

*Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).*

## **Beschluss in der Sache 2273/2019/MIG über das öffentliche Dokumentenregister der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)**

Entscheidung

**Fall 2273/2019/MIG - Geöffnet am 12/03/2020 - Entscheidung vom 03/02/2021 - Betroffene Einrichtung** Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ( Kein Missstand festgestellt ) | Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ( Lösung erzielt ) |

Der Fall betraf das öffentliche Dokumentenregister der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex). Der Beschwerdeführer kontaktierte Frontex und brachte vor, dass sein Dokumentenregister nicht mit den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vereinbar sei und dass Frontex keine Informationen über sensible Dokumente in seine Jahresberichte über den Zugang der Öffentlichkeit aufgenommen habe. Der Beschwerdeführer beanstandete auch die Politik von Frontex, wonach Gebietsansässige außerhalb der EU unter normalen Umständen nicht das Recht haben, den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu beantragen. Frontex antwortete dem Beschwerdeführer, verpflichtete sich jedoch nicht, Änderungen vorzunehmen.

Der Bürgerbeauftragte würdigte die bisherigen Bemühungen von Frontex um die Einrichtung eines Dokumentenregisters und nahm seine unterschiedlichen Merkmale zur Kenntnis, fand aber auch Raum für Verbesserungen. Sie schlug daher vor, dass Frontex sein Register nach bestimmten Grundsätzen aktualisieren sollte. Sie schlug ferner vor, dass Frontex die Anzahl der sensiblen Dokumente veröffentlichen sollte, die gemäß den geltenden Vorschriften nicht in das Register aufgenommen werden.

Frontex stimmte dem Vorschlag des Bürgerbeauftragten zu und legte eine Reihe von Maßnahmen zur kurz-, mittel- und langfristigen Umsetzung des Vorschlags vor. Die Bürgerbeauftragte begrüßte die Entscheidung von Frontex, ihren Lösungsvorschlag anzunehmen, und stellte angesichts der Tatsache, dass sie auch keine Missstände in der Verwaltungspraxis in Bezug auf den Umgang mit Anträgen auf Zugang von Gebietsansässigen



außerhalb der EU feststellte, die Untersuchung ab.

## Hintergrund der Beschwerde

1. Die EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten [1] verpflichten die EU-Organe, ein Register öffentlich zugänglicher Dokumente zu führen und über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten Bericht zu erstatten. [2]

2. Der Beschwerdeführer, eine gemeinnützige Organisation, war der Auffassung, dass die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ihren Verpflichtungen aus diesen Vorschriften nicht nachkommt. Sie wandte sich an Frontex und ersuchte sie, i) ein öffentliches Dokumentenregister einzurichten, ii) Informationen über sensible Dokumente in ihre Jahresberichte über den Zugang der Öffentlichkeit aufzunehmen und iii) Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten auch von Nicht-EU-Bürgern anzunehmen, die nicht in der EU wohnen (insbesondere Asylbewerber oder Flüchtlinge, die von den Tätigkeiten von Frontex betroffen sind).

3. Frontex äußerte sich zu den angesprochenen Fragen und versicherte dem Beschwerdeführer, dass er seine Arbeitsmethoden regelmäßig überprüft. Sie verpflichtete sich jedoch nicht, Änderungen vorzunehmen.

4. Im Dezember 2019 wandte sich der Beschwerdeführer an den Bürgerbeauftragten.

5. Im Laufe der Untersuchung traf sich das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten mit Vertretern von Frontex, um die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen zu erörtern. Der Bürgerbeauftragte legte daraufhin einen Lösungsvorschlag zu den ersten beiden Aspekten der Beschwerde vor.

## Register der Dokumente

### Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine Lösung

6. Der Bürgerbeauftragte nahm Kenntnis von den bisherigen Bemühungen von Frontex um die Einrichtung eines Dokumentenregisters sowie von den besonderen Merkmalen der Agentur. Sie vertritt jedoch die Auffassung, dass die EU-Organe bestimmte Grundsätze auf ihre Dokumentenregister anwenden sollten, um eine gute Verwaltungspraxis zu gewährleisten und dass ihr Register angemessen ist.

7. Erstens vertrat der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass das Register benutzerfreundlich sein sollte. Es sollte für Einzelpersonen so einfach wie möglich sein, durch das Register zu navigieren und bestimmte Dokumente zu identifizieren, auf die sie möglicherweise zugreifen



möchten. Dazu gehört auch eine eigene Webseite für das Register.

8. Zweitens war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass das Register vollständig sein sollte, was bedeutet, dass alle Dokumente, die die Kerntätigkeiten des Organs betreffen, einzeln erfasst werden sollten. Darüber hinaus sollte sich das Register zumindest auf das Vorhandensein anderer Arten von Dokumenten beziehen, die nicht aufgeführt sind. Dies bedeutet auch, dass keine Dokumente automatisch aus dem Register ausgeschlossen werden sollten.

9. Drittens stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass das Register rechtzeitig geführt werden sollte, was sehr regelmäßig aktualisiert werden muss.

10. Der Bürgerbeauftragte legte daher folgenden Lösungsvorschlag vor:

**Frontex sollte sein Dokumentenregister unter Berücksichtigung der im Lösungsvorschlag dargelegten Grundsätze guter Verwaltungspraxis aktualisieren. [3]**

11. Angesichts des Vorschlags des Bürgerbeauftragten hat Frontex eine Reihe von Schritten zur kurz-, mittel- und langfristigen Umsetzung des Vorschlags dargelegt [4] .

12. Frontex möchte eine Bestandsaufnahme aller wichtigen Dokumente vornehmen, mit der Entwicklung eines eigenen Dokumentenregisters beginnen und bis Ende Februar 2021 Feedback von anderen EU-Agenturen einholen.

13. Im Laufe des Jahres 2021 plant Frontex, zu entscheiden, welche Dokumente oder Kategorien von Dokumenten in sein Register aufgenommen werden sollen, eine Suchmaschine für sein Register zu entwickeln und ein System einzurichten, das die strukturierte und systematische Erfassung von Dokumenten in das Register ermöglicht.

14. Frontex sagte auch, dass es bald auf ein neues Dokumentenverwaltungssystem umstellen wird, das die Erfassung und Veröffentlichung von Dokumenten in seinem öffentlichen Register erleichtern wird. Dazu gehören Dokumente, die Frontex als Antwort auf Anträge auf öffentlichen Zugang offenlegt, die sie in Zukunft proaktiv zur Verfügung stellen wird.

15. Der Beschwerdeführer begrüßte den Vorschlag des Bürgerbeauftragten sowie die Antwort von Frontex und betonte die Bedeutung eines vollständigen Dokumentenregisters, da er das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten erleichtern soll. Der Beschwerdeführer forderte Frontex ferner auf, bei der proaktiven Veröffentlichung von Dokumenten einen breiten und nicht einschränkenden Ansatz zu verfolgen.

## **Bewertung des Bürgerbeauftragten nach dem Lösungsvorschlag**

16. Die Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass Frontex ihrem Lösungsvorschlag gefolgt ist,



indem sie klare Schritte zur Einrichtung eines ordnungsgemäßen Dokumentenregisters, einschließlich eines vorläufigen Zeitplans, dargelegt hat.

17. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die positive Antwort von Frontex auf ihre Lösung und ist der Auffassung, dass dieser Aspekt der Beschwerde gelöst wurde.

## **Anzahl sensibler Dokumente**

### Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine Lösung

18. Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass Frontex gesetzlich verpflichtet ist, jährlich über die Anzahl der sensiblen Dokumente, die sie hält, die nicht in ihr Dokumentenregister eingetragen sind, zu berichten. [5] Sie stellte fest, dass Frontex diese Zahl nicht in ihren jüngsten Bericht für das Jahr 2019 aufgenommen hat.

19. Der Bürgerbeauftragte legte daher folgenden Lösungsvorschlag vor:

**Frontex sollte künftig und soweit wie möglich für 2019 die Anzahl der sensiblen Dokumente veröffentlichen, die nicht in seinem Dokumentenregister enthalten sind.**

20. In ihrer Antwort erklärte Frontex, dass sie die Zahl der sensiblen Dokumente veröffentlichen werde, die sie in ihrem nächsten konsolidierten jährlichen Tätigkeitsbericht für 2020 nicht in ihr Register aufgenommen habe. Frontex versprach auch, die entsprechende Nummer für das Jahr 2019 auf seiner Website zu veröffentlichen.

### **Bewertung des Bürgerbeauftragten nach dem Lösungsvorschlag**

21. Die Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass Frontex ihrem Lösungsvorschlag gefolgt ist, indem sie sich verpflichtet hat, die Zahl der sensiblen Dokumente zu veröffentlichen, die ihrer Ansicht nach nicht in ihr Dokumentenregister aufgenommen werden.

22. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die positive Antwort von Frontex auf ihre Lösung und ist der Auffassung, dass dieser Aspekt der Beschwerde gelöst wurde.

## **Recht von Nicht-EU-Bürgern, Zugang zu Dokumenten zu beantragen**

### Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente



**23.** Der Beschwerdeführer argumentierte, dass Frontex in der Regel und nicht als Ausnahme Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten von Personen, die sich nicht in der EU/Schengen aufhalten, akzeptieren sollte, da sie am stärksten von den Entscheidungen/Maßnahmen von Frontex betroffen sind. Frontex sollte dem Beispiel anderer EU-Agenturen wie Europol folgen, die bei der Bearbeitung von Anträgen auf öffentlichen Zugang nicht zwischen Gebietsansässigen und Gebietsfremden unterscheiden. [6] Der Beschwerdeführer fügte hinzu, dass Frontex nicht über eine Politik verfüge, die die Grundlage für die Beurteilung der Zulässigkeit von Anträgen von Gebietsfremden darstelle. Infolgedessen besteht die Gefahr, dass Entscheidungen über solche Anfragen willkürlich und nicht transparent sind.

**24.** Frontex machte geltend, dass die EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zwar es den EU-Organen ermöglichen, Zugangersuchen von Gebietsansässigen außerhalb der EU zu akzeptieren, aber keine Verpflichtung dazu bestehe. Ein Institut muss daher nicht begründen, warum es von dieser Option nicht Gebrauch macht.

**25.** Frontex fügte hinzu, dass es nur wenige Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit von Nicht-EU-Ländern erhalte und dass es immer die Verdienste solcher Ersuchen bewertet.

## Bewertung des Bürgerbeauftragten

**26.** Gemäß den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten hat jeder EU-Bürger und jede Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat das Recht, den Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument eines EU-Organs zu beantragen. [7] Darüber hinaus *können die Organe Personen, die nicht in der EU wohnen, Zugang zu Dokumenten gewähren*. [8]

**27.** Dies bedeutet, dass die EU-Organe nicht verpflichtet sind, Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten von Nicht-EU-Bürgern mit Wohnsitz außerhalb der EU stattzugeben. Vielmehr liegt es im Ermessen jedes EU-Organs, zu entscheiden, ob das Recht, den Zugang der Öffentlichkeit auf solche Personen zu beantragen, ausgeweitet werden soll.

**28.** Gemäß den Durchführungsbestimmungen von *Frontex für den Zugang der Öffentlichkeit kann sie „im Einzelfall“* den Zugang zu Dokumenten auch Nicht-EU-Bürgern gewähren. [9] Daher hat Frontex in Ausübung seines Ermessens beschlossen, das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit auf die Dokumente, die sie besitzt, von Fall zu Fall auf Nicht-EU-Bürger auszudehnen.

**29.** Es ist zwar lobenswert, dass einige andere EU-Institutionen generell Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit aus Drittländern annehmen, aber es besteht keine rechtliche Verpflichtung dazu. Jedes Institut übt sein Ermessen individuell und unabhängig und damit in der Weise aus, die es für angemessen hält. Frontex ist daher berechtigt, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob Zugangersuchen von Nicht-EU-Bürgern angenommen werden sollen. Ihre Erklärung, dass sie nur wenige Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit von Nicht-EU-Ländern erhält und dass sie stets die Vorzüge solcher Ersuchen bewertet, scheint ein vernünftiger Ansatz zu sein.



## Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgenden Schlussfolgerungen ab:

**Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache hat den Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine Lösung angenommen, um sein öffentliches Dokumentenregister zu aktualisieren und die Anzahl der sensiblen Dokumente zu veröffentlichen, die nicht in ihrem Register enthalten sind.**

**Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang von Nicht-EU-Bürgern, die sich nicht in der EU aufhalten, gab es keinen Missstand in der Verwaltung von Frontex, da es solche Ersuchen von Fall zu Fall bearbeitet.**

Der Beschwerdeführer und Frontex werden über diese Entscheidung unterrichtet .

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 3.2.2021

[1] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zum Europäischen Parlament, zum Rat und zur Kommission

Dokumente:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Link],

anwendbar auf Frontex gemäß Artikel 114 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenze und

Küstenwache: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link].

[2] Gemäß den Artikeln 11 und 17 der Verordnung 1049/2001.

[3] Der vollständige Text des Lösungsvorschlags des Bürgerbeauftragten ist abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/137293> [Link].

[4] Der vollständige Wortlaut der Antwort von Frontex auf den Lösungsvorschlag des Bürgerbeauftragten ist abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/135911> [Link].



[5] Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001. Siehe auch Beschluss Nr. 25/2016 des Verwaltungsrats

Annahme praktischer Vorkehrungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten von Frontex, abrufbar unter:

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2016/MB\\_Decision\\_25\\_2016\\_on\\_adopting\\_practical\\_measures\\_to\\_improve\\_public\\_access\\_to\\_documents\\_of\\_frontex.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_25_2016_on_adopting_practical_measures_to_improve_public_access_to_documents_of_frontex.pdf)  
[Link].

[6] Der Beschwerdeführer hob die Durchführungsbestimmungen von Europol hervor, in denen festgelegt wurde, dass Gebietsansässige außerhalb *der EU* „*das Recht auf Zugang zu Europol-Dokumenten zu denselben Bedingungen genießen können.*“ Siehe Artikel 2 des Beschlusses des Verwaltungsrats von Europol zur Festlegung der Vorschriften für die Anwendung der Verordnung 1049/2001 in Bezug auf Europol-Dokumente, abrufbar unter:

[https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision\\_of\\_the\\_mb\\_rules\\_applying\\_reg\\_1049\\_2001.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision_of_the_mb_rules_applying_reg_1049_2001.pdf)  
[Link].

[7] Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001. (Das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit gilt auch für juristische Personen wie Gesellschaften oder Organisationen der Zivilgesellschaft, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben.)

[8] Gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 1049/2001.

[9] Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses des Verwaltungsrats Nr. 25/2016.