

EMN-Studie

Die Wirksamkeit der Rückkehr in Österreich: Herausforderungen und bewährte Praktiken im Zusammenhang mit EU-Vorgaben und Standards (2017)

Saskia Heilemann, Rainer Lukits

Themenbereiche:

Die vorliegende Studie untersucht, welchen Einfluss EU-Vorgaben und Standards im Bereich der Rückkehr auf die Rechtslage und behördliche Praxis in Österreich haben. Insbesondere wird analysiert, wie die Empfehlung der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Österreich umgesetzt ist. Dabei werden Herausforderungen für die wirksame Durchführung von Rückkehrmaßnahmen und bewährte Praktiken zur Umsetzung einer Rückkehrverpflichtung unter Einhaltung der Grundrechte, der Würde der RückkehrerInnen und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung aufgezeigt.

Wichtigste Ergebnisse:

Die Flüchtlingssituation 2015/2016 stellte für Österreich eine große Herausforderung dar, in deren Folge es zu politischen und legislativen Neuerungen kam. Ab 2016 wurde ein politischer Schwerpunkt auf die Rückkehr von irregulär aufhältigen Fremden und abgelehnten AsylwerberInnen gelegt. Dazu wurden Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und Ausreise ausgebaut und das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 verabschiedet, welches einige Änderungen zur verstärkten Durchsetzung der Ausreisepflicht vorsieht. Für die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmäßig in Österreich aufhalten, ist in Übereinstimmung mit der genannten Richtlinie 2008/115/EG eine schriftliche Rückkehrentscheidung zu erlassen (§ 52 Abs. 1 Fremdenpolizeigesetz – FPG). Mit der Rückkehrentscheidung kann auch ein Einreiseverbot erlassen werden (§ 53 FPG). Da in Österreich im Sinne einer effektiven und humanen Rückkehrpolitik primär die freiwillige Rückkehr bzw. Ausreise angestrebt wird, wird in der Regel gleichzeitig mit einer Rückkehrentscheidung auch eine Frist für die freiwillige Ausreise festgelegt. Erfolgt die Ausreise nicht rechtzeitig, sind die betroffenen Drittstaatsangehörigen nach Möglichkeit abzuschicken (§ 46 FPG). Ist eine Abschiebung nicht zulässig, können unrechtmäßig aufhältige Drittstaatsangehörige unter Umständen einen sogenannten „Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen“ erhalten (siehe §§ 54–61 Asylgesetz). Schubhaft kommt nur als ultima ratio in Betracht. Daneben besteht als weitere Möglichkeit zur Sicherung der Ausreise der Festnahmeauftrag (§ 34 BFA-Verfahrensgesetz). Weiters können sich Betroffene auch dann noch für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, wenn die Schubhaft bereits verhängt wurde. Diesbezüglich ist als bewährte Praktik in Österreich unter anderem auch eine bestehende Flexibilität hinsichtlich der Frist für die freiwillige Ausreise zu erwähnen.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Mehrheit der untersuchten Empfehlungen der Europäischen Kommission für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr in Österreich bereits in den vergangenen Jahren bzw. mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 umgesetzt wurde. Nach Einschätzung des BMI hat Österreich ein sehr effizientes Rückkehrsystem aufgebaut. Allerdings könne eine wirksame Rückkehr nur erreicht werden, wenn die Europäische Union als Ganzes wirke, beispielsweise durch ein einheitliches europäisches Ersatzreisedokument oder europaweite Datenbanken zur Verbesserung von Rückkehrverfahren oder der Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen.

EMN Study

The Effectiveness of Return in Austria: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards (2017)

Saskia Heilemann, Rainer Lukits

Thematic focus:

This study explores how the legal situation and the practices of authorities in Austria are influenced by EU rules and standards. An analysis is presented in particular as to how Austria implements the Commission Recommendation of 7 March 2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council. Attention is given to the challenges in carrying out return measures effectively, as well as to good practices to ensure the enforcement of return obligations, in compliance with returnees' fundamental rights and dignity and with the principle of non-refoulement.

Main findings:

The refugee situation in 2015 and 2016 confronted Austria with a huge challenge that led to new policies and legislation. Beginning in 2016, a new policymaking focus was defined, aimed at the return of foreigners who are residing irregularly in the country and rejected asylum seekers. Specifically, programmes to encourage voluntary return and departure were expanded and the 2017 Act Amending the Aliens Law was adopted, which provides for several changes to improve the enforcement of departure requirements. In accordance with said Directive 2008/115/EC a written return decision to third-country nationals residing irregularly in Austria needs to be issued (Art. 52 para 1 Aliens Police Act). Along with the return decision, an entry ban can also be issued (Art. 53 Aliens Police Act). Since, in accordance with an effective and humane return policy, Austria generally pursues the primary goal of voluntary return and departure, a time period for voluntary departure is specified with the return decision. If a timely departure is not taking place, the affected third-country nationals are to be removed if possible (Art. 46 Aliens Police Act). Where removal is not permissible, third-country nationals staying irregularly can, under certain circumstances, obtain a permit referred to as a "residence title for exceptional circumstances" (see Art. 54–61 Asylum Act). Detention pending removal is only considered as a last resort. An apprehension order represents a further option for ensuring an individual's departure (Art. 34 Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act). Furthermore, individuals can decide on voluntary return even after detention pending removal has been imposed. In this regard, the existing degree of flexibility shown in handling the period for voluntary departure is considered a good practice.

The study comes to the conclusion that Austria, in the previous years or with the 2017 Act Amending the Aliens Law, respectively, has already implemented the majority of the analysed Recommendations of the European Commission for making returns more effective. In the view of the Federal Ministry of the Interior, Austria has installed a highly efficient return system. However, if an effective return is to be achieved, the entire European Union needs to act as one, e.g. by a harmonized European replacement travel document or Europe-wide databases to improve return procedures or enforce return decisions.