

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Weinhappel, Gerhard (2009):

Die „Rückführungs-Richtlinie“ der EU. Europas Schande oder Fortschritt?

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 31-39.

doi: 10.7396/2009_2_D

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Weinhappel, Gerhard (2009). Die „Rückführungs-Richtlinie“ der EU. Europas Schande oder Fortschritt?, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 31-39, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2009_2_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2009

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Europas Schande oder Fortschritt?

Die „Rückführungs-Richtlinie“ der EU

Im September 2005 legte die Europäische Kommission (EK) einen Vorschlag für eine Richtlinie (RL) über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger¹ vor. Es dauerte beinahe drei Jahre, bis sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) über den Text des Rechtsaktes einigen konnten. Am 18. Juni 2008 stimmte auch das Europäische Parlament (EP) dem Vorschlag zu², worauf dieser nach Überarbeitung durch Sprachjuristen am 24. Dezember 2008 im Amtsblatt der EU unter der Nummer RL 2008/115/EG veröffentlicht wurde³. Die RL rief nach Zustimmung des EP ausgesprochen negative Reaktionen hervor. Im Zentrum der Kritik standen ua die Bestimmungen über die Dauer der Schubhaft und die Rechte unbegleiteter Minderjähriger.⁴ Für den Autor ergibt sich mit dieser Abhandlung die Gelegenheit, der Kritik an diesen Teilen der RL nachzugehen. Zur Beurteilung der angesprochenen Bestimmungen der RL bieten sich vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates⁵ und die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen⁶ an. Die vorliegende Darstellung stellt eine kurze Untersuchung eines Teils der RL dar. Um den Rechtsakt einer umfassenden Beurteilung zu unterziehen, bedarf es umfangreicherer Recherchen, als sie der hier gegebene Rahmen ermöglicht. Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass in der Arbeit vertretene Schlussfolgerungen ausschließlich die Ansicht des Autors wiedergeben.



GERHARD WEINHAPPEL,
Referent in der Abt. I/7
(EU-Koordination) des
Bundesministeriums für Inneres.

EU-KOMPETENZ UND EU-RECHTS- AKTE AUF DEM GEBIET DER RÜCKFÜHRUNG ILLEGAL AUF- HÄLTIGER DRITTSTAATS- ANGEHÖRIGER

Die Kompetenz der Europäischen Union, Normen zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zu setzen, gründet sich auf den durch den Vertrag von Amsterdam⁷ in den Gemeinschaftsvertrag eingefügten Art 63 Abs 3 lit b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Auf dessen Grundlage kann die Union einwanderungspolitische Maßnahmen in den Bereichen illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich der Rückführung solcher

Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, treffen.⁸

Die Diskussionen über eine gemeinsame Rückführungspolitik der EU-Staaten wurden von der Europäischen Kommission durch ihr Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁹, veröffentlicht am 10. April 2002, in Gang gebracht.¹⁰ Darin wurde bereits der mögliche Inhalt einer RL über Mindestnormen für Rückführungsverfahren umfangreich erörtert.¹¹ Das Grundgerüst eines möglichen Rechtsaktes wurde in der Folge in der Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen dargestellt.¹²

Das Haager Programm stellt den Rahmen der EU-Politik im Bereich Justiz und Inneres für die Jahre 2005 bis 2010 dar. Gemäß dem Programm wird als wesentlich erachtet, dass der Rat der EU (in der Folge: Rat) die Beratungen über Mindestnormen für Rückkehrverfahren zu Beginn des Jahres 2005 aufnimmt.¹³

Dementsprechend legte die Kommission den Vorschlag eines Rechtsaktes am 1. September 2005 vor.¹⁴ Nach langwierigen Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten im Rat einerseits und zwischen Rat und EP andererseits, konnte eine politische Einigung über die RL am 18. Juni 2008 erzielt werden.¹⁵ Zuletzt wurde die RL unter der Nummer 2008/115/EG im Amtsblatt der EU am 24. Dezember 2008 kundgemacht.¹⁶ Der Großteil der Bestimmungen ist von den EU-Mitgliedstaaten bis 24. Dezember 2010 in ihrem nationalen Recht umzusetzen.¹⁷

Die RL 2008/115/EG ist der vorläufig letzte Schritt einer Reihe von Rechtsakten zur Schaffung einer EU-weit gemeinsamen Vorgangsweise auf dem Gebiet der zwangswisen Rückkehr.¹⁸

So regelte Art 23 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)¹⁹ bisher die Beendigung des Aufenthalts rechtswidrig aufhältiger Drittstaatsangehöriger.²⁰ Demnach muss der illegal aufhältige Drittstaatsangehöriger nach Maßgabe des nationalen Rechts aus dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei abgeschoben werden, in dem er aufgegriffen wurde, soweit eine freiwillige Ausreise nicht erfolgt. Gleichzeitig wurde mit Art 24 SDÜ der Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Abschiebeverpflichtung vereinbart. Durch die RL 2001/40/EG²¹ wird sichergestellt, dass eine Rückführungsentscheidung eines Mitglied-

staates in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden kann, ohne dass dieser eine neue Rückführungsentscheidung erlassen muss.²² Unter den EU-Staaten werden durch diese RL aber nur jene Rückführungsentscheidungen anerkannt, welche mit einer schwerwiegenden und akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit begründet sind.²³ Die finanziellen Ungleichgewichte, die sich aus der Anwendung der RL unter den MS ergeben, werden nach dem Mechanismus der Entscheidung 2004/191/EG des Rates ausgeglichen.²⁴

Weiters sollen durch die Entscheidung 2004/573/EG gemeinsame Rückführungen Drittstaatsangehöriger auf dem Luftweg aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten koordiniert werden.²⁵ Zuletzt gehören Maßnahmen zur Unterstützung auf Transitflughäfen unter den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei unbegleiteten und begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg zum Regelungsgegenstand der RL 2003/110/EG.²⁶

DIE BESTIMMUNGEN DER „RÜCKFÜHRUNGS-RL“ IM ÜBERBLICK

Hinter der RL 2008/115/EG steht die Absicht, eine weitgehende Gleichbehandlung illegal in der EU aufhältiger Personen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.²⁷ Zu diesem Zweck werden gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung festgelegt.²⁸ Gründe und Verfahren für die Beendigung eines rechtmäßigen Aufenthaltes fallen e contrario nicht in den Anwendungsbereich der RL.²⁹

So finden sich im zweiten Kapitel der RL³⁰ – nach den allgemeinen Bestimmungen – Normen über das Prozedere zur Beendigung des illegalen Aufenthaltes. Die Mitgliedstaaten haben zunächst gegen alle illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rück-

kehrentscheidung zu erlassen. Darin ist von Amts wegen oder auf Antrag eine Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise einzuräumen. Verstreicht diese Frist oder wurde keine Frist vorgesehen (zB bei Fluchtgefahr, der Antrag auf einen Aufenthaltstitel wurde als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich abgelehnt oder es besteht Gefahr für die öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit und die nationale Sicherheit), so haben die Mitgliedstaaten in der Folge alle erforderlichen Maßnahmen zur Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu setzen.

Als begleitende Maßnahme ist unter bestimmten Umständen von den Mitgliedstaaten ein Einreiseverbot zwingend zu verhängen.

Dessen Dauer ist unter Betrachtung des Einzelfalles und grundsätzlich auf höchstens fünf Jahre festzulegen. Weiters finden sich in diesem Kapitel Bestimmungen über den Aufschub der Abschiebung und zum Schutz unbegleiteter Minderjähriger.

Kapitel 3³¹ räumt den illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen Verfahrensgarantien ein. So wird das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen die Rückkehrentscheidung sowie gegebenenfalls die Abschiebeanordnung oder das Einreiseverbot normiert.

Das vierte Kapitel³² regelt Gründe und Bedingungen der Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung. Schubhaft darf demnach nur verhängt werden, um die Rückkehr des Drittstaatsangehörigen vorzubereiten oder dessen Abschiebung durchzuführen. Beispielhaft werden Fluchtgefahr und die Umgehung oder Behinderung des Verfahrens als Haftvoraussetzungen genannt. Die Rechtmäßigkeit der Haft soll in regelmäßigen Abständen überprüft werden. An dieser Stelle finden sich auch Bestimmun-

gen zu Haftbedingungen und zum Schutze von unbegleiteten Minderjährigen und Familien normiert. Eine Notfallsklausel räumt den Mitgliedstaaten das Recht ein, von bestimmten Garantien dieses Kapitels im Falle einer außergewöhnlich großen Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, abzuweichen. Jedoch haben die Mitgliedstaaten auch in einer derartigen Lage alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um ihren Verpflichtungen aus der RL nachzukommen.

KRITIK AN DER RICHTLINIE

Während die Einigung zwischen Parlament und Rat über den Text von manchen als großer Fortschritt in der Bekämpfung der illegalen Migration gefeiert wurde³³, löste sie massive Kritik von Nichtregierungsorganisationen, politischen Gruppierungen und Drittstaaten aus.³⁴ Besonders beanstandet wurden die Regelungen über die Dauer der Inhaftnahme und das eine Rückkehrentscheidung begleitende Einreiseverbot. Auch wurde die richterliche Kontrolle der Inhaftnahme als zu schwach bezeichnet. Die Bestimmungen brächten die Gefahr eines Rückschritts hinter bestehende Standards in den Mitgliedstaaten und setzten ein schlechtes Beispiel für Staaten außerhalb der EU.³⁵

Als weiterer Kritikpunkt wurde das Fehlen ausreichender Garantien zum Schutze unbegleiteter Minderjähriger angeführt. Demnach wurde versäumt, die Kinderrechte vollständig zu respektieren und für das Kindeswohl zu sorgen. Die RL unterstütze die Festnahme Minderjähriger und eine Rückkehr sei auch gegen den Willen des Kindes möglich.³⁶

Noch schärfer fielen die Reaktionen von Staaten außerhalb der Union – insbesondere jenen Lateinamerikas – aus. Deren Staatsoberhäupter fanden dazu Worte wie „Richtlinie der Schande“ oder „scheinheilig, überzogen und undiplomatisch“.³⁷

BEURTEILUNG DER KRITIK

A) HAFTDAUER

Zur höchstzulässigen Haftdauer stellt Art 15 Abs 1 RL 2008/115/EG das generelle Erfordernis auf, die Haftdauer so kurz wie möglich zu halten. Die Haft ist nur solange zulässig, solange Abschiebevorkehrungen im Gange sind und diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden. Die Haft endet jedenfalls, sobald sie nicht mehr rechtmäßig ist.³⁸ Ebenso ist die inhaftierte Person unverzüglich freizulassen, wenn keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht oder die Haftvoraussetzungen³⁹ nicht mehr vorliegen.⁴⁰

Nach Art 15 Abs 5 leg cit haben die EU-Staaten eine höchstzulässige Haftdauer festzulegen, die sechs Monate nicht überschreiten darf. Kritik erfuhr die RL aufgrund Abs 6 leg cit, der es ermöglicht, den Zeitraum unter bestimmten Umständen um bis zu zwölf Monate zu verlängern. Somit ergäbe sich eine maximal zulässige Haftdauer von eineinhalb Jahren. Als Gründe, auf die sich eine Haftverlängerung stützen kann, werden mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens des Drittstaatsangehörigen und Verzögerung bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten genannt. Auf eine derartige Möglichkeit zur Verlängerung der Haftzeit verzichtete die Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag, in dem nur eine maximale, nicht erstreckbare Höchstdauer von sechs Monaten vorgesehen war.⁴¹

Um eine Beurteilung der Regelung über die höchstzulässige Haftdauer vorzunehmen, ist zunächst zu bedenken, dass es zum Zeitpunkt der Annahme des Rechtsaktes in neun Mitgliedstaaten der EU keine durch eine zeitliche Dauer festgelegte Beschränkung der Haftzeit gab.⁴² Letztendlich ist eine solche Regelung aber vor allem im Lichte der relevanten Grundrechte zu sehen. Tatsächlich lehnt sich

Art 15 leg cit deutlicher an die relevante Norm der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) und die auf deren Grundlage entwickelte Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) an als der ursprüngliche EK-Vorschlag. In Art 5 Abs 1 lit f EMRK wird man vergeblich nach einer höchstzulässigen Schubhaftdauer suchen. Dort ist zu lesen, dass einem Menschen auf gesetzlich vorgeschriebene Weise die Freiheit entzogen werden darf, „(...) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist.“

Der EGMR legt sich in seiner Judikatur zu dieser Norm nicht explizit auf eine höchstzulässige Dauer der Schubhaft fest, sondern beurteilt die Zulässigkeit der Länge der Schubhaft je nach den Umständen des Einzelfalls.⁴³

So urteilte der EGMR im Jänner 2008, dass die Haft nicht länger dauern sollte, als vernünftigerweise für den verfolgten Zweck der Außerlandesbringung oder Hinderung an der illegalen Einreise in das Staatsgebiet benötigt wird. Bei der Beurteilung der Zeit, die vernünftigerweise zur Erfüllung des verfolgten Zwecks benötigt wird, legte der Gerichtshof auch administrative Probleme zugrunde, die durch eine stark steigende Anzahl von Asylwerbern verursacht werden.⁴⁴ Der Gerichtshof hat aber auch eine Schubhaftdauer von drei Jahren und sieben Monaten in einem Mitgliedstaat der EU für rechtmäßig erachtet.⁴⁵ Der Gerichtshof stellte in der Rechtsache Chahal klar, dass Haft solange rechtmäßig ist, solange Maßnahmen zur

Außerlandesbringung im Gange sind. Werden diese vom ausweisenden Staat jedoch nicht mit der gebotenen Sorgfalt verfolgt, ist die Haft nicht mehr gerechtfertigt.⁴⁶ Der Gerichtshof erkannte, dass im gegenständlichen Fall durch die Behörde Überlegungen von ernster und schwerwiegender Natur unternommen werden mussten, sodass es weder im Interesse des Beschwerdeführers, noch im öffentlichen Interesse gelegen hätte, eine überstürzte Entscheidung zu treffen.⁴⁷ In der Länge der Haftdauer von drei Jahren und sieben Monaten sah der EGMR zwar Anlass zu schwerwiegenden Bedenken, unter Zugrundelegung der besonderen Umstände des Falles und des Umstandes, dass die Behörden den Fall sorgfältig prüften und ausreichend Garantien zum Schutze vor willkürlicher Inhaftnahme gewährleistet wurden, wurde die Haftdauer als rechtmäßig erachtet.⁴⁸

In einem anderen Fall sah der EGMR allerdings bereits in einer Haftdauer von mehr als 90 Tagen eine Verletzung von Art 5 EMRK. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt nämlich für den EGMR, dass die Bedingungen des Freiheitsentzuges gesetzlich klar definiert und vorhersehbar sind. Nach der diesem Fall zugrunde liegenden Sach- und Rechtslage war durch nationales Gesetz die höchstzulässige Schubhaftdauer auf 90 Tage begrenzt. Somit widersprach das unvorhersehbare Festhalten einer Person über die gesetzlich festgelegte Maximaldauer von 90 Tagen hinaus dem Grundsatz der Rechtssicherheit und somit den Erfordernissen der EMRK.⁴⁹

Der Europarat hat ua unter Zugrundelegung dieser Judikatur des EGMR Leitlinien über die zwangsweise Rückkehr erarbeitet. Diese verzichten ebenso auf die Empfehlung einer höchstzulässigen Haftdauer. Dazu ist dort lediglich zu lesen, dass die Dauer der Haft so kurz wie möglich zu halten ist.⁵⁰

B) RECHTE DES KINDES – UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE

Die legislativen Tätigkeiten der EU haben zu einer Verrechtlichung des Begriffes der „unbegleiteten Minderjährigen“ geführt. Nach einer unverbindlichen EntschlieÙung des Rates der EU sind unbegleitete Minderjährige Personen, „(...) die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Begleitung eines für sie nach Gesetz oder dem Gewohnheitsrecht verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates einreisen, solange sie sich nicht tatsächlich in der Obhut einer solchen Person befinden“.⁵¹ Als unbegleitete Minderjährige gelten auch solche, die nach Einreise ohne Begleitung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zurückgelassen werden. Die bisher erlassenen EU-RL, die sich auf diese Personengruppe beziehen, nehmen diese Definition im Wesentlichen wieder auf.⁵²

In Bezug auf die Vorkehrungen zum Schutz unbegleiteter Minderjähriger nach der RL 2008/115/EG fällt auf, dass diese im Vergleich zu jenen im ursprünglichen Vorschlag der Kommission erweitert wurden.

In beiden Texten wird durch eine Generalklausel das „Wohl des Kindes“ hervorgehoben, das in Umsetzung der RL zu beachten ist.⁵³

Nach Art 10 Abs 1 RL 2008/115/EG ist vor Ausstellung einer Rückkehrentscheidung für unbegleitete Minderjährige Unterstützung durch geeignete Stellen zu gewähren.⁵⁴ Weiters sieht Art 10 Abs 2 leg cit vor, dass sich die Behörden des rückführenden Staates vor Abschiebung zu vergewissern haben, dass der Minderjährige im Rückkehrstaat einem Mitglied der Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben werden kann.⁵⁵

Diesen Bestimmungen dienten wiederum die Leitlinien des Europarates als Vorbild, die sich ihrerseits an den einschlägigen Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention orientieren.⁵⁶ So wurde die entsprechende Leitlinie zu Art 10 Abs 1 RL 2008/115/EG, nach der vor allem rechtliche Unterstützung zu gewähren ist, ua auf Grundlage des Art 37 lit d der Kinderrechtskonvention erarbeitet. Zu den Vorkehrungen, die nach Art 10 Abs 2 RL 2008/115/EG zu treffen sind, äußert sich der Kommentar des UN-Komitees für die Rechte des Kindes zur Kinderrechtskonvention derart, dass in Abwesenheit der Fürsorge durch die Eltern oder eines Mitglieds des erweiterten Familienkreises grundsätzlich keine Rückkehr vorgenommen werden sollte. In einem solchen Fall sollen vor Rückkehr konkrete Vorkehrungen zu Fürsorge bei der Rückkehr in das Herkunftsland getroffen werden.⁵⁷ Auch das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen stellt fest, dass der Grundsatz „zum Wohl des Kindes“ verlangt, dass eine Rückführung erst dann stattfinden darf, wenn ein geeigneter Betreuer im Herkunftsland zugestimmt hat, die Verantwortung für das Kind zu übernehmen.⁵⁸

Auch hinsichtlich Haftbedingungen für Minderjährige werden durch die RL 2008/115/EG verschiedenste Vorkehrungen getroffen.

So ist vorgesehen, dass diese Personengruppe soweit wie möglich in Einrichtungen unterzubringen ist, die „(...) personell und materiell zur Berücksichtigung ihrer altersgemäßen Bedürfnisse in der Lage sind.“ Darüber hinaus müssen Gelegenheiten zu „Freizeitbeschäftigung einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten“ und, je nach Dauer des Aufenthalts, Zugang zu Bildung gewähr-

leistet werden. Weiters ist klargestellt, dass Minderjährige nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer in Haft zu nehmen sind.⁵⁹ Dieser Text stellt damit eine Erweiterung der Garantien dar, die nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag eingeräumt werden sollten. Ursprünglich war lediglich vorgesehen, dass unbegleitete Minderjährige nicht in gewöhnlichen Haftanstalten und – sofern es das Wohl des Kindes verlangt – getrennt von Erwachsenen in vorläufigen Gewahrsam genommen werden sollten.⁶⁰

Mit dem nunmehr verabschiedeten Text wurden beinahe wortgleich die korrespondierenden Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates übernommen. Diese nehmen hier außer an der Kinderrechtskonvention weiters Anleihe an den Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug.⁶¹

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus dem Dargelegten ist letztendlich der Schluss zu ziehen, dass die „Rückführungs-RL“ hinsichtlich der untersuchten Bereiche der Schubhaftdauer und der Garantien für Minderjährige Standards festlegt, die keinesfalls selbstverständlich sind. So geht man bei der Schubhaft mit Festsetzung einer höchstzulässigen Dauer über das durch die EMRK vorgegebene Notwendige und die bisherige Praxis mancher EU-Mitgliedstaaten hinaus. Auch bei den vorgesehenen Rechten unbegleiteter Minderjähriger und der Inhaftnahme Minderjähriger orientiert sich die RL an internationalen Vorgaben, die in ihren Bereichen Standards setzen.

In einigen Bereichen mag die Kritik, die der RL entgegengebracht wurde, sicherlich eine Berechtigung haben. Dabei ist aber der schwierige Diskussionsprozess, der sich im Rat der EU über zweieinhalb Jahre hinzog, im Auge zu behalten. Nicht

nur, dass es notwendig war, trotz qualifizierter Mehrheit einen Konsens unter 24 Mitgliedstaaten (für Großbritannien, Irland und Dänemark ist die RL aufgrund von Sonderbestimmungen nicht verbindlich) zu erreichen. Auch im Europäischen Parlament stand die Entscheidung auf des Messers Schneide.⁶² Zuletzt bedurfte es noch einer Einigung zwischen den beiden EU-Organen über den Inhalt des Textes.

Wäre diese nicht erfolgt, so hätte es einer zweiten Lesung gemäß den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens bedurft. Dies hätte möglicherweise zu weiteren jahrelangen Diskussionen oder gar zum Scheitern der RL geführt, womit man Verbesserungen und vor allem einheitliche Mindeststandards innerhalb der EU verhindert hätte.

¹ *Vorschlag der Europäischen Kommission v 01.09.2008 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger*, KOM (2005), 391.

² oA, EP verabschiedet Rückführungsrichtlinie http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31787-168-06-25-902-20080616IPR31785-16-06-2008-2008-true/default_de.htm (22.11.2006).

³ RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, *Abl L* 2008/348, 98.

⁴ [http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/EU-return-directive-affects-dignity-](http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/EU-return-directive-affects-dignity)

security-irregular-migrants-20080704 (26.01.2009).

⁵ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, *BGBI* 1958/210.

⁶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, *BGBI* 1993/7.

⁷ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, *Abl C* 1997/340, 1.

⁸ Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht* (2007) Rz 1693.

⁹ Grünbuch der Kommission v 10.04.2002 über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 175 endg.

¹⁰ Hailbronner, *Freiwillige oder zwangs-*

weise Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im EU-Recht – auf dem Weg zu einer europäischen Rückführungspolitik? *ZAR* 2005, 349 (350).

¹¹ KOM (2002) 175 endg 12–19.

¹² Mitteilung der Kommission v 14.10.2002 an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 564 endg 18–23.

¹³ Haager Programm des Rates zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, *Abl C* 2005/53, 1 (6).

¹⁴ KOM (2005) 391 endg.

¹⁵ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31787-168-06-25-902-20080616IPR31785-16-06-2008-2008-true/default_de.htm (02.02.2009).

- ¹⁶ RL 2008/115/EG Abl L 2008/348, 98.
- ¹⁷ Art 20 RL 2008/115/EG Abl L 2008/348, 98.
- ¹⁸ Eine Liste der in Umsetzung des Haager Programms zum Juli 2008 angenommenen Rechtsakte findet sich im Anhang 1 zur Mitteilung der Kommission v 02.07.2008 an den Rat und das Europäische Parlament – Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, SEC (2008) 2048.
- ¹⁹ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, BGBl III 1997/90.
- ²⁰ Muzak in Mayer (Hrsg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (44. Lieferung, 2005) Art 63 EGV Rz 52.
- ²¹ RL 2001/40/EG des Rates v 28.05.2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, Abl L 2001/149, 34.
- ²² Hailbronner, ZAR 2005, 349 (351 f).
- ²³ Art 1 iVm Art 3 RL 2001/40/EG Abl L 2001/149, 34.
- ²⁴ Entscheidung 2004/191/EG des Rates v 29.02.2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, Abl L 2004/60, 55.
- ²⁵ Entscheidung 2004/573/EG des Rates v 29.04.2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, Abl L 2004/261, 28.
- ²⁶ RL 2003/110/EG des Rates v 25.11.2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, Abl L 2003/321, 26.
- ²⁷ KOM (2005) 391 endg 6.
- ²⁸ Art 1 RL 2008/115/EG Abl L 2008/348, 98.
- ²⁹ KOM (2005) 391 endg 7.
- ³⁰ Art 6-11 RL 2008/115/EG Abl L 2008/348, 98.
- ³¹ Art 12-14 leg cit.
- ³² Art 15-18 leg cit.
- ³³ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31787-168-06-25-902-20080616IPR31785-16-06-2008-2008-true/default_de.htm 02.02.2009.
- ³⁴ <http://www.euractiv.com/de/mobilitaet/eu-regeln-illegale-einwanderer-verargern-menschenrechtsgruppen/article-173484> (02.02.2009).
- ³⁵ <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/EU-return-directive-affects-dignity-security-irregular-migrants-20080704> (26.01.2009).
- ³⁶ http://www.kija-ooe.at/media/Statement_ENOC_zur_Rueckfuehrungs-Direktive_der_EU.pdf (02.02.2009).
- ³⁷ <http://euobserver.com/?aid=26354> (02.02.2009).
- ³⁸ Art 15 Abs 2 4. UAbs RL 2008/115/EG Abl L 2008/348, 98.
- ³⁹ Nach Art 15 Abs 1 leg cit sind dies Fluchtgefahr und Umgehung oder Behinderung der Abschiebungsverfahren bzw der Rückkehrvorbereitungen.
- ⁴⁰ Art 15 Abs 4 leg cit.
- ⁴¹ KOM (2005) 391 endg 22.
- ⁴² http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31787-168-06-25-902-20080616IPR31785-16-06-2008-2008-true/default_de.htm (02.02.2009).
- ⁴³ Mündlicher Vortrag von Mag Judith Putzer zum Thema „Detention of Asylum Seekers – Relevant Case Law of the European Court of Human Rights“ aus Anlass des 10. Treffens der Budapest-Prozess Arbeitsgruppe zu irregulärer Migration und Asyl am 14./15.04.2008 in Prag.
- ⁴⁴ EGMR U 29.01.2008 (GK), Saadi, Nr 13229/03, Z 80.
- ⁴⁵ EGMR U 15.11.1996 (GK), Chahal, Nr 22414/93, Z 114, EGMR 1996-V.
- ⁴⁶ EGMR U 15.11.1996 (GK), Chahal, Nr 22414/93, Z 113, EGMR 1996-V.
- ⁴⁷ EGMR U 15.11.1996 (GK), Chahal, Nr 22414/93, Z 117, EGMR 1996-V.
- ⁴⁸ EGMR U 15.11.1996 (GK), Chahal, Nr 22414/93, Z 123, EGMR 1996-V.
- ⁴⁹ EGMR U 27.11.2003, Shamsa, Nr 45355/99, Z 49, 53, 60.

- ⁵⁰ Council of Europe, *20 Guidelines on Forced Return* http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/asylum,_refugees_and_stateless_persons/texts_and_documents/2005/Twenty%20Guidelines%20on%20forced%20return%202005.pdf (26.01.2009) 30.
- ⁵¹ *Entschießung des Rates v 26.06.1997 betreffend unbegleitete minderjährige Staatsangehörige dritter Länder*, *Abl C 1997/221*, 23.
- ⁵² Peter, *Unbegleitete Minderjährige im Lichte des Zuwanderungsgesetzes und der EU-Asylrechtsbestimmungen*, *ZAR 2005*, 11 (13).
- ⁵³ *Art 5 RL 2008/115/EG Abl L 2008/348*, 98; *Vorschlag v 01.09.2008*, *KOM (2005) 391 endg 16*.
- ⁵⁴ *Art 10 Abs 1 leg cit.*
- ⁵⁵ *Art 10 Abs 2 leg cit.*
- ⁵⁶ Council of Europe, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/asylum,_refugees_and_stateless_persons/texts_and_documents/2005/Twenty%20Guidelines%20on%20forced%20return%202005.pdf (26.01.2009) 12, 15.
- ⁵⁷ *Committee on the Rights of the Child, General Comment No 6 (2005) – Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin* [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/532769d21fcd8302c1257020002b65d9/\\$FILE/G0543805.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/532769d21fcd8302c1257020002b65d9/$FILE/G0543805.pdf) (26.01.2009) 23.
- ⁵⁸ UNHCR, *Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger* <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47442ca32> (26.01.2009) 10.
- ⁵⁹ *Art 17 RL 2008/115/EG Abl L 2008/348*, 98.
- ⁶⁰ *KOM (2005) 391 endg 22*.
- ⁶¹ *Generalversammlung, Resolution 113 (XLV) v 14.12.1990, General Assembly Official Records (GAOR) 68th Session; Council of Europe*, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/asylum,_refugees_and_stateless_persons/texts_and_documents/2005/Twenty%20Guidelines%20on%20forced%20return%202005.pdf (26.01.2009) 36 f.
- ⁶² <http://www.euractiv.com/de/mobilitaet/eu-regeln-illegale-einwanderer-verargern-menschenrechtsgruppen/article-173484> (02.02.2009).