



Mazedonien: Entzug der Reisepässe zwangsweise rückgeführter Personen

Auskunft der SFH-Länderanalyse

Adrian Schuster

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7

Bern, 20. März 2013



Member of the European
Council on Refugees and Exiles

Einleitung

Der Anfrage an die SFH-Länderanalyse haben wir die folgenden Fragen entnommen:

1. Wie verläuft das Verfahren des Passentzugs gemäss Artikel 37 Absatz 1, Nr. 6 des mazedonischen Gesetzes über Reisedokumente?
2. Werden Rückkehrenden, insbesondere Roma, die nach erfolglosem Asylantrag im Ausland nach Mazedonien abgeschoben werden, bei ihrer Einreise von den mazedonischen Behörden ihre Reisepässe abgenommen?
3. Die für die Entgegennahme von Anträgen auf Sozialhilfeleistungen oder den Zugang zu kostenfreien Gesundheitsfürsorge zuständigen mazedonischen Behörden sollen Antragsstellenden Leistungen verweigert oder keine Entscheidung über deren Anträge getroffen haben. Dies, nachdem sie auf Grund eines fehlenden Passes oder entsprechender Kennzeichnung des Passes festgestellt haben, dass die Antragsstellenden nach erfolglosem Asylantrag im Ausland nach Mazedonien abgeschoben worden sind. Trifft dies zu?
4. Falls Frage 3 bejaht wird: Handelt es sich um Einzelfälle oder ist von einer regelmässigen Vorgehensweise auszugehen?
5. Gibt es weitere Einschränkungen des Zugangs zu Sozialhilfeleistungen oder zu kostenfreien Gesundheitsdiensten für zwangsweise nach Mazedonien zurückgeführte Personen?

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH beobachtet die Entwicklungen in Mazedonien seit mehreren Jahren.¹ Aufgrund von Expertenauskünften und eigenen Recherchen nehmen wir zu den Fragen wie folgt Stellung:

1 Entzug des Reisepasses

Die erhöhte Zahl der Asylgesuche durch Personen aus Mazedonien hat dazu geführt, dass die betroffenen westeuropäischen Länder Druck auf die mazedonische Regierung ausübten, präventive Massnahmen zu ergreifen. Die mazedonische Regierung sah sich dabei mit einer möglichen Aufhebung der Visafreiheit für mazedonische Staatsangehörige bei Reisen in die Länder der Europäischen Union (EU) konfrontiert.²

Markierung der Reisepässe der ausreisenden Roma. Mit einer Reihe von Massnahmen haben die mazedonischen Behörden reagiert, um weitere Asylgesuche mazedonischer Staatsangehöriger in Westeuropa zu verhindern: Das neue Gesetz zur Grenzüberwachung vom Dezember 2010 wird als Grundlage verwendet, um die Ausreise von Personen mit mazedonischer Nationalität zu verhindern, welche

¹ www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander.

² Deutsche Welle, Macedonia to block Roma from EU, 8. April 2012: www.dw.de/p/14ZQo; Reuters, Europe seeks to stem flow of Balkan Asylum Seekers, 24. Oktober 2012: www.reuters.com/article/2012/10/24/balkans-asylum-idUSL5E8LO36120121024.

verdächtig werden, in Westeuropa ein Asylgesuch stellen zu wollen. Dabei wird nach Angaben der Innenministerin Gordona Jankuloska ein sogenanntes «*Risk Profiling*» angewandt, das auf den Informationen beruhe, welche die mazedonischen Behörden von den EU-Mitgliedstaaten erhalten würden.³ Die Europäische Kommission hat in mehreren Berichten dieses Profil der Asylsuchenden aus den westlichen Balkanländern genannt: Es handele sich dabei mehrheitlich um Angehörige der Roma-Ethnie.⁴ Angehörige dieser «Risikogruppe» werden bei der Ausreise von den mazedonischen Grenzbehörden diskriminiert. Es ist mehrfach dokumentiert, dass die Reisepässe dieser Personen von den Behörden mit den Buchstaben «AZ»⁵ oder zwei parallelen Linien markiert wurden.⁶

Verweigerung der Ausreise der Angehörigen der Roma-Ethnie. Personen mit markierten Reisepässen wurde von den Behörden die Ausreise aus Mazedonien verwehrt.⁷ Nach Angaben des *US Department of State* wurden zwischen April und Oktober 2011 mehr als 1'500 mazedonischen Bürgerinnen und Bürgern die Ausreise verweigert, weil sie potentielle Asylsuchende in der EU sein könnten.⁸ Nach Angaben des Sprechers des Innenministeriums wurden zwischen April 2011 und April 2012 rund 4'000 mazedonische Staatsangehörige an der Ausreise gehindert.⁹ Von diesen diskriminierenden Massnahmen sind vorwiegend Angehörige der Roma-Ethnie betroffen.¹⁰

Wie verläuft das Verfahren des Passentzugs gemäss Artikel 37 Absatz 1, Nr. 6 des mazedonischen Gesetzes über Reisedokumente?

- ³ Republic of Macedonia, Government of the Republic of Macedonia, Jankuloska: Visa Liberalization, Crucial Benefit in Macedonia's EU Integration Process, 16. November 2011: www.vlada.mk/node/621?language=en-gb; Chachipe, Selective Freedom, The Visa Liberalisation and Restrictions on the Right to Travel in the Balkans, Juni 2012, S. 37f.; www.romarights.files.wordpress.com/2012/07/chachipe visa liberalisation_report_270612.pdf.
- ⁴ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Third Report On the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in Accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, 28. August 2012, S. 12: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:EN:PDF; European Commission, Commission Staff Working Paper, Second Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in Accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, 7. Dezember 2011, S. 11: www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/1570/COM_SEC%282011%291570_EN.pdf.
- ⁵ Vermutlich eine Kennzeichnung für «Azilant», die mazedonische Bezeichnung für Asylsuchende.
- ⁶ Roma Transitions, Racial Profiling on Macedonian Borders, 2. Juli 2012: www.romatransitions.org/racial-profiling-on-macedonias-borders/; Chachipe, Selective Freedom, Juni 2012, S. 39f.; ARKA, Monthly Report for the Situation of the Roma Rights in Macedonia, May – June 2011, Juli 2011: www.xa.yimg.com/kq/groups/13482277/1267651995/name/Monthly+Report+-+May-June.pdf.
- ⁷ Roma Transitions, Racial Profiling on Macedonian Borders, 2. Juli 2012; Chachipe, Selective Freedom, Juni 2012, S. 39f.; Thomas Hammarberg, The Council of Europe Commissioner's Human Rights Comment, The Right to leave one's Country should be applied without Discrimination, 22. November 2011: www.commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=193; ARKA, Monthly Report for the Situation of the Roma Rights in Macedonia, May – June 2011, Juli 2011.
- ⁸ USDOS – US Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2011, Macedonia, 24. Mai 2012: www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?dld=186377.
- ⁹ Kanal 5, KOD lazni Azilanti, Minute 11:50-12:19: www.youtube.com/watch?v=Z-eYO4nEbDY (Zugriff am 11. März 2013), zitiert nach: /; Chachipe, Selective Freedom, Juni 2012, S. 36, Fussnote 169.
- ¹⁰ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Human Rights of Roma and Social Cohesion Should Be Strengthened, says Commissioner Muižnieks in Skopje, 29. November 2012: www.coe.int/t/commissioner/News/2012/121129Macedonia_en.asp; USDOS, Country Reports on Human Rights Practices for 2011, Macedonia, 24. Mai 2012.

Entzug der Reisepässe der Angehörigen der Roma-Ethnie. Am 28. September 2011 hat die mazedonische Regierung das Gesetz über Reisedokumenten dahingehend geändert, dass die Reisepässe von Personen, welche zwangsweise aus einem anderen Staat wegen Verstosses gegen die Einreise- und Aufenthaltsstimmungen zurückgeführt oder deportiert werden, konfisziert werden können.¹¹ Die Auswirkungen des Gesetzes betreffen mehrheitlich Angehörige der Roma-Ethnie.¹² Artikel 37 des mazedonischen Gesetzes über Reisedokumente liefert die Grundlage für die Ablehnung der Ausstellung eines Reisepasses oder eines Visums. Dem Artikel 38 wurde ein Absatz hinzugefügt, der den Entzug des Reisepasses prinzipiell auf ein Jahr begrenzt, wenn die Gründe für die Ablehnung eines Pass- oder Visumsantrags nach Ablauf eines Jahrs aufgehoben sind. Im Rahmen eines formellen Verfahrens wird durch eine Kommission des Innenministeriums über den einjährigen Passentzug entschieden.¹³

Praktisch alle unter Zwang Rückgeführte betroffen. Nach Angaben verschiedener Quellen werden allen zwangsweise rückgeführten Personen, gleich welcher Ethnie sie angehören, nach einem erfolglosen Asylantrag im Ausland der Reisepass abgenommen.¹⁴ Eine weitere Quelle bestätigt, dass die Reisepässe in rund 90 Prozent der Fälle entzogen wird.¹⁵ Gemäss verschiedenen Quellen sollen betroffene Personen ihre Reisepässe nur äusserst selten zurückerhalten haben.¹⁶

Harsche Kritik des Kommissars für Menschenrechte. Nils Muižnieks, der Kommissar für Menschenrechte der Europäischen Union hat bei seinem jüngsten Besuch in Mazedonien den Reisepassentzug der mazedonischen Romas kritisch beobachtet. Gegenüber der Presse hat er am 21. Februar 2013 bestätigt, dass die Pässe der mazedonischen Roma von den mazedonischen Behörden beschlagnahmt würden. Weiter äusserte er sich, dass dies seiner Ansicht nach ein Verstoß gegen die Menschenrechte sei, dass diese Menschen für ihren Asylantrag in der Europäischen Union bestraft würden.¹⁷

Werden Rückkehrenden, insbesondere Roma, die nach erfolglosem Asylantrag im Ausland nach Mazedonien abgeschoben werden, bei ihrer Einreise von den mazedonischen Behörden ihre Reisepässe abgenommen?

¹¹ E-Mail-Auskunft einer Kontaktperson vom 26. Februar 2013; Republic of Macedonia, Jankuloska: Visa Liberalization, Crucial Benefit in Macedonia's EU Integration Process, 16. November 2011; European Asylum Support Office, 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, 2012, S. 26: www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/docs/easo_annual_report_final_en.pdf.

¹² Chachipe, Selective Freedom, Juni 2012, S. 37ff.; Southeast European Times, Macedonian Roma upset over Asylum Rules, 11. August 2012: www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/08/11/feature-01.

¹³ E-Mail-Auskunft einer Kontaktperson vom 26. Februar 2013.

¹⁴ Interview einer Kontaktperson mit einem hohen Beamten des mazedonischen Innenministeriums vom 15. Februar 2013; Interview einer Kontaktperson mit Vertretern der NGO Romaversitas in Skopje vom 15. Februar 2013.

¹⁵ E-Mail-Auskunft einer Kontaktperson vom 26. Februar 2013.

¹⁶ Einige Gesprächspartner waren sogar der Ansicht, dass eine Rückgabe nicht vorgesehen sei. Interview einer Kontaktperson mit einem hohen Beamten des mazedonischen Innenministeriums vom 15. Februar 2013; Interview einer Kontaktperson mit Vertretern der NGO Romaversitas in Skopje vom 15. Februar 2013.

¹⁷ Alter Echos, «L'UE sous-traite le sale boulot aux pays des Balkans!», 22. Februar 2013: www.alterechos.be/?p=breves&d=i&c=a&art_id=23012&listby=day&art_date=2013_02_22.

Reisepassentzug direkt am Flughafen. Gemäss Recherchen einer Kontaktperson vor Ort werden die Reisepässe der zwangsweise rückgeschafften Personen bei der Einreise am Flughafen durch die mazedonischen Behörden eingezogen.¹⁸

2 Einschränkungen im Zugang zu Sozialhilfe und Gesundheitsfürsorge

Die für die Entgegennahme von Anträgen auf Sozialhilfeleistungen oder den Zugang zu kostenfreien Gesundheitsfürsorge zuständigen mazedonischen Behörden sollen Antragsstellenden Leistungen verweigert oder keine Entscheidung über deren Anträge getroffen haben. Dies nachdem sie auf Grund eines fehlenden Passes oder entsprechender Kennzeichnung des Passes festgestellt haben, dass die Antragsstellenden nach erfolglosem Asylantrag im Ausland nach Mazedonien abgeschoben worden sind. Trifft dies zu? Falls die Frage bejaht wird: Handelt es sich um Einzelfälle oder ist von einer regelmässigen Vorgehensweise auszugehen?

Sperre der Sozialhilfe. Im Rahmen der Recherchen wurde von verschiedenen Quellen bestätigt, dass Rückkehrende ihren Anspruch auf Sozialhilfe verlieren und mit einer Sperre belegt werden (siehe folgende Antwort). Dies bezieht sich aber auch auf Personen, welche keinen Asylantrag gestellt haben.¹⁹ Die Verantwortung für die Aufhebung der Sperre liegt bei den lokalen Behörden.²⁰ Gemäss Angaben der Zentrale für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung des Deutschen Bundesamtes für Migration und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) könne nicht bestätigt werden, dass nur aufgrund der Tatsache, dass eine Person einen Asylantrag gestellt habe von staatlicher Seite drastische Strafen im Bereich der Sozial- und Gesundheitsfürsorge erfolgen.²¹

Diskriminierung beim Entscheid über die Aufhebung der Sperre. Nach Angaben einer Kontaktperson würden die lokalen Behörde die rückkehrende Personen, welche zuvor im Ausland einen Asylantrag gestellt hätten, bei dem Entscheid über die Aufhebung der Sperre der Sozialhilfe benachteiligen. Dies laufe darauf hinaus, dass diese Personen langfristig keinen Zugang zu Sozialhilfe hätten.²²

Warnungen vor Verlust des Rechts auf Sozialhilfe und Gesundheitsfürsorge. Als Bestandteil verschiedener Massnahmen zur Prävention weiterer Asylgesuche der mazedonischen Staatsangehörigen in der EU, hat das mazedonische Innenministerium im Juli 2011 zusammen mit Roma-NGOs und Migrationszentren eine Informationskampagne mit dem Titel «*Stop the abuse of the visa liberalization*» ge-

¹⁸ E-Mail-Auskunft einer Kontaktperson vom 25. Februar 2013.

¹⁹ E-Mail-Auskunft eines vor Ort tätigen Mitarbeiters einer internationalen Entwicklungsagentur vom 10. Januar 2013.

²⁰ Telefoninterview mit einer Kontaktperson vom 20. März 2013.

²¹ Siehe auch Bundesamt für Migration / International Organization for Migration, ZIRF-Counselling-Formular für Individualfragen, Mazedonien, 28. September 2012: www.bamf.de/SharedDocs/MILo-DB/DE/Rueckkehrfoerderung/Laenderinformationen/Rueckkehrfragen/rf-skopje-mazedonien-medvers-sozbel_2012-09-28_dl.pdf.

²² Telefoninterview mit einer Kontaktperson vom 20. März 2013.

startet.²³ Roma-NGOs haben im Auftrag der Regierung in Veranstaltungen vor den negativen Konsequenzen eines Asylantrags in der EU gewarnt. Dabei wurde nach Angaben einer dieser NGOs vor dem Verlust des Rechts auf Sozialhilfe und des Rechts auf Krankenversicherung gewarnt.²⁴

Gibt es weitere Einschränkungen des Zugangs zu Sozialhilfeleistungen oder zu kostenfreien Gesundheitsdiensten für zwangsweise nach Mazedonien zurückgeführte Personen?

Verlust des Rechts auf Sozialhilfe. Gemäss den Angaben verschiedener Quellen verlieren Rückkehrende ihre Rechte auf Sozialhilfeleistungen.²⁵ Weil sie der Pflicht der regelmässigen Meldung bei der zuständigen Behörde nicht nachkommen konnten, wird ihr Anspruch auf Sozialhilfe unterbrochen. Nach Angaben einer Kontaktperson werden sie im Anschluss daran für mindestens sechs Monate für die beantragten Leistungen gesperrt, unabhängig davon, ob die betreffende Person im In- oder Ausland war.²⁶ Eine weitere Kontaktperson gab die Auskunft, dass die Sperre auch langfristig sein kann und deren Aufhebung von den lokalen Behörden abhängt.²⁷

Zugang zu kostenfreien Gesundheitsdiensten. Gemäss Angaben verschiedener Quellen soll der Zugang zur kostenfreien Gesundheitsfürsorge für rückkehrende abgeschobene Asylsuchende gewährleistet sein.²⁸ Personen, welche längere Zeit nicht in Mazedonien gewohnt haben, können sich nach der Rückkehr beim Krankenversicherungsfonds melden und sind ab dem gleichen Tag versichert.²⁹ Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2011 gibt es keinen Anspruch auf eine kostenlose Krankenversicherung für Arbeitslose. Stattdessen gilt der Anspruch für Personen, die ein geringes Einkommen aufweisen auch ohne Nachweis ihrer Arbeitslosigkeit.³⁰ Der Verlust des Anspruchs auf Sozialhilfe kann aber Auswirkungen auf die Höhe der Selbstzahlungen für Gesundheitsdienste haben. Sozialhilfebezüger sind von diesen in der Regel mit Ausnahme der Selbstzahlungen für Medikamente befreit.³¹ Weiter können Personen ihr Anrecht auf die Krankenversicherung verlieren,

²³ Republic of Macedonia, Jankuloska: Visa liberalization, crucial benefit in Macedonia's EU integration process, 16. November 2011.

²⁴ ARKA, Monthly Report for the Situation of the Roma Rights in Macedonia, May – June 2011, Juli 2011.

²⁵ Interview einer Kontaktperson mit einem hohen Beamten des mazedonischen Innenministeriums vom 15. Februar 2013; Interview einer Kontaktperson mit Vertretern der NGO Romaversitas vom 15. Februar 2013.

²⁶ E-Mail-Auskunft eines vor Ort tätigen Mitarbeiters einer internationalen Entwicklungsagentur vom 10. Januar 2013.

²⁷ Telefoninterview mit einer Kontaktperson vom 20. März 2013.

²⁸ Interview einer Kontaktperson mit einem hohen Beamten des mazedonischen Innenministeriums vom 15. Februar 2013; Interview einer Kontaktperson mit Vertretern der NGO Romaversitas vom 15. Februar 2013.

²⁹ Telefoninterview einer Kontaktperson am 25. Oktober 2012 mit einem Mitarbeiter der Abteilung Rechtsfragen Krankenversicherung des mazedonischen Krankenversicherungsfonds.

³⁰ Council of Europe - European Committee of Social Rights, 6th National Report On The Application Of The 1961 Charter Submitted by the Government of "The Former Yugoslav Republic Of Macedonia" (Articles 11, 12 And 13) For The Period 01/01/2008 – 31/12/2011) [RAP/RCha/MKD/6(2013)], 8. Februar 2013, S. 88: www.ecoi.net/file_upload/1226_1360673465_mkd6-en.pdf; SFH, Mazedonien: Medizinische Pflege und Krankenversicherung für körperlich Behinderte, 23. August 2012, S. 5.

³¹ Council of Europe - European Committee of Social Rights, 6th National Report On The Application Of The 1961 Charter, 8. Februar 2013, S. 115ff; Auswärtiges Amt, Ad-hoc-Teil-Bericht über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Ehemaligen jugoslawischen Republik (EJR) Mazedonien v.a. bzgl. der Situation der Roma sowie zur medizinischen Versorgung (Stand: Januar 2011),

wenn sie die Beiträge für die Krankenversicherung 60 Tage zu spät bezahlen. Das Anrecht auf die Unterstützung in medizinischen Notfällen bleibt aber dabei erhalten.³²

Zugangsbeschränkungen zu staatlichen Gesundheits- und Sozialdiensten für Angehörige der Roma-Ethnie. Allgemein ist in Mazedonien festzustellen, dass Angehörige der Roma-Ethnie in Mazedonien von öffentlichen Stellen teilweise diskriminiert werden. Zum Beispiel scheint für sie der Zugang zu Sozialhilfe erschwert.³³ Dies betrifft auch Personen, welche nicht im Ausland Asyl beantragt haben. Viele Angehörige der Roma-Ethnie verfügen nicht über die Dokumente wie zum Beispiel Identitätskarten, die für den Zugang zu staatlichen Gesundheits- und Sozialdiensten notwendig sind.³⁴

SFH-Publikationen zu Mazedonien und anderen Herkunftsländern von Flüchtlingen finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslaender

Der SFH-Newsletter informiert Sie über aktuelle Publikationen. Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/news/newsletter

19. Januar 2011, S. 10f. zitiert nach: Rechtsinformationssystem des Bundes (Österreich), Asylgerichtshof (AsylGH), Entscheidungstext B1 234622-0/2008, 3. Dezember 2012: www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=AsylGH&Dokumentnummer=ASYLGHT_20121203_B1_234_622_0_2008_00.

³² SFH, Mazedonien: Medizinische Pflege und Krankenversicherung für körperlich Behinderte, 23. August 2012, S. 6.

³³ USDOS, Country Reports on Human Rights Practices for 2011, Macedonia, 24. Mai 2012.

³⁴ Ebenda; Europäische Kommission, The Former Yugoslav Republic Of Macedonia 2012, Progress Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and main Challenges 2012-2013 {Com(2012) 600 Final} [SWD(2012) 332 final], 10. Oktober 2012: www.ecoi.net/file_upload/1226_1350306790_makedonia-rapport-2012-en.pdf.