das OIN lediglich die relevanten Bestimmungen aus dem Gesetz (die Gründe für die Abschiebehaft) in seinen Abschiebehaftbefehlen, **liefert jedoch keinerlei konkrete Rechtfertigung dafür, warum die Inhaftierung einer bestimmten Person mit den rechtlichen Grundlagen für eine Haft übereinstimme.** Abschiebehaftbefehle sind demnach nicht angemessen auf den Einzelfall angewandt und ziehen niemals besondere individuelle Umstände oder Alternativen zu einer Inhaftierung in Betracht. Diese Verfahrensweise betrifft auch Dublin-Rückkehrer. Des Weiteren **entspricht diese Praxis nicht der Europäischen Menschenrechtskonvention.** Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erklärte eindeutig, dass "das Fehlen ausführlicher Begründungen für den Freiheitsentzug des Asylsuchenden unvereinbar mit den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ist, die im Artikel 5 der Konvention vorgegeben sind."²¹

5. DUBLIN-RÜCKKEHRER HABEN IN DER ABSCHIEBEHAFT KEINEN ZUGANG ZU WIRKSAMEN RECHTSBEHELFFEN

Nach der langjährigen Erfahrung des HHC ist eine **richterliche Überprüfung der Abschiebehaft in Ungarn praktisch wirkungslos.** Eine Abschiebehaft soll alle 30 Tage überprüft werden und kann nur vom regional zuständigen Gericht verlängert werden. In den meisten Fällen bleibt dies jedoch eine reine Formalität. Örtliche Gerichte entscheiden in allen Fällen im Wesentlichen gleich. Ihre Begründungen sind lakonisch und **beruhen nicht auf einer gründlichen Bewertung der Sachlage und der individuellen Umstände.** Deshalb kann – im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten – eine Verlängerung der Abschiebehaft in Ungarn als automatisch oder quasi-automatisch angenommen werden. Dem HHC ist in den letzten Jahren kein einziger Fall zu Ohren gekommen, in dem ein Gericht die Abschiebehaft beendet hätte, indem es sich beispielsweise auf die Unmöglichkeit berufen hätte, eine Ausweisungsmaßnahme durchzuführen, wenn der Person später durch der OIN Schutz gewährt wurde.

Ferner **kann gegen die Entscheidung der OIN kein Rechtsmittel eingelegt werden.** Die Rechtmäßigkeit der Haft kann nur im Rahmen des beschriebenen Systems der automatischen richterlichen Überprüfung kontrolliert werden. Asylsuchende, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens zurück geschickt werden, werden **systematisch inhaftiert** und haben wegen dieser allgemeinen Unzulänglichkeiten keine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung wirksam überprüfen zu lassen.

6. DUBLIN-RÜCKKEHRERN WERDEN AUFNAHMEBEDINGUNGEN VORENTHALTEN UND SIE WERDEN MÖGLICHERWEISE FÜR IHRE EIGENE INHAFTIERUNG ZUR KASSE GEBETEN

Wer in Abschiebehaft kommt, kann für die **Kosten der eigenen Inhaftierung herangezogen werden.**

Beispielsfall:²²

Eine Asylsuchende wurde im Rahmen des Dublin-Verfahrens von Ungarn zurück genommen und reichte einen Folgeantrag auf Asyl ein. Ihre Ausweisung wurde angeordnet, und sie wurde drei Monate lang inhaftiert. Im September 2011 wurde ihr subsidiärer Schutz gewährt, und eine Woche später erhielt sie eine Zahlungsaufforderung, laut der sie die Kosten ihrer dreimonatigen Abschiebehaft (etwa 620 Euro) begleichen sollte. Die Aufforderung bezog sich auf Abschnitt 50 (1) des Gesetzes zu Drittstaatsangehörigen, nach dem die mit der Ausweisung verbundenen Kosten vom Ausgewiesenen zu tragen seien, und darauf, dass sie sich geweigert habe, das Land freiwillig zu verlassen und damit die Ausführung der Ausweisung entweder verzögere oder verhindere (Abschnitt 54 (1) (b) des Gesetzes zu Drittstaatsangehörigen.)

Darüber hinaus haben nach dem Asylgesetz all jene, die einen Folgeantrag auf Asyl stellen, **keinen Anspruch auf Unterstützung oder Hilfe bei der Unterbringung, die normalerweise Asylsuchenden zusteht.**²³ Weil die Asylanträge von Dublin-Rückkehrern als Folgeanträge behandelt werden, haben diejenigen, die letztendlich nicht inhaftiert werden, nach ihrer Rückkehr keinen Zugang zu angemessenen Aufnahmebedingungen. In der Praxis werden diejenigen, die nicht inhaftiert werden, in einer Gemeinschaftsunterkunft in Balassagyarmat untergebracht, wo sie keinerlei Zugang zu kostenloser Rechtshilfe haben (es sei denn, sie reisen auf eigene Kosten ins 90 km entfernte Budapest). Der Zugang zu Informationen zu ihrem Asylverfahren ist ebenfalls insofern eingeschränkt, als es dort keine OIN-Beamten gibt.

²¹ Vgl. z.B.: *Lokpo und Touré gegen Ungarn (Lokpo and Touré v. Hungary)*, App. Nr. 10816/10, 20. September 2011, § 24 und *Darvas gegen Ungarn (Darvas v. Hungary)*, App. Nr. 19547/07, 11. Januar 2011, § 28.

²² Entscheidung 106-1-9330/39/2011-Ké, Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaftsfragen, 22. September 2011. Die Entscheidung wurde angefochten. Zur Zeit der Veröffentlichung dieses Dokuments war noch keine Entscheidung über den Ausgang der Klage getroffen worden.

²³ Abschnitt 54 (b) des Asylgesetzes.

7. EMPFEHLUNGEN

1. Das Ungarische Helsinki Komitee fordert die EU-Mitgliedstaaten und nationalen Gerichte dringend auf, bei Überstellungsentscheidungen nach der Dublin-Verordnung angesichts der beschriebenen Sachlage eine gründliche und auf den Einzelfall zugeschnittene Überprüfung der Bedingungen durchzuführen, die Asylsuchende nach ihrer Rückkehr nach Ungarn erwarten.

Im Besonderen sollten Garantien eingeholt werden, dass

- **ein Asylverfahren jeglichen Ausweisungsmaßnahmen voraus geht;**
- **nicht automatisch Abschiebehaft angeordnet wird und**
- **dass angemessene Aufnahmebedingungen geschaffen werden (welche die individuellen Umstände der betroffenen Person berücksichtigen).**

2. Das Ungarische Helsinki Komitee fordert von den ungarischen Behörden, Dublin-Rückkehrern vollständigen und wirksamen Zugang zum Asylverfahren in Ungarn zu sichern.

Die ungarischen Behörden sollten

- **Ausweisungsverfahren solange aussetzen, bis eine endgültige Entscheidung über den Asylantrag ergangen ist**
- **die gleichsam automatische Praxis, für Dublin-Rückkehrer Abschiebehaft anzuordnen, beenden,**
- **Asylanträge von Dublin-Rückkehrern nicht länger als Asylfolgeanträge behandeln,**
- **sicher stellen, dass alle Dublin-Rückkehrer Zugang zu angemessenen Aufnahmebedingungen erhalten.**

Weitere Informationen erhalten Sie beim Ungarischen Helsinki Komitee (helsinki@helsinki.hu, www.helsinki.hu).