

*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 im OI/5/2020/MHZ über die Funktionsweise des Beschwerdemechanismus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) für mutmaßliche Verletzungen der Grundrechte und die Rolle des Grundrechtsbeauftragten**

Entscheidung

**Fall** OI/5/2020/MHZ - **Geöffnet am** 10/11/2020 - **Entscheidung vom** 15/06/2021 -

**Betroffene Einrichtung** Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ( Kein Missstand festgestellt ) | Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ( Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt ) |

Die Bürgerbeauftragte leitete auf eigene Initiative eine Untersuchung ein, um zu prüfen, wie die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) über ihren „Beschwerdemechanismus“ mit mutmaßlichen Verstößen gegen Grundrechte umgeht, und um die Rolle und Unabhängigkeit des Frontex-Grundrechtsbeauftragten in dieser Hinsicht anzugehen.

Im Rahmen einer früheren Untersuchung empfahl der Bürgerbeauftragte die Einrichtung eines unabhängigen Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden über Frontex-Operationen. Der Beschwerdemechanismus wurde von den EU-Gesetzgebern genehmigt und wurde 2016 in Betrieb genommen.

Über den Beschwerdemechanismus befasst sich Frontex mit Beschwerden von Personen, die glauben, dass ihre Grundrechte im Rahmen von Frontex-Operationen verletzt wurden. Die Aufgabe des Grundrechtsbeauftragten besteht darin, Beschwerden über die Maßnahmen der Frontex-Mitarbeiter direkt zu bearbeiten und sicherzustellen, dass Beschwerden über das Personal der an Frontex-Operationen beteiligten nationalen Behörden von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß bearbeitet werden.

Diese Untersuchung zielte darauf ab, zu bewerten, wie Frontex neue Vorschriften über den Beschwerdemechanismus und den Grundrechtsbeauftragten umgesetzt hat, die im November



2019 in Kraft getreten sind. Ferner wurde versucht, die allgemeine Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus vor dem Hintergrund von Bedenken der Öffentlichkeit über Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Frontex-Operationen zu bewerten.

Seit seiner Einrichtung hat der Beschwerdemechanismus eine sehr geringe Zahl von Beschwerden behandelt, ohne dass es bisher keine Beschwerden über die Maßnahmen der Frontex-Mitarbeiter gab. Zwischen 2016 und Januar 2021 gingen beim Grundrechtsbeauftragten 69 Beschwerden ein, von denen 22 zulässig waren. Bei Tätigkeiten, die sich aus Bediensteten verschiedener Stellen zusammensetzen, die verschiedenen Behörden gegenüber verantwortlich sind, kann es für potenzielle Beschwerdeführer schwierig sein, die mutmaßlichen Täter zu identifizieren und zu verstehen, wie und wem sie mutmaßliche Verstöße melden können, und über die geeigneten Kanäle Abhilfe zu suchen.

In dieser Untersuchung überprüfte der Bürgerbeauftragte auch Beschwerden, die im Beschwerdemechanismus behandelt wurden, und identifizierte verschiedene potenzielle Mängel, die es für Einzelpersonen erschweren könnten, mutmaßliche Grundrechtsverletzungen zu melden und Abhilfe zu suchen. Die Untersuchung des Bürgerbeauftragten ergab auch Verzögerungen von Frontex bei der Umsetzung seiner neuen Verpflichtungen in Bezug auf den Beschwerdemechanismus und den Grundrechtsbeauftragten.

Auf der Grundlage der Untersuchung legt der Bürgerbeauftragte eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen für Frontex vor, um die Zugänglichkeit des Beschwerdemechanismus für potenzielle Opfer von Grundrechtsverletzungen zu verbessern und die Rechenschaftspflicht für Frontex-Operationen und alle darin beteiligten Personen zu stärken. Dazu gehören Vorschläge, wie es potenziellen Opfern von Grundrechtsverletzungen leichter gemacht werden kann, sich der Rechtsbehelfsmöglichkeiten bewusst zu sein und Vorfälle zu melden, sowie Vorschläge zur Verbesserung der Behandlung und Weiterverfolgung von Beschwerden.

## Hintergrund zur Untersuchung

1. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) hat bei allen ihren Tätigkeiten die Charta der Grundrechte einzuhalten. Um die Einhaltung seiner Grundrechteverpflichtungen sicherzustellen, hat Frontex einen Grundrechtsbeauftragten (FRO) und 2016 einen „Beschwerdemechanismus“ eingerichtet.

2. **Der Exekutivdirektor von** Frontex erstellt in Absprache mit dem FRO, dem Beratenden Forum von Frontex [1] und anderen internen operativen Stellen die Durchführungsbestimmungen des Mechanismus. Die derzeitigen Durchführungsbestimmungen werden derzeit überarbeitet, um den Änderungen des Mandats von Frontex gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 [2] Rechnung zu tragen.

3. Bisher war die FRO für die Überprüfung der Zulässigkeit von Beschwerden und die



Registrierung zulässiger Beschwerden sowie für die Weiterleitung **aller** registrierten Beschwerden an den Exekutivdirektor von Frontex zuständig. Die FRO sollte zulässige Beschwerden über Mitarbeiter nationaler Behörden, die an Frontex-Operationen teilnehmen, an die Behörde des betreffenden Mitgliedstaats weiterleiten und die zuständige Stelle für Grundrechte informieren. Bei zulässigen Beschwerden gegen Bedienstete von Frontex sollte der Exekutivdirektor diese in Absprache mit der FRO weiterverfolgen und erforderlichenfalls auch Disziplinarmaßnahmen ergreifen.

4. In dem von dieser Untersuchung abgedeckten Zeitraum betrafen alle Beschwerden das Personal der an Frontex-Operationen beteiligten nationalen Behörden; es gab keine Beschwerden über die Maßnahmen des Frontex-Personals [4] .

5. Die FRO ist auch für den Umgang mit Berichten über schwerwiegende Zwischenfälle (SIR) [4] in Bezug auf die Grundrechte zuständig. Diese Berichte enthalten Informationen über „schwere Vorfälle“ [5] , die im Zusammenhang mit Frontex-Operationen auftreten.

6. Im November 2019 traten neue Vorschriften für den Beschwerdemechanismus [6] und die FRO [7] in Kraft. Neben der Bearbeitung von Beschwerden, die über den Mechanismus und die SIR eingereicht wurden, wurde die FRO für die Bearbeitung von Beschwerden über Verstöße gegen die Vorschriften über den Einsatz von Waffen verantwortlich gemacht. [8] Gemäß den Vorschriften sollte die FRO über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

7. In den neuen Vorschriften wurde auch die Funktion der Grundrechtebeobachter festgelegt [9] [9] . Bis zum 5. Dezember 2020 sollten mindestens 40 Grundrechtebeobachter eingestellt worden sein. Die FRO ist für die Verwaltung dieser Monitore verantwortlich und kann sie als Beobachter der erzwungenen Rückkehr nominieren. Die Stelle des stellvertretenden FRO wurde eingerichtet, um die FRO zu unterstützen. Von nun an sollte die FRO dem Verwaltungsrat von Frontex direkt Bericht erstatten und mit dem Beratenden Forum zusammenarbeiten.

8. Frontex veröffentlichte im Januar 2021 Vorschriften [10] über die Funktionsweise der FRO, einschließlich ihrer Unabhängigkeit. Zum Zeitpunkt dieses Beschlusses wurden nicht alle 40 Grundrechtebeobachter eingestellt, und das Verfahren für die Einstellung des stellvertretenden FRO ist noch nicht abgeschlossen.

9. In der Zwischenzeit wurden verschiedene öffentliche Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Grundrechte durch Frontex geäußert.

## Die Untersuchung

10. Die Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung von sich aus zur Unabhängigkeit, Wirksamkeit und Transparenz des Beschwerdemechanismus und zur Rolle der FRO ein.



**11.** Im Rahmen der Untersuchung forderte der Bürgerbeauftragte Frontex auf, eine Reihe von Fragen zu beantworten. [11] Frontex übermittelte zwei Antworten: eine vom Exekutivdirektor unterzeichnete und eine von der Interims-FRO. [12] Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten traf sich mit dem Interims-FRO und prüfte die Dokumente von Frontex im Zusammenhang mit dem Mechanismus. Der Bericht über die Sitzung und die Inspektion wurde Frontex übermittelt und auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlicht. [13]

**12.** Der Bürgerbeauftragte konsultierte auch nationale Bürgerbeauftragte über das Europäische Netz der Bürgerbeauftragten und fragte sie, ob sie (I) über Beschwerden der FRO informiert oder weitergeleitet worden sind; (II) die Reaktion der nationalen Behörden auf solche Beschwerden untersucht; und/oder (iii) Beschwerden über mutmaßliche Verletzungen der Grundrechte bei Frontex-Operationen, an denen sich ihre nationalen Behörden beteiligt haben, direkt erhalten haben.

**13.** Von den zwölf Ombudsläuten, die [14] antworteten, verneinten zehn alle gestellten Fragen. Die bulgarischen und griechischen Bürgerbeauftragten antworteten, dass sie Beschwerden im Zusammenhang mit Frontex-Operationen bearbeitet hätten. Der bulgarische Bürgerbeauftragte wurde im Jahr 2020 eine Beschwerde von der FRO übermittelt und erhielt keine Beschwerden direkt von Personen, die von den Frontex-Operationen betroffen waren. Seit 2017 hat der griechische Bürgerbeauftragte sieben Beschwerden über den Beschwerdemechanismus von Frontex erhalten, die alle zuvor direkt beim Bürgerbeauftragten selbst eingereicht worden waren. Der griechische Bürgerbeauftragte wies darauf hin, dass es schwierig sein kann, die nationalen Behörden umfassend, transparent und zeitnah zu antworten.

## **Das Ergebnis der Untersuchung**

**14.** In einer früheren Initiativuntersuchung zur Arbeit von Frontex empfahl der Bürgerbeauftragte die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus. Mit Unterstützung des Europäischen Parlaments wurde dies anschließend in der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache [15] festgelegt.



#### Examples of complaints dealt with by the mechanism

Among **admissible complaints**, there was one, submitted in 2017, concerning an operation to return migrants by boat from Greece to Turkey. This operation was financed by Frontex and scheduled for 27 April 2017. The complainant, an Iranian national, applied for asylum in Greece and his application was pending before the national court at the time of his scheduled removal. He alleged violations of article 18 of the Charter of Fundamental Rights (right to asylum) and article 19 (protection in the event of removal, expulsion or extradition). The FRO forwarded the complaint to the competent Greek authority. The Greek authority cancelled the operation to return the complainant to Turkey.

Another admissible complaint concerned a joint return operation from Hungary to Afghanistan, dated 20 November 2017. The complainant, an Afghan citizen, alleged that he was returned from Hungary while his appeal was pending before the court. He argued that article 19 of the Charter (protection in the event of removal, expulsion or extradition) and article 47 (right to effective remedy and fair trial) were violated. The FRO forwarded the complaint to the Hungarian authority. The case was not resolved in 2017.

Among **inadmissible complaints**, in 2017, two complaints were submitted concerning border checks on the Polish-Belarus border. The FRO forwarded these complaints to the Polish Ombudsman and the Polish Border Guards. There was also a complaint concerning the checks at the Lithuanian-Russian border. Officers deployed by Frontex were not involved in these complaints.

15. Der Bürgerbeauftragte hat seine Umsetzung seit seiner Gründung überwacht. Die Art der Operationen von Frontex erfordert einen solchen Mechanismus. An diesen Operationen sind mehrere Teilnehmer beteiligt, die häufig aus unterschiedlichen Rechtsordnungen stammen, die jedoch unterschiedliche Verpflichtungen haben, die jedoch alle „Frontex“-Insignien tragen und unter der EU-Flagge arbeiten. Daher sollte Frontex über flexible Verfahren verfügen, mit denen Einzelpersonen (i) Unterstützung bei der Identifizierung der Personen erhalten können, die für wahrgenommene Fehlverhalten bei Frontex-Operationen verantwortlich sind, und ii) Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen ihre Grundrechte nach EU-Recht einfordern können.

16. Der Beschwerdemechanismus kann nur dann ein wirksamer [16] Rechenschaftsmechanismus sein, wenn er zugänglich ist und über die Mittel verfügt, um unverzüglich, gründlich und transparent unabhängige Untersuchungen durchzuführen. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde untersucht, ob der Beschwerdemechanismus diese Bedingungen bisher erfüllt hat und wie er verbessert werden kann.

17. Zu den wichtigsten Ergebnissen des Bürgerbeauftragten gehören folgende:  
- seit seiner Einrichtung hat der Beschwerdemechanismus eine **sehr geringe Anzahl von Beschwerden** behandelt, ohne dass es bisher keine Beschwerden über die Maßnahmen der Frontex-Bediensteten gab. Zwischen 2016 und Januar 2021 gingen bei der FRO 69 Beschwerden ein, von denen 22 zulässig waren. Dies kann durch eine Reihe von Faktoren



erklärt werden, darunter: I) mangelndes Bewusstsein und mangelndes Verständnis der potenziellen Beschwerdeführer über den Mechanismus; (II) Angst vor negativen Auswirkungen, verbunden mit der Tatsache, dass es nicht möglich ist, anonyme Beschwerden einzureichen, (iii) Stresssituationen, in denen sich potenzielle Beschwerdeführer befinden; IV) mangelndes Engagement vor Ort durch Frontex entsandte Offiziere, die eine aktivere Rolle bei der Entgegennahme und Übermittlung von Beschwerden an die FRO spielen könnten.

- in Bezug auf die Tätigkeiten des Mechanismus hat es **unzureichende Transparenz** gegeben, obwohl jetzt Fortschritte erzielt werden.

- während zu Beginn der Existenz des Beschwerdemechanismus der Exekutivdirektor „die Zusammenarbeit mit der FRO nicht völlig zufrieden stellend war, hat sich diese Zusammenarbeit im Laufe der Zeit verbessert. Der Exekutivdirektor ist verpflichtet, mit der FRO zusammenzuarbeiten. Wenn möglich, sollte er versuchen, den Empfehlungen der FRO nachzukommen. Die Entscheidung des Exekutivdirektors über eine Beschwerde, die ihm von der FRO übermittelt wurde, kann vor dem Europäischen Bürgerbeauftragten angefochten werden.

- Frontex hat die mit der Verordnung 2019/1896 eingeführten wichtigen Änderungen verzögert. Frontex benötigte etwa 13 Monate, um die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit der Verwaltungsrat die Regeln über die Unabhängigkeit des FRO verabschieden konnte, und weitere drei Monate, um das Verfahren zur Ernennung eines neuen FRO abzuschließen. Die Ernennung des stellvertretenden FRO ist daher verzögert worden, da das BRO an diesem Verfahren teilnehmen muss. **Die 40 Grundrechtebeobachter sind noch nicht ernannt worden**, obwohl dieser Prozess bis zum 5. Dezember 2020 hätte abgeschlossen werden müssen.

- **die erste FRO und die anschließende Interims-FRO nutzten die ihr zur Verfügung stehenden Bestimmungen des Beschwerdemechanismus und entwickelten den Mechanismus proaktiv, um die Grundrechte der Beschwerdeführer zu gewährleisten**. In den abschließenden Beschlüssen hat die FRO begründete und überzeugende Ansichten zu angeblichen Verletzungen der Grundrechte dargelegt und den Mitgliedstaaten Empfehlungen für systemische Verbesserungen unterbreitet, sowie Empfehlungen an Frontex, was sie tun könnte, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten solche Probleme in Zukunft vermeiden.

- die rechtzeitige und angemessene Weiterverfolgung von Beschwerden ist unerlässlich. Wenn ein Mitgliedstaat nicht rechtzeitig und angemessen weiterverfolgt, kann Frontex seiner Pflicht nicht nachkommen, den betreffenden Mitgliedstaat aufzufordern, sein Personal unverzüglich aus der Tätigkeit von Frontex zu entfernen, wenn festgestellt wird, dass es gegen die Grundrechte oder die Verpflichtungen zum internationalen Schutz verstoßen hat. Es gab **Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen der FRO und den nationalen Behörden**, insbesondere Verzögerungen bei der Beantwortung durch die nationalen Behörden. Bisher enthielten ihre Antworten keine Beweismittel zur Hauptsache, auch in Fällen, in denen die FRO ausdrücklich um Beweismittel ersuchte.

- obwohl die FRO nicht ausdrücklich befugt ist, Initiativuntersuchungen durchzuführen, wendet die FRO zwei Verfahren an, die im Wesentlichen diesem Zweck dienen: „Ausdruck von Besorgnis“ und „unmittelbares Risiko“. Beide Verfahren können dazu dienen, systemische Probleme aufzudecken. **Die FRO setzt diese Instrumente angemessen und wirksam** ein, insbesondere bei der Anwendung des Verfahrens des „unmittelbaren Risikos“, um Beschwerden über Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Rückführungsmaßnahmen



zu bearbeiten.

- zwar **verfügt die FRO über eine beträchtliche Unabhängigkeit gegenüber der Funktionsweise des Beschwerdemechanismus** (einschließlich der Behandlung von Beschwerden über die Anwendung von Gewalt), das Gleiche kann jedoch nicht über ihre Rolle gegenüber den SIR im Zusammenhang mit Grundrechtefragen gesagt werden. Der SIR ist ein ausgeklügeltes System, an dem viele Teilnehmer beteiligt sind, wobei die Rolle des FRO erst später beginnt. Dies kann den Einfluss der FRO verringern.

**18.** Anhang I enthält die detaillierte Bewertung der bisherigen Arbeit des Beschwerdemechanismus durch den Bürgerbeauftragten sowie die Rolle der FRO. Anhang II enthält einen Überblick über die bisher bearbeiteten Beschwerden, während in Anhang III die Bemühungen von Frontex zur Verbesserung des Bewusstseins für das Beschwerderecht erläutert werden.

## Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage aller im Rahmen dieser Untersuchung untersuchten Materialien zieht der Bürgerbeauftragte die nachstehenden Schlussfolgerungen zusammen mit neun Verbesserungsvorschlägen.

**Der Bürgerbeauftragte hält es für bedauerlich, dass Frontex die mit der Verordnung 2019/1896 eingeführten wichtigen Änderungen verzögert hat. Da die Situation jedoch gerade gelöst wird, hält es der Bürgerbeauftragte nicht für gerechtfertigt, diese Angelegenheit weiter zu verfolgen.**

**Im Rahmen der Untersuchung wurden viele Verbesserungsbereiche ermittelt, die durch nachstehende Vorschläge behandelt werden.**

Frontex und der Grundrechtsbeauftragte werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Um besser zu verstehen, warum bisher so wenige Beschwerden eingereicht wurden, wird der Bürgerbeauftragte diesen Beschluss auch mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dem Europäischen Netz der Bürgerbeauftragten und Organisationen der Zivilgesellschaft teilen, um ihre Ansichten zu hören.

## Verbesserungsvorschläge

### *Betriebspläne*

**1.** Frontex sollte in allen operativen Plänen klar festlegen, dass die Teilnehmer an Frontex-Operationen Beschwerden von Personen, die glauben, dass sie Opfer von Grundrechtsverletzungen waren, oder deren Vertreter annehmen und über den Beschwerdemechanismus an Frontex übermitteln sollten. (Ziffer 11-12 der eingehenden



Bewertung)

#### *Absichtserklärungen mit Nicht-EU-Ländern*

2. In seinen Absichtserklärungen oder anderen einschlägigen Dokumenten, die mit Nicht-EU-Ländern abgeschlossen wurden, sollte Frontex festlegen, dass Frontex (über die FRO) für alle Beschwerden über die Nichteinhaltung der Grundrechte verantwortlich ist. Nach ihrer Einstufung würde die FRO Beschwerden bei Bedarf an die zuständige nationale Stelle weiterleiten. (Ziffer 47 der eingehenden Bewertung).

#### *Informationsmaterial der Öffentlichkeit über den Beschwerdemechanismus*

3. In seinem öffentlichen Informationsmaterial sollte Frontex potenziellen Beschwerdeführern die Vorteile des Beschwerdemechanismus klarer machen, insbesondere, dass er kostenlos ist. Frontex sollte auch darauf hinweisen, dass Beschwerdeführer für die Einreichung von Beschwerden nicht bestraft werden sollen und dass die Einreichung von Beschwerden andere Verfahren wie Asylanträge nicht beeinträchtigen sollte. (Ziffer 14 der ausführlichen Bewertung).

4. Die FRO sollte bestrebt sein, dauerhafte Kooperationskanäle mit Organisationen der Zivilgesellschaft zu entwickeln, die vor Ort, in denen Frontex tätig ist, präsent sind, und ihnen Informationsmaterial über den Beschwerdemechanismus zur Verfügung zu stellen, in dem die Verfahren für diejenigen erläutert werden, die Personen vertreten, die Beschwerden einreichen möchten. (Ziffer 16-17 der eingehenden Bewertung).

#### *Überarbeitete Durchführungsbestimmungen für Beschwerdeverfahren*

5. Frontex sollte erwägen, anonyme Beschwerden zuzulassen und sein Beschwerdeformular in Bezug auf anonymisierte Beschwerden von bestimmten nationalen Behörden abzulehnen. Bei der Weiterleitung von Beschwerden von Vertretern von Personen, die anonym bleiben möchten, sollte die FRO die nationale Menschenrechtsorganisation und die mit der Beschwerde befasste nationale Behörde ermutigen, in Zusammenarbeit mit den Vertretern alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Lösung der angeblichen Probleme zu nutzen. (Ziffer 18-20 der eingehenden Bewertung).

6. Bei Beschwerden, bei denen Verstöße gegen die Vorschriften über die Anwendung von Gewalt geltend gemacht werden, sollten die überarbeiteten Durchführungsbestimmungen klarstellen, welche Vorschriften über die Anwendung von Gewalt betroffen sind (insbesondere unter Bezugnahme auf Anhang V der Verordnung 2019/1896). In den Durchführungsbestimmungen sollte auch festgelegt werden, welche spezifischen Verfahrensschritte gegebenenfalls im Beschwerdeverfahren vorgesehen sind, um solche Beschwerden zu bearbeiten. (Ziffer 21-22 der eingehenden Bewertung).

7. Die überarbeiteten Vorschriften sollten  
- klären Sie, was mit einer Unterlassung des Handelns gemeint ist, auch indem Sie Beispiele geben, und klären Sie, wie sich Einzelpersonen über ein solches Versagen beschweren



können. (Ziffer 22 der ausführlichen Bewertung.)

- geben Sie an, welche Informationen in den Berichten enthalten sein sollten, die die nationalen Behörden an die FRO übermitteln, nachdem sie eine Beschwerde an sie weitergeleitet haben. So könnte beispielsweise ein Muster für solche Berichte als Anhang zu den Vorschriften beigefügt werden. (Ziffer 31 der ausführlichen Bewertung).
- betonen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, mit der FRO zusammenzuarbeiten und mögliche Sanktionen für Verstöße festzulegen. (Ziffer 34 der eingehenden Bewertung.)
- Festlegung einer Frist für die Feststellung der Zulässigkeit einer Beschwerde durch die FRO. (Ziffer 23 der ausführlichen Bewertung).
- gemäß Artikel 111 Absatz 5 der Verordnung 2019/1896 ein Verfahren für Berufungsentscheidungen der FRO vorsehen, wonach das FRO „*die Beschwerde neu bewertet, wenn der Beschwerdeführer in Fällen, in denen die Beschwerde unzulässig war, neue Beweise vorlegt*“. (Ziffer 25 der ausführlichen Bewertung).
- vorschreiben, dass das FRO direkt an den Verwaltungsrat und an den Exekutivdirektor nur über mögliche Verletzungen der Grundrechte berichtet, die der FRO von den Grundrechtebeobachtern als *notwendig erachtet werden*. (Ziffer 44 der eingehenden Bewertung).

#### *Berichterstattung und Veröffentlichungen*

**8.** Frontex sollte auf seiner Website die Jahresberichte der FRO für 2017, 2018, 2019 und 2020 veröffentlichen und gegebenenfalls nach Anonymisierung ihres Inhalts die abschließenden Entscheidungen der FRO zu Beschwerden (sogenannte „Abschlussberichte“) veröffentlichen. Die Jahresberichte der FRO könnten einen Abschnitt über die konkreten Maßnahmen enthalten, die Frontex und die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Bemerkungen und Empfehlungen der FRO in einem Jahr durchgeführt haben. (Randnrn. 39 und 53 der ausführlichen Bewertung).

**9.** Die Vorschriften der FRO für den Umgang mit Meldungen schwerer Zwischenfälle sollten zusammen mit den Durchführungsbestimmungen für den Beschwerdemechanismus veröffentlicht werden. (Ziffer 56 der eingehenden Bewertung).

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 15.6.2021

## **Anhänge**



## Anhang I: Detaillierte Bewertung des Bürgerbeauftragten

### Funktionsweise des Beschwerdemechanismus

#### Antwort von Frontex und der FRO

[17]

1. Zwischen 2016 und Januar 2021 (Datum der Antwort von Frontex an den Bürgerbeauftragten) hatte die FRO 69 Beschwerden erhalten, von denen 22 zulässig waren. Frontex erwartet, dass die Entsendung von Grundrechtebeobachtern, bei denen Beschwerden direkt eingereicht werden können, zu einer Zunahme von Beschwerden führen wird.

2. Gemäß den geltenden Durchführungsbestimmungen muss ein Beschwerdeführer seine Kontaktdaten angeben. Anonyme Beschwerden sind nicht zulässig. Die Beschwerdeführer können von jeder Partei vertreten werden, sei es eine natürliche oder juristische Person.

3. Bisher wurde keine Beschwerde gegen einen Frontex-Mitarbeiter eingereicht. Daher war der Exekutivdirektor noch nicht verpflichtet, sich mit einer solchen Beschwerde zu befassen. Die FRO stand in Kontakt mit dem Exekutivdirektor über bestimmte Beschwerden in Bezug auf Personal der nationalen Behörden.

4. Das FRO schließt einen Fall ab, nachdem er eine Antwort der zuständigen nationalen Behörde erhalten hat und dem FRO mitgeteilt hat, dass seine Untersuchung nach angemessener Weiterverfolgung abgeschlossen wurde. Die geltenden Durchführungsbestimmungen geben der nationalen Behörde sechs Monate ab der Übermittlung der Beschwerde durch das FRO an, um zu ihren Feststellungen zu gelangen.

Eine angemessene Antwort ist für die Wirksamkeit des Mechanismus von wesentlicher Bedeutung. Die neuen Durchführungsbestimmungen werden diesbezüglich Leitlinien für die nationalen Behörden enthalten.

Übermittelt eine nationale Behörde dem BRO keine Antwort oder sendet sie nur eine „unschlüssige Antwort“, so unterrichtet die FRO den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat. Frontex verfolgt dann die Angelegenheit. Dies ist bisher nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen geschehen. Die FRO schließt einen Fall ab, in dem die zuständige nationale Behörde eine nicht schlüssige Antwort erhalten hat, auf der Grundlage der Antwort jedoch keine weiteren Informationen erwartet werden können.

5. Die FRO erhält nicht immer eine Antwort oder eine Empfangsbestätigung von den nationalen Menschenrechtsinstitutionen, an die sie Beschwerden weiterleitet.

6. Die FRO erstellt einen Abschlussbericht über die Beschwerde, der an den Exekutivdirektor



und den Vorstandsvorsitzenden von Frontex gerichtet ist. Gegebenenfalls enthält der Bericht Empfehlungen zu der Beschwerde, die vom Exekutivdirektor oder den zuständigen nationalen Behörden bearbeitet werden sollten. Der Fall wird dann durch ein von der FRO unterzeichnetes und an die nationale Behörde und den Beschwerdeführer gerichtetes Schreiben abgeschlossen, in dem der Sachverhalt und die getroffenen Feststellungen erläutert werden. Die FRO fügt dem Schreiben den Abschlussbericht bei.

7. Bei Frontex-Operationen in Nicht-EU-Ländern kann die FRO die Lage der Grundrechte bewerten, indem sie mit den nationalen Menschenrechtsorgans (z. B. den nationalen Bürgerbeauftragten) [19], NRO und anderen Akteuren in diesem Bereich zusammenarbeitet.

8. Frontex veröffentlicht Informationen über den Beschwerdemechanismus in seinen Jahresberichten. Die FRO legt dem Verwaltungsrat regelmäßige Berichte über seine Tätigkeiten und einen jährlichen Bericht über den Mechanismus vor, einschließlich spezifischer Verweise auf die Feststellungen von Frontex und Mitgliedstaaten und Folgemaßnahmen zu Beschwerden. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1896/2019 [20] ist die FRO verpflichtet, einen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten und über die Einhaltung der Grundrechte durch Frontex bei ihren Tätigkeiten zu veröffentlichen. Der Bericht enthält Informationen über den Mechanismus und über die Fortschritte von Frontex bei der Umsetzung seiner Grundrechtstrategie.

9. Die Mitarbeiter der FRO wuchsen von einer Stelle im Jahr 2012 auf 10 Stellen im Jahr 2019. Zwei der derzeitigen Stellen sind der Bearbeitung von Beschwerden gewidmet. Im Jahr 2020 hat Frontex dem Amt für Grundrechte den neuen stellvertretenden Standpunkt der FRO zugewiesen, 40 Stellen überwacht die Grundrechte und zwei Stellen für Beamte der abgeordneten nationalen Verwaltungen. Diese neuen zugewiesenen Stellen sollten 2021 besetzt werden. Darüber hinaus wurde die FRO zu einer leitenden Stelle, die für ein Budget von 1 Mio. EUR im Jahr 2020 und 1,3 Mio. EUR im Jahr 2021 (ohne Personalkosten) zuständig war. Der geschäftsführende Direktor war nicht an der Auswahl und Ernennung des neuen FRO, der gegenüber dem Vorstand zuständig ist, beteiligt.

## Bewertung des Bürgerbeauftragten

### *Zugänglichkeit des Beschwerdemechanismus*

10. Der Bürgerbeauftragte erkennt die Arbeit der FRO an, das Bewusstsein für den Beschwerdemechanismus sowohl bei Mitarbeitern als auch bei Interessenträgern und vor Ort zu schärfen. [21] Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass bisher nur sehr wenige Beschwerden über den Mechanismus eingegangen sind.

11. In der Verordnung 2019/1896 [22] heißt es, dass die „operativen Pläne“, die für alle Teilnehmer an Frontex-Operationen gelten, Bestimmungen für „einen Mechanismus zur Entgegennahme und Übermittlung von Beschwerden (...) über Verstöße gegen Grundrechte“ enthalten sollten. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten sollte diese Verpflichtung in den operationellen Plänen unter den Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die Gewährleistung der



Achtung der Grundrechte sowie neben der Verpflichtung, Informationen über den Beschwerdemechanismus bereitzustellen, eindeutig aufgeführt werden. Es wäre auch von Vorteil, wenn der Verhaltenskodex für alle Personen, die an den Tätigkeiten von Frontex teilnehmen, die Verpflichtung erwähnen würde, Beschwerden entgegenzunehmen und an Frontex weiterzuleiten, und nicht nur die Verpflichtung, Informationen über den Mechanismus bereitzustellen. [23]

**12.** Die Tatsache, dass dies derzeit nicht der Fall ist, könnte erklären, warum noch keine Beschwerden über die Teilnehmer an Frontex-Operationen an den Mechanismus übermittelt wurden. Darüber hinaus erklärte die FRO, dass die Opfer von Zwangsrückführungen nicht immer mit Beschwerdeformularen versehen seien, obwohl ein Mitarbeiter von Frontex bei jeder von Frontex koordinierten Zwangsrückführung anwesend sei. [24] Während die Bürgerbeauftragte hofft, dass die Anwesenheit von Grundrechtebeobachtern vor Ort die Situation verbessern wird, unterbreitet sie einen Verbesserungsvorschlag, um dies anzugehen.

**13.** In jedem Fall ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die geringe Zahl von Beschwerden wahrscheinlich nicht nur auf das mangelnde Engagement von Frontex-Mitarbeitern vor Ort zurückzuführen ist oder weil potenziellen Beschwerdeführern nicht bekannt ist, dass der Beschwerdemechanismus existiert, sondern dass es andere Gründe geben kann.

**14.** Migranten und Flüchtlinge mit unterschiedlichem Hintergrund [25] sind sich möglicherweise nicht bewusst, dass Rechtsbehelfe in den EU-Ländern Standard und/oder unentgeltlich sind, oder befürchten, dass die Einreichung einer Beschwerde andere Verfahren, wie etwa potenzielle Asylanträge, beeinträchtigen könnte. Das Informationsmaterial der Öffentlichkeit über den Beschwerdemechanismus könnte angepasst werden, um mehr Aufmerksamkeit darauf zu lenken.

**15.** Personen, deren Grundrechte bei Frontex-Operationen möglicherweise beeinträchtigt werden können, befinden sich oft bereits in extrem schwierigen Situationen. [27] Sie haben möglicherweise nicht die Zeit oder Mittel, um für ihre Grundrechte zu kämpfen. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass Beschwerden, die direkt von Einzelpersonen bei nationalen Bürgerbeauftragten wegen Verletzungen der Grundrechte bei Frontex-Operationen eingereicht wurden, selten sind. [28] Stattdessen werden sie, wenn Beschwerden eingehen, von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Namen von Einzelpersonen oder Anwälten eingereicht, die auf pro bono/legaler Hilfebasis arbeiten. [29]

**16.** Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf Menschenrechte spezialisiert sind, in der Lage sind, Einzelpersonen zu helfen, indem sie nicht nur Beschwerden in ihrem Namen beim Beschwerdemechanismus einreichen, sondern auch aktiv verfolgen, wie Beschwerden behandelt werden.

**17.** Der Bürgerbeauftragte ist überzeugt, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft unerlässlich ist, damit der Beschwerdemechanismus gut funktioniert. Es wäre nützlich, dass die FRO formelle Kanäle für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort



entwickelt, in denen Frontex tätig ist, und das Beratende Forum von Frontex, zu dem Vertreter der Zivilgesellschaft gehören, könnte hierfür eine wichtige Rolle spielen. Die FRO sollte den Organisationen der Zivilgesellschaft auch klarstellen, wie der Beschwerdemechanismus für Grenzschutzbeamte eines Aufnahmemitgliedstaats gilt, die im Bereich Frontex-Operationen anwesend sind, aber nicht direkt Teil der Operation sind.

**18.** Bereits 2016 empfahl das Beratende Forum, anonyme Beschwerden zu akzeptieren, da dies Einzelpersonen dazu ermutigen könnte, den Beschwerdemechanismus zu nutzen. Der erste Schritt zu diesem Zweck wäre es, sicherzustellen, dass der neue Beschwerdemechanismus Durchführungsbestimmungen [30] eine Bestimmung enthält, die es den Beschwerdeführern ermöglicht, anonym zu bleiben, auch wenn solche Beschwerdeführer verpflichtet sind, nicht anonyme Vertreter zu haben.

**19.** Bestimmte nationale Behörden und/oder Menschenrechtsgremien können verfahrensrechtlich daran gehindert werden, anonyme Beschwerden zu bearbeiten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die FRO, die solche Beschwerden an sie weiterleitet, keinen Zweck hat. Nach Eingang einer solchen Beschwerde werden diese Stellen über die Probleme informiert und können sie von sich aus oder auf andere Weise angehen. Sie können auch Kontakt zu potenziellen Vertretern anonymer Beschwerdeführer aufnehmen, wenn sie der Ansicht sind, dass es zusätzliche Schritte gibt, die der Beschwerdeführer ergreifen sollte.

**20.** In gleicher Weise enthält das Beschwerdeformular Informationen [31] über die Vertraulichkeit, die zu Verwechslungen führen können.

**21.** Neben Beschwerden über angebliche Verletzungen von Grundrechten (sowohl Handlungen als auch Untätigkeit) wird der Mechanismus nun auch Beschwerden über Verstöße gegen die Vorschriften über die Anwendung von Gewalt behandeln. [32] Die Beschwerdeführer, die Verstöße gegen die Vorschriften über die Anwendung von Gewalt geltend machen, brauchen nicht von den Verstößen, über die sie sich beschweren, betroffen zu sein. [33]

**22.** Es ist jedoch wichtig, in den neuen Durchführungsbestimmungen des Beschwerdemechanismus zu präzisieren, welche Vorschriften über den Einsatz von Gewalt betroffen sind, und in einem gesonderten Abschnitt, welche spezifischen Verfahrensschritte in dem Mechanismus für solche Beschwerden vorgesehen sind. [34] Es wäre auch wichtig festzulegen, was ein Versäumnis sein könnte; dies könnte Situationen wie das Versäumnis einschließen, Migranten, die internationalen Schutz beantragt haben, an die zuständigen Behörden zu verweisen. [35] Die Durchführungsbestimmungen zum Beschwerdemechanismus („Regeln der Agentur für den Beschwerdemechanismus“) werden auf der Website von Frontex veröffentlicht, die sich mit den Grundrechten befasst. Die neuen Durchführungsbestimmungen zum Beschwerdemechanismus sollten Mehrdeutigkeiten vermeiden und so explizit sein, dass keine Leitlinien für deren Anwendung erforderlich sind.

#### *Verfahren im Rahmen des Beschwerdeverfahrens*

**23.** Auf der Grundlage der im Rahmen dieser Untersuchung überprüften Informationen scheint



klar zu sein, dass die erste FRO und die darauffolgende Interims-FRO versuchten, die ihnen zur Verfügung stehenden Beschwerdeverfahren zu nutzen, um die Grundrechte der Beschwerdeführer zu gewährleisten. Die Prüfung der Zulässigkeit von Beschwerden erfolgte gründlich und wurde innerhalb eines angemessenen Zeitraums durchgeführt, da Frontex häufig einen Austausch mit den nationalen Behörden und manchmal mit den Beschwerdeführern durchführen musste, um die Einzelheiten der Vorwürfe zu klären. Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass eine förmliche Frist für die Überprüfung der Zulässigkeit von Beschwerden wünschenswert wäre. Dies könnte im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen des Beschwerdemechanismus angegangen werden.

**24.** Aus dem vom Bürgerbeauftragten überprüften Material geht hervor, dass die FRO den Beschwerdeführern gründliche und rechtzeitige Erläuterungen zur Behandlung ihrer Beschwerde vorgelegt hat, einschließlich der Kontaktdaten der nationalen Behörde und der Menschenrechtsorganisation, an die ihre Beschwerden weitergeleitet wurden. In Fällen, in denen Beschwerden unzulässig waren, erläuterte die FRO die Gründe dafür und beriet, wo sich der Beschwerdeführer um Hilfe wenden könnte.

**25.** Die FRO hat den Beschwerdeführern auch die Möglichkeit geboten, in bestimmten Fällen Beschwerde gegen ihre Beschwerde einzulegen. [36] Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass die Möglichkeit, Berufungsentscheidungen zu erlassen, stärker formalisiert werden sollte und dass dies die Glaubwürdigkeit des Mechanismus erhöhen würde.

**26.** Das überprüfte Material legt nahe, dass die FRO rechtzeitig und gründlich handelt, um zulässige Beschwerden an nationale Behörden und Menschenrechtsorgane weiterzuleiten und die Beschwerden weiterzuverfolgen. [37] Schließentscheidungen sind im Allgemeinen begründet und überzeugend in Bezug auf angebliche Verletzungen der Grundrechte argumentiert. [38]

**27.** Die FRO hat den Mitgliedstaaten Empfehlungen für systemische Verbesserungen unterbreitet. Selbst wenn die Mitgliedstaaten die ausschließliche Zuständigkeit für die Durchführung von Ermittlungen in Bezug auf die Verletzung der Grundrechte bei Frontex-Operationen durch Bedienstete ihrer nationalen Behörden haben, ist die FRO befugt, Ermittlungen zu etwaigen Frontex-Tätigkeiten durchzuführen [39]. Dabei ist die FRO verpflichtet, bei gemeinsamen Aktionen/Operationen, die von Frontex koordiniert werden, auf Verstöße der nationalen Behörden aufmerksam zu machen. Zu diesem Zweck begrüßt die Bürgerbeauftragte, dass die Abschlussbeschlüsse der FRO auch Empfehlungen an Frontex enthalten, was sie tun könnte, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten solche Probleme in Zukunft vermeiden.

**28.** Obwohl die Empfehlungen der FRO nicht bindend sind, begrüßt der Bürgerbeauftragte, dass Frontex die Empfehlungen zu systemischen Fragen weiterverfolgt hat.

**29.** Der Exekutivdirektor von Frontex ist verpflichtet, mit der FRO zusammenzuarbeiten. [40] Zu diesem Zweck ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass der Exekutivdirektor nach Möglichkeit versuchen sollte, den Empfehlungen der FRO nachzukommen. In jedem Fall kann



der Beschluss des Exekutivdirektors über eine Beschwerde, die ihm von der FRO übermittelt wurde, vor dem Europäischen Bürgerbeauftragten angefochten werden.

**30.** Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Zusammenarbeit der FRO mit dem Exekutivdirektor und Frontex zu Beginn des Beschwerdeverfahrens zwar nicht ganz zufriedenstellend war, diese Zusammenarbeit aber im Laufe der Zeit verbessert wurde. Eines der geprüften Dossiers hat gezeigt, dass der Exekutivdirektor eine nationale Behörde und den Verwaltungsrat kontaktiert hat, um sicherzustellen, dass der betreffende Mitgliedstaat eine Beschwerde weiterverfolgt, die ihm von der FRO übermittelt wurde. [42] Der Bürgerbeauftragte vertraut darauf, dass dieser Ansatz fortgesetzt wird.

**31.** Die Überprüfung des Bürgerbeauftragten hat ergeben, dass Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen dem FRO und den nationalen Behörden aufgetreten sind. [43] Es gab Verzögerungen bei der Beantwortung der nationalen Behörden, und ihre Antworten enthielten bisher keine Beweise für den Inhalt des Falles, selbst wenn die FRO ausdrücklich um Nachweise ersuchte. [44] Frontex sollte erwägen, klarere Bestimmungen in den neuen Beschwerdemechanismus zur Durchführung von Vorschriften über die Weiterverfolgung von Beschwerden auf nationaler Ebene aufzunehmen [45], insbesondere durch die Bereitstellung eines Modells für Antworten auf die FRO.

**32.** Die Verordnung 2019/1896 verpflichtet die nationalen Behörden, nicht nur eine angemessene Weiterverfolgung der von der FRO übermittelten Beschwerden sicherzustellen, sondern auch innerhalb eines festgelegten Zeitraums dem FRO über ihre Feststellungen Bericht zu erstatten und Beschwerden weiterzuverfolgen. Mit den neuen Durchführungsbestimmungen zum Beschwerdemechanismus sollte die derzeitige verbindliche Frist für die Mitgliedstaaten eingehalten werden, damit die Mitgliedstaaten dem FRO innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Beschwerde beim FRO Bericht erstatten können. Für jeden Fall, in dem ein Mitgliedstaat der Verpflichtung zur Meldung an das FRO nicht nachkommt, sollte die FRO in der Lage sein, die Angelegenheit an den Verwaltungsrat zu verweisen. Da die Europäische Kommission, die die Einhaltung des EU-Rechts auf nationaler Ebene überwacht, im Verwaltungsrat sitzt, könnte dies ein zusätzliches Mittel sein, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

**33.** Die rechtzeitige und angemessene Weiterverfolgung von Beschwerden ist unerlässlich. Wenn ein Mitgliedstaat nicht rechtzeitig und angemessen weiterverfolgt, kann Frontex seiner Verpflichtung gemäß der Verordnung 2019/1896 nicht nachkommen, den betreffenden Mitgliedstaat aufzufordern, sein Personal unverzüglich aus der Frontex-Tätigkeit zu entfernen, wenn festgestellt wird, dass es Grundrechte oder internationale Schutzverpflichtungen verletzt hat. [46]

**34.** Die Durchführungsbestimmungen zum Beschwerdemechanismus könnten Beispiele für mögliche Sanktionen für die Mitgliedstaaten enthalten, wenn sie nicht mit der FRO auf der Grundlage von Artikel 111 Absatz 7 der Verordnung 2019/1896 zusammenarbeiten. Um vollständig umfassend zu sein, könnten diese Vorschriften daher auf die Möglichkeit für den Exekutivdirektor verweisen, Frontex-Aktivitäten im Falle von Verstößen gegen die Grundrechte



gemäß Artikel 46 der Verordnung 2019/1896 auszusetzen oder nicht zu starten.

**35.** Obwohl die FRO nicht ausdrücklich befugt ist, Initiativuntersuchungen durchzuführen, wendet die FRO zwei Verfahren an, die im Wesentlichen diesem Zweck dienen: „Ausdruck von Besorgnis“ und „unmittelbares Risiko“. Das Verfahren des „unmittelbaren Risikos“ ermöglicht es der FRO, Beschwerdeführern zu helfen, deren Beschwerden nicht den Verfahrensanforderungen für die Zulässigkeit entsprechen, aber wenn die in der Beschwerde enthaltenen Informationen eine unmittelbare Gefahr eines ernsthaften und irreparablen Schadens für ihre Grundrechte aufgrund der Tätigkeiten von Frontex darstellen. Das Verfahren der Beunruhigung findet Anwendung, wenn bei der FRO eingegangene Informationen oder eine unzulässige Beschwerde Fragen aufwirft, die allgemeinere Auswirkungen auf die Grundrechte auf eine Frontex-Tätigkeit haben könnten. [47] Beide Verfahren können dazu dienen, systemische Probleme aufzudecken. Die FRO scheint diese Instrumente angemessen und wirksam einzusetzen, insbesondere das Verfahren des „unmittelbaren Risikos“, um Beschwerden über Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Rückführungsmaßnahmen zu behandeln.

#### *Transparenz des Beschwerdemechanismus*

**36.** Frontex brauchte zwei Jahre nach der Einrichtung des Beschwerdemechanismus im Jahr 2016, um in seinen Jahresberichten Einzelheiten zu Beschwerden zu machen, aber die Informationen bleiben allgemein.

**37.** Die FRO hat dem Vorstand regelmäßige Tätigkeitsberichte vorgelegt, diese wurden jedoch nicht veröffentlicht. Darüber hinaus erstellt die FRO detaillierte Jahresberichte („Einzelbeschwerdenmechanismus-Jahresberichte“) über den Mechanismus, diese werden aber auch nicht veröffentlicht [48] .

**38.** Obwohl dieser Mangel an Transparenz bedauerlich ist, ist das FRO gemäß der Verordnung 2019/1896 [49] nun rechtlich verpflichtet, eigene jährliche Tätigkeitsberichte zu veröffentlichen, einschließlich Informationen darüber, inwieweit die Tätigkeiten von Frontex die Grundrechte achten. Diese Berichte sollten Informationen über den Beschwerdemechanismus und die Umsetzung der Grundrechtstrategie enthalten.

**39.** Die bloße Veröffentlichung dieser Berichte wird jedoch nicht ausreichen, um sicherzustellen, dass Frontex für die Maßnahmen des Mechanismus zur Rechenschaft gezogen werden kann. Zu diesem Zweck schlägt der Bürgerbeauftragte vor, dass Frontex auf seiner Website die abschließenden Entscheidungen der FRO über Beschwerden (sogenannte Abschlussberichte) veröffentlicht, falls erforderlich, nachdem sie ihren Inhalt anonymisiert haben. [50]

#### *Unabhängigkeit des Beschwerdemechanismus*

**40.** Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass der Beschwerdemechanismus nur so unabhängig sein kann wie die FRO.



**41.** In den ersten Jahren der Existenz des Beschwerdemechanismus wurde die FRO vom Exekutivdirektor ernannt und ihm ebenfalls gemeldet [51]. Die FRO hatte keine Führungsaufgaben wie Rekrutierung oder Budget. Unter diesen Umständen musste sich die FRO auf die Unterstützung des Beratenden Forums stützen, um die Unabhängigkeit des Beschwerdemechanismus zu gewährleisten.

**42.** Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit der FRO mit dem Beratenden Forum [52] wichtig ist, um die Unabhängigkeit des Mechanismus zu gewährleisten, und dass die beiden Stellen versuchen sollten, ihre Zusammenarbeit zu verstärken. Formelle Verfahren zur Erleichterung dieser Zusammenarbeit wären daher wünschenswert.

**43.** Die Entscheidung, die erste FRO während ihrer längeren Abwesenheit durch ein Mitglied des Privatbüros des Exekutivdirektors (Kabinetts) zu ersetzen, riskierte eindeutig die Wahrnehmung, dass die Unabhängigkeit der FRO beeinträchtigt werden könnte. Durch die Befolgung der Verfahren hat das Interims-FRO jedoch dazu beigetragen, die Unabhängigkeit der Tätigkeiten der FRO sicherzustellen.

**44.** Mit der Verordnung 2019/1896 wurde sowohl die Rolle als auch die Unabhängigkeit der FRO gestärkt. Die FRO wird von der stellvertretenden FRO und mindestens 40 Grundrechtsbeobachtern unterstützt, die vor Ort unter der Aufsicht der FRO handeln werden. Den Grundrechtsbeobachtern können auch Aufgaben des Beschwerdemechanismus zugewiesen werden. Die Unabhängigkeit der FRO wurde durch die vom Verwaltungsrat im Januar 2021 erlassenen Regeln bestätigt. Insbesondere sollte die FRO gemäß der Verordnung 2019/1896 direkt dem Verwaltungsrat und dem Exekutivdirektor nur über mögliche Verletzungen der Grundrechte berichten, die der FRO von den Grundrechtsbeobachtern gemeldet wurden, da die FRO *dies für notwendig hält*. Bei den neuen Durchführungsbestimmungen für den Mechanismus sollte dieser Unterschied berücksichtigt werden.

**45.** Es ist bedauerlich, dass Frontex die mit der Verordnung 2019/1896 eingeführten wichtigen Änderungen verzögert hat. Frontex benötigte etwa 13 Monate, um die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit der Verwaltungsrat die Regeln über die Unabhängigkeit der FRO verabschieden konnte, und weitere drei Monate, um das Verfahren zur Ernennung eines neuen FRO abzuschließen. Die Ernennung des stellvertretenden FRO wurde folglich verzögert, da die FRO an diesem Verfahren teilnehmen muss. [53] Die 40 Grundrechtsbeobachter wurden noch nicht ernannt, obwohl dieses Verfahren bis zum 5. Dezember 2020 hätte abgeschlossen werden müssen.

*Wie der Beschwerdemechanismus in Nicht-EU-Ländern gilt*

**46.** Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass Frontex, wenn Nicht-EU-Länder über schlechte Menschenrechtsaufzeichnungen verfügen, dies berücksichtigen sollte, bevor sie versucht, mit Einrichtungen in jenen Ländern zusammenzuarbeiten und Vereinbarungen auszuhandeln, die nominell für die Menschenrechte verantwortlich sind.



**47.** Um potenziellen Opfern von Grundrechtsverletzungen die Meldung von Vorfällen in Nicht-EU-Ländern zu erleichtern, in denen Frontex-Operationen durchgeführt werden, sollte Frontex zunächst dafür verantwortlich sein, Beschwerden entgegenzunehmen und zu entscheiden, ob sie die Beschwerde an die zuständige nationale Stelle weiterleiten müssen. In seinen Absichtserklärungen mit den nationalen Menschenrechtsgeräten von Nicht-EU-Ländern sollte Frontex erwägen, diesbezüglich Bestimmungen aufzunehmen.

## Die Rolle des Grundrechtsbeauftragten

### Antwort von Frontex und der FRO

**48.** Frontex verfügt über drei Mechanismen, mit denen Einzelpersonen Verstöße gegen Grundrechte melden können: der Beschwerdemechanismus, der Serious Incident Report (SIR) und der „Aufsichtsmechanismus für die Anwendung von Gewalt durch Statutsbedienstete“.

**49.** Die FRO befasst sich mit Beschwerden über Verletzungen der Grundrechte aufgrund von Handlungen oder der Nichttätigkeit von Mitarbeitern, die an den Tätigkeiten von Frontex beteiligt sind, sowie Beschwerden über Verstöße gegen die Vorschriften über die Anwendung von Gewalt. Die FRO soll sicherstellen, dass Vorfälle im Zusammenhang mit der Anwendung von Gewalt gründlich untersucht und die Ergebnisse dieser Untersuchungen dem Beratenden Forum übermittelt werden. [54] Der Aufsichtsmechanismus für die Anwendung von Gewaltfunktionen parallel zum Beschwerdemechanismus, für den die FRO zuständig ist. Meldungen über Vorfälle im Zusammenhang mit der Anwendung von Gewalt werden somit an die FRO übermittelt.

**50.** Darüber hinaus fungiert die FRO als Koordinator, wenn eine SIR im Zusammenhang mit möglichen Verletzungen der Grundrechte vorliegt.

### Bewertung des Bürgerbeauftragten

**51.** Der Bürgerbeauftragte nimmt die große Zahl von Aufgaben zur Kenntnis, für die das FRO nun gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 zuständig ist. Neben Führungs- und Schulungsaufgaben, der Behandlung von Berichten über schwerwiegende Zwischenfälle und dem Beschwerdemechanismus (einschließlich Beschwerden über den Einsatz von Gewalt) hat die FRO auch eine Reihe von Beratungsaufgaben. Diese Beratungsaufgaben können auf einem spezifischen Antrag oder auf eigene Initiative beruhen und Stellungnahmen zu verschiedenen Frontex-Tätigkeiten (Pilotprojekte, Projekte für technische Hilfe und Entwürfe von Arbeitsvereinbarungen mit Nicht-EU-Ländern u. a.) enthalten. Die FRO verfolgt auch die Überwachungsberichte über die gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen, sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an Frontex. Die FRO überprüft auch die Grundrechtstrategie von Frontex.



**52.** Aus den jüngsten regelmäßigen Berichten über die Tätigkeit der FRO [55] , die dem Verwaltungsrat vorgelegt wurden, geht hervor, dass die Beratungsaufgaben des BRO die Bereitstellung von Beobachtungen und Empfehlungen zu Frontex-Betriebsplänen und Evaluierungsberichten über gemeinsame Operationen (einschließlich Rückführungsmaßnahmen) umfassen. [56] Diese Bemerkungen und Empfehlungen spielen eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte im Rahmen der Frontex-Operationen.

**53. Es ist** jedoch unerlässlich, dass der Rat des FRO so weit wie möglich umgesetzt wird und dass die FRO dies überwacht. Zu diesem Zweck könnten die Jahresberichte der FRO einen Abschnitt über die konkreten Maßnahmen enthalten, die die Frontex und die Mitgliedstaaten im Anschluss an die Bemerkungen und Empfehlungen der FRO ergriffen haben.

**54.** Darüber hinaus verfügt die FRO zwar über eine beträchtliche Unabhängigkeit in Bezug auf die Funktionsweise des Beschwerdemechanismus (einschließlich der Behandlung von Beschwerden über die Anwendung von Gewalt), kann dies jedoch nicht in Bezug auf ihre Rolle gegenüber den SIR im Zusammenhang mit Grundrechtefragen gesagt werden. Die Kontrolle des Bürgerbeauftragten ergab, dass die SIR ein ausgefeiltes System ist, an dem viele Teilnehmer beteiligt sind, wobei die Rolle der FRO erst später im Prozess beginnt. Dies kann den Einfluss der FRO verringern.

**55.** Eine Möglichkeit, dies abzumildern, könnte darin bestehen, sicherzustellen, dass SIRs zu Grundrechten direkt der FRO gemeldet werden, die die erste Bewertung vornehmen und sie kategorisieren könnte. Der Bürgerbeauftragte begrüßt daher, dass Frontex auf Empfehlung der vom Verwaltungsrat eingesetzten Arbeitsgruppe „Grundrechte und rechtliche und operative Aspekte der Operationen im Ägäischen Meer“ [57] folgte und die SIR-Verteilungsliste so ändern wird, dass die FRO alle SIR-Grundrechte erhält. [58]

**56.** Es wäre im Einklang mit den Grundsätzen der guten Verwaltung, dass die FRO, sobald sie SIR erhalten hat, ein ähnliches Verfahren wie das Beschwerdeverfahren anwenden könnte. Zu diesem Zweck sollten die Verfahrensregeln der FRO für den Umgang mit SIR in Bezug auf mutmaßliche Verletzungen der Grundrechte zusammen mit den Durchführungsbestimmungen des Mechanismus veröffentlicht werden.

## Anhang II: Beschwerden des Grundrechtsbeauftragten 2016-2019

[59]

*In dem von dieser Untersuchung abgedeckten Zeitraum betrafen alle Beschwerden das Personal der an Frontex-Operationen beteiligten nationalen Behörden; es gab keine Beschwerden über die Aktionen der Frontex-Mitarbeiter.*

### **1. Beschwerden 2016/17**

Im Bericht der FRO für das gesamte Jahr 2017 und den Zeitraum zwischen dem 6. Oktober



2016 (als der Beschwerdemechanismus eingerichtet wurde) und dem 31. Dezember 2017 ( *Bericht des Beschwerdemechanismus für Grundrechte an Exekutivdirektor und Verwaltungsrat* ) lieferte die FRO einen Überblick über alle im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden. Es handelte sich um fünf zulässige und zwölf unzulässige Beschwerden.

#### Zulässige Rügen

A. Die Beschwerde betraf eine von Frontex finanzierte Operation zur Rückführung von Migranten per Flugzeug („Luftrückübernahmeoperation“) von Griechenland in die Türkei, die am 20. Oktober 2016 stattfand. Bei den Beschwerdeführern, die durch einen Vertreter der Zivilgesellschaft vertreten waren, handelte es sich um eine Familie von sechs syrischen Staatsangehörigen (darunter vier Kinder), die bei den griechischen Behörden förmlich um Asyl ersucht hatten. Sie behaupteten Verstöße gegen Artikel 18 der Charta der Grundrechte (Recht auf Asyl), Artikel 24 (Rechte des Kindes) und Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung). Am 15. Februar 2017 leitete die FRO die Beschwerde an die griechische Behörde weiter, die bis zum Ende des Berichtszeitraums (30. Dezember 2017) nicht geantwortet hatte.

B. Die Beschwerde betraf eine von Frontex finanzierte und für den 27. April 2017 geplante Operation zur Rückführung von Migranten per Boot [60] von Griechenland in die Türkei. Der Beschwerdeführer, ein iranischer Staatsangehöriger, beantragte in Griechenland Asyl, und sein Antrag war zum Zeitpunkt seiner geplanten Abschiebung beim nationalen Gericht anhängig. Er behauptete Verstöße gegen Artikel 18 der Charta der Grundrechte (Recht auf Asyl) und Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung). Die FRO leitete die Beschwerde an die griechische Behörde weiter. Die griechische Behörde stornierte die Operation, um den Beschwerdeführer in die Türkei zurückzubringen.

C. Die Beschwerde betraf eine Rückübernahme von Griechenland in die Türkei, die für den 25. Mai 2017 geplant und von Frontex finanziert wurde. Der Beschwerdeführer, ein Staatsangehöriger Pakistans, beantragte Asyl in Griechenland. Seine Berufung gegen die ablehnende Entscheidung über seinen Asylantrag war zum Zeitpunkt der geplanten Operation beim nationalen Gericht anhängig. Er behauptete Verstöße gegen Artikel 18 der Charta (Recht auf Asyl) und Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung). Die FRO leitete die Beschwerde an die griechische Behörde weiter. Die griechische Behörde hat die Rückübernahme des Beschwerdeführers aufgehoben.

D. Die Beschwerde betraf die Grenzkontrollen an der Eisenbahngrenzübergangsstelle in Terespol (Polen). Der Beschwerdeführer, ein russischer Staatsangehöriger, behauptete, er habe mehrmals versucht, einen Antrag auf internationalen Schutz an der Grenze zu stellen, aber sie seien alle abgelehnt worden, und er sei nach Belarus zurückgeschickt worden. Er behauptete Verstöße gegen Artikel 18 der Charta (Recht auf Asyl) und Artikel 41 (Recht auf gute Verwaltung). Die polnische Behörde teilte der FRO mit, dass der Beschwerdeführer kein gültiges Visum habe und keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt habe, sondern sich auf wirtschaftliche Gründe für die Einreise nach Polen berufen habe. Der Fall war bis zum Ende des Berichtszeitraums anhängig. Die FRO bat um zusätzliche Informationen.



E. Die Beschwerde betraf eine gemeinsame Rückführungsaktion von Ungarn nach Afghanistan vom 20. November 2017. Der Beschwerdeführer, ein afghanischer Staatsbürger, behauptete, er sei aus Ungarn zurückgebracht worden, während seine Berufung vor dem Gericht anhängig sei. Er argumentierte, dass Artikel 19 der Charta der Grundrechte (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung) und Artikel 47 (Recht auf wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren) verletzt worden seien. Die FRO leitete die Beschwerde an die ungarische Behörde weiter. Der Fall war bis zum Ende des Berichtszeitraums anhängig.

#### Unzulässige Rügen

Sieben Beschwerden waren unzulässig, weil sie sich nicht auf eine Frontex-Aktivität bezogen oder es keine Beteiligung/Präsenz von Offizieren gab, die von Frontex entsandt wurden.

Drei Beschwerden betrafen die bulgarischen Behörden (eine Beschwerde von 22 Sri Lanka-Bürgern und eine Beschwerde eines Staatsbürgers von Ghana betrafen eine verlängerte Haft ohne Grund; die dritte Beschwerde stammte von einer anderen Gruppe von srilankischen Bürgern über ihre Abschiebung). Die FRO leitete die drei Beschwerden an den bulgarischen Bürgerbeauftragten und das UNHCR weiter.

Es gab eine Beschwerde eines syrischen Flüchtlings, der in Moria (Griechenland) festgehalten wurde, bis seine Rückkehr in die Türkei und seine Rückübernahme durch die Türkei anhängig waren. Er legte beim nationalen Gericht Berufung gegen die Rückführungsentscheidung ein. Frontex war nicht beteiligt. Die FRO leitete die Beschwerde an den griechischen Bürgerbeauftragten weiter.

Zwei Beschwerden betrafen Grenzkontrollen an der polnisch-litauischen Grenze. Die FRO leitete diese Beschwerden an den polnischen Bürgerbeauftragten und die polnischen Grenzschutzbeamten weiter. Es gab auch eine Beschwerde über die Kontrollen an der litauisch-russischen Grenze. Die von Frontex entsandten Beamten waren nicht an diesen Beschwerden beteiligt.

Zwei Beschwerden waren anonym und als unzulässig anzusehen, da sie sich nicht auf Personen bezogen, die direkt von einer Frontex-Aktivität betroffen waren. Einer von ihnen, was die Bedingungen betrifft, mit denen Migranten konfrontiert sind, die auf der Insel Chios (Griechenland) ankommen, wurde von der FRO als „Bekundung der Besorgnis“ behandelt. Die FRO informierte den Exekutivdirektor von Frontex über die Probleme und kontaktierte die griechischen Behörden.

Zwei unzulässige Beschwerden betrafen keine Grundrechtsverletzungen: eine Beschwerde eines Journalisten über die Weigerung, eine Rückübernahmeaktion in Lesbos aufzunehmen; und eine Beschwerde eines EU-Bürgers über die lange Wartezeit für die Überquerung der ungarisch-serbischen Grenze.

## **2. Beschwerden im Jahr 2018**



Im Bericht der FRO für 2018 (*Jahresbericht über den individuellen Beschwerdemechanismus*) lieferte die FRO einen Überblick über die in diesem Jahr eingegangenen Beschwerden. Drei Beschwerden wurden für zulässig erklärt, wobei die nationalen Verfahren zum Zeitpunkt des Berichts anhängig waren. Sieben Beschwerden wurden für unzulässig erklärt.

#### Zulässige Rügen

A. Die Beschwerde wurde aus dem Jahr 2017 übertragen, da der Fall nicht abgeschlossen worden war. Die Beschwerde betraf eine von Frontex koordinierte Operation zur Rückführung von Migranten per Flugzeug (Luftrückübernahme) von Griechenland in die Türkei, die am 20. Oktober 2016 stattfand. Bei den Beschwerdeführern handelte es sich um eine Familie von sechs Personen (darunter vier Kinder), die den griechischen Behörden förmlich mitgeteilt hatten, dass sie Asyl in Griechenland beantragen. Sie behaupteten Verstöße gegen Artikel 18 der Charta der Grundrechte (Recht auf Asyl), Artikel 24 (Rechte des Kindes) und Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung). Die FRO leitete die Beschwerde an die griechische Behörde weiter, die nicht innerhalb der geltenden Frist antwortete.

B. Die Verzögerung der Antwort der griechischen Behörde bei der Bearbeitung der Beschwerde A löste eine zweite Beschwerde derselben Beschwerdeführer über die Verzögerung aus.

C. Die Beschwerde betraf eine gemeinsame Rückführungsaktion von Spanien nach Kolumbien, die am 26. September 2018 stattfand. Der Beschwerdeführer behauptete im Rahmen seiner Rückkehr Verstöße gegen Artikel 1 der Charta der Grundrechte (Menschenwürde) und Artikel 4 (Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe). Die FRO leitete die Beschwerde an die spanische Polizei weiter. Nach der ersten Antwort der spanischen Polizei stellte die FRO zusätzliche Fragen.

D. Die Beschwerde betraf Vorfälle mit einer gemeinsamen Operation zu Grenzkontrollen an der polnisch-larussischen Grenze, die am 3. September 2018 stattfanden. Der Beschwerdeführer ist eine Person mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität, die behauptete, sie sei Opfer eines Verstoßes gegen Artikel 26 der Charta der Grundrechte (Integration von Menschen mit Behinderungen). Die FRO leitete die Beschwerde an die polnische Behörde (Nationale Anlaufstelle) weiter. Der Fall ist anhängig.

#### Unzulässige Rügen

Sieben Beschwerden seien unzulässig, weil sie die Tätigkeiten von Frontex nicht betrafen.

Die FRO leitete zwei unzulässige Beschwerden an den polnischen Bürgerbeauftragten und an die polnische Board Guard weiter: einer über die Inhaftierung ohne Grund eines Nicht-EU-Bürgers, der von Deutschland nach Polen mit dem Zug reist, und die zweite über die zehnstündige Verspätung bei der Kontrolle einer Familie an der polnisch-ukrainischen Grenze.

Zwei Beschwerden betrafen Schwierigkeiten bei der Einreise nach Italien. Eine weitere



Beschwerde wurde von einem EU-Bürger eingereicht, der häufig an der spanisch-marokkanischen Grenze gestoppt wurde. Eine weitere Beschwerde betraf die Kontrollen an der kroatischen Grenze zu Bosnien und Herzegowina.

Die FRO erhielt eine anonyme Beschwerde, die sich nicht auf eine Frontex-Aktivität bezog.

### **3. Beschwerden im Jahr 2019**

Im Bericht der FRO für 2019 (*Jahresbericht über den individuellen Beschwerdemechanismus*) lieferte die FRO einen Überblick über die in diesem Jahr eingegangenen Beschwerden. Sieben Beschwerden wurden für zulässig erklärt. Das Beschwerdeverfahren wurde in Bezug auf drei dieser Beschwerden abgeschlossen, und das Verfahren für die übrigen vier ist im Gange. Elf Beschwerden wurden für unzulässig erklärt.

#### Zulässige Rügen

A. Die Beschwerde betraf eine gemeinsame Rückführung (auf dem Luftweg) aus Budapest, die am 7. Mai 2019 geplant war. Drei Familien (sechszehn Personen, darunter Kinder und Frauen in schutzbedürftigen Situationen) sollten aus Ungarn zurückgeführt werden. Sie hatten jedoch in Ungarn Asyl beantragt, und ihr Rechtsmittel war anhängig. Sie behaupteten, dass ihre Rückkehr gegen das EU-Asylrecht verstoßen würde, da ihre Asylanträge nicht in ihrer Begründetheit geprüft worden seien, sondern lediglich als unzulässig abgewiesen worden seien, gestützt auf eine spezifische von Ungarn eingeführte Bestimmung, die, wie sie sagten, gegen das Asylrecht der EU verstoße. Die FRO bat die ungarische Behörde um eine Antwort. Die ungarische Behörde: bestreitet, dass es Grundrechtsverletzungen gegeben habe; vertritt die Auffassung, dass die rechtlichen Rechte der Beschwerdeführer vom Asylamt und vom nationalen Gericht gewahrt würden; erklärt, dass die Bedingungen, unter denen die Familien in der Transitzone gehalten wurden, ausreichend waren; erklärte, dass die Beschwerdeführer Ungarn freiwillig nach Serbien verlassen hätten, bevor die Entscheidung, sie zurückzugeben, tatsächlich angewandt worden sei.

B. Die Beschwerde betraf eine gemeinsame Aktion „Focal Points 2019 Land“ am Grenzübergang Roszke (Ungarn) mit zwei Personen, die Misshandlungen durch einen ungarischen Grenzschutzbeamten rügten. Die ungarische Behörde teilte der FRO mit, dass die Erklärungen der Beschwerdeführer im Widerspruch zu einer Erklärung der Vertreter des Justiz- und Aufsichtsministeriums stehen, das für den Grenzschutz zuständig ist; und dass die Umstände nicht festgestellt werden konnten.

C. Die Beschwerde betraf die gemeinsame Operation „Coordination Points 2019 Air“ am Flughafen Kutaisi (Georgien). Die Beschwerdeführer (zwei Familien) behaupteten verbale Misshandlung und Verletzung ihres Rechts auf eine gute Verwaltung durch nationale Offiziere, die Frontex zu dieser Operation entsandt hatte. Die FRO leitete die Beschwerde an die französischen und italienischen nationalen Anlaufstellen weiter.

D. Die Beschwerde betraf die gemeinsame Aktion „Focal Points 2019 Land“ am Grenzübergang



Terespol (Polen). Der Beschwerdeführer behauptete verbale Misshandlung durch einen polnischen Grenzschutzbeamten. Die polnischen Grenzschutzbeamten teilten der FRO mit, dass sie eine Untersuchung durchgeführt hätten, und stellten fest, dass keine Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers vorliege und dass jegliche Wahrnehmung dieser Rechte auf sprachliche Barrieren zurückzuführen sei.

E. Die Beschwerde betraf eine gemeinsame Rückführungsaktion, die Frontex (auf dem Luftweg) aus Schweden finanzierte, die für den 12. November 2019 geplant war. Der Beschwerdeführer behauptete, dass der Flug seine Gesundheit ernsthaft beeinträchtigen würde. Der Beschwerdeführer legte ärztliche Bescheinigungen zur Stützung seines Antrags vor. Die schwedische Behörde antwortete der FRO, dass der Beschwerdeführer mehrfach gegen seine Rückkehr Berufung eingelegt habe und dass die Ergebnisse immer negativ gewesen seien, da die medizinischen Beurteilungen seine Behauptungen nicht untermauern. Letztlich wurde der Beschwerdeführer nicht zurückgegeben.

F. Die Beschwerde betraf die Rückkehr einer Person aus Lesbos (Griechenland) in die Türkei im Rahmen einer von Frontex finanzierten Operation, die für den 15. November 2019 geplant war. Der Beschwerdeführer behauptete Verstöße gegen Artikel 18 der Charta der Grundrechte (Recht auf Asyl), Artikel 47 (Recht auf wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren) und Artikel 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung). Der Fall ist bei den griechischen Behörden anhängig.

G. Die Beschwerde betraf eine gemeinsame Rückführung auf dem Luftweg aus Schweden, die von Frontex finanziert wurde und für den 9. Dezember 2019 geplant war. Der Beschwerdeführer behauptete, dass er unter Verstoß gegen Artikel 19 der Charta der Grundrechte (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung) in ein Land zurückgebracht werde, in dem er nie gewesen sei. Die schwedische Behörde teilte der FRO mit, dass die schwedische Migrationsbehörde den Asylantrag des Beschwerdeführers geprüft und eine ablehnende Entscheidung erlassen habe und dass seine Berufung vor dem Gericht zurückgewiesen worden sei. Zu dem Zeitpunkt, als die schwedische Behörde antwortete, war der Beschwerdeführer noch in Schweden.

#### Unzulässige Rügen

Sieben Beschwerden waren nicht zulässig, weil sie nicht mit einer Tätigkeit von Frontex in Zusammenhang standen, und zwei waren unzulässig, weil sie keine Verletzungen der Grundrechte betrafen. Drei der Beschwerden betrafen die Kontrollen an den Grenzen (an den Landesgrenzen zwischen Marokko-Spanien und Polen-Ukraine); auf Flughäfen in Italien und Dänemark; und an der Seegrenze in Tarifa (Spanien). Es gab zwei Beschwerden von Familien: eine Beschwerde betraf eine Familie, die behauptete, im Lager für Flüchtlinge in Moria (Griechenland) kein Zelt zu haben; eine weitere Beschwerde betraf die Wartezeit an der griechischen Grenze. Eine Beschwerde wurde von zwei Mitgliedern des Frontex-Teams in Almeria (Spanien) gegen ein anderes Teammitglied wegen angeblicher Beleidigungen eingereicht. Eine Beschwerde betraf die Misshandlung von Bewohnern durch zwei Mitarbeiter des Flüchtlingslagers in Drama (Griechenland).



## Anhang III: Sensibilisierungsmaßnahmen von Frontex

1. Auf der Grundlage von Daten über die Staatsangehörigkeit von Personen, die an den Grenzen der EU ankommen, und den Ländern, in die die von Frontex unterstützten Zwangsrückführungen getätigt werden, hat Frontex eine Liste der häufigsten Sprachen potenzieller Beschwerdeführer für den Beschwerdemechanismus erstellt. Das Beschwerdeformular ist jetzt auf der Website von Frontex in den dreizehn häufigsten Sprachen verfügbar [61]. Die FRO kann auch Beschwerden, die in anderen Sprachen eingehen, unter Verwendung verschiedener Übersetzungsdienste, die der EU-Verwaltung zur Verfügung stehen, bearbeiten. Zu diesem Zweck beabsichtigt Frontex, das Beschwerdeformular auf seiner Website zu aktualisieren, um anzugeben, dass eine Person eine Beschwerde in jeder Sprache einreichen kann. In den Broschüren, die Personen zur Verfügung gestellt werden, die an den EU-Grenzen ankommen, ist bereits angegeben, dass sie eine Beschwerde in jeder Sprache einreichen können.
2. Während Frontex Beschwerdeführer ermutigt, das Online-Formular zu verwenden, akzeptiert es auch schriftliche Beschwerden per Post oder E-Mail. Teilnehmer an Frontex-Operationen sollten denjenigen helfen, die Beschwerden einreichen und Beschwerden an die FRO übermitteln möchten, auch wenn sich die Beschwerde auf die Teilnehmer selbst bezieht. Solche Beschwerden sind derzeit nicht vor Ort registriert, aber Frontex plant, dafür einen Mechanismus einzurichten.
3. Derzeit wird ein Tool entwickelt, mit dem Beschwerden direkt von Smartphones eingereicht werden können, der erste Prototyp in englischer Sprache soll im ersten Quartal 2021 verfügbar sein.
4. In den Jahren 2017-20 arbeitete die FRO daran, das Bewusstsein für den Mechanismus zu schärfen, indem sie öffentliches Informationsmaterial (eine Broschüre und ein Poster über den Mechanismus) erstellte und Schulungen und Workshops für alle Frontex-Mitarbeiter sowie für Mitarbeiter nationaler Behörden und anderer Interessenträger organisierte. Das Booklet ist in 14 Sprachen auf der Frontex-Website verfügbar und ist in 12 Sprachen gedruckt. Im Rahmen gemeinsamer Rückführungen verteilte Frontex 12500 Exemplare des Hefts und 100 Plakate. Die FRO erwägt die Erstellung maßgeschneiderter Materialien für Kinder über den Mechanismus sowie ein Video für die breite Öffentlichkeit.
5. Die Mitarbeiter von FRO haben Feldbesuche durchgeführt, um das Bewusstsein für den Mechanismus zu schärfen, aber es kann schwierig sein, potenzielle Beschwerdeführer zu erreichen, nicht zuletzt aufgrund der Sprachschwierigkeiten und der Situation vor Ort. Soweit möglich nutzt die FRO die Einrichtungen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), um Broschüren und andere Informationen zur Verfügung zu stellen, sowie soweit möglich nationale Behörden oder Organisationen der Zivilgesellschaft.



[1] Das 2012 ins Leben gerufene Forum bringt wichtige EU-Institutionen, internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen zusammen, um Frontex in Grundrechtsfragen zu beraten.  
<https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/> [Link]

[2] Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache:  
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link].

[3] Weitere Einzelheiten zu Anzahl und Art der Beschwerden sind Anhang II zu entnehmen.

[4] Mit den Berichten über schwerwiegende Zwischenfälle (SIR) sollen Frontex, die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger so bald wie möglich über schwerwiegende Vorfälle informiert werden, wie im „Frontex Serious Incident Catalogue“ beschrieben.

[5] Schwerwiegende Vorkommnisse sind ein Ereignis oder Ereignis, das die Frontex-Mission, das Image von Frontex und/oder die Sicherheit der Teilnehmer bei Operationen, einschließlich Verletzungen der Grundrechte oder des EU- oder Völkerrechts, beeinflussen oder relevant sein kann.

[6] Artikel 111 der Verordnung 2019/1896.

[7] Artikel 109 der Verordnung 2019/1896.

[8] Anhang V der Verordnung 2019/1896.

[9] Artikel 110 der Verordnung 2019/1896.

[10] Die Vorschriften wurden vom Verwaltungsrat von Frontex angenommen („Beschluss 6/2021 des Verwaltungsrats vom 20. Januar 2021 über besondere Vorschriften zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Grundrechtsbeauftragten und seines Personals“).

[11] Das Schreiben des Bürgerbeauftragten an Frontex ist abrufbar unter:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842>.

[12] abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137728>

[13] abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[14] Ombudsleute Belgiens, Bulgariens, Kroatiens, Zyperns, Tschechiens, Dänemarks, Estlands, Finnlands, Griechenlands, Norwegens, der Slowakei und Sloweniens.

[15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> [Link]

[16] Erwägungsgrund 104 der Verordnung 2019/1896: „(...) der Mechanismus sollte wirksam sein, um sicherzustellen, dass Beschwerden ordnungsgemäß weiterverfolgt werden.(...)“



[17] Die Argumente wurden in den Schreiben des Frontex-Exekutivdirektors und des Interims-FRO sowie durch das Interims-FRO während der Inspektionssitzung mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten vorgebracht.

[18] Im Rahmen der Untersuchung argumentierte die FRO, dass der Beamte Instrumente brauche, um sicherzustellen, dass die nationalen Behörden oder Frontex rechtzeitig, umfassend und transparent antworten, und dass Frontex weiterverfolgt wird, wenn keine Antwort eingegangen ist.

Zu diesem Zweck ist Frontex derzeit dabei, Vereinbarungen über den Mechanismus mit den zuständigen Gremien in Albanien und Montenegro abzuschließen.

[20] Art. 109 Abs. 4 der Verordnung 2019/1869.

[21] Wie in Anhang I der Entscheidung beschrieben.

[22] Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe n der Verordnung 2019/1896.

[23] [CODE OF CONDUCT – gilt für alle Personen, die an den operativen Tätigkeiten von Frontex teilnehmen \(europa.eu\)](#) [Link]

[24] Individueller Beschwerdemechanismus Jahresbericht 2018. Noch nicht veröffentlicht.

[25] Siehe die 53. Bemerkung des EuRH zu einem Kulturmediator in seinem Prüfbericht vom 8. Juni 2021 zu Frontex:

<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/#chapter3>

[26] Mit Ausnahme des Plakats über den Beschwerdemechanismus werden diese Elemente in dem vorhandenen Sensibilisierungsmaterial nicht ausreichend hervorgehoben:

<https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> [Link]

[27] Anhang II dieser Entscheidung enthält einige der herausfordernden Situationen, mit denen Einzelpersonen konfrontiert sind.

[28] Zehn der zwölf Bürgerbeauftragten, die dem Europäischen Bürgerbeauftragten antworteten, gaben an, dass sie keine Beschwerden direkt von Personen erhalten haben, die von Frontex-Operationen betroffen sind, an denen ihre nationalen Behörden beteiligt waren, über mutmaßliche Verletzungen der Grundrechte.

[29] Der griechische Bürgerbeauftragte, der im Vergleich zu anderen Ombudsmännern die höchste Zahl von Beschwerden von Migranten und Flüchtlingen über die Verletzungen ihrer Rechte an den EU-Grenzen erhält, erklärte in seinem Zwischenbericht „Angebliche Rückgriffe ausländischer Staatsangehöriger in die Türkei, die nach Griechenland kamen, um internationalen Schutz zu suchen“, dass von 15 individuellen Beschwerden über die von ihm



untersuchten Pushbacks 12 von Nichtregierungsorganisationen und einem Anwalt im Namen von Einzelpersonen eingereicht wurden (<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.en.recentinterventions.791674> ) [Link].

[30] Das Team des Bürgerbeauftragten prüfte den Entwurf der CM-Durchführungsbestimmungen, den Frontex als vertraulich eingestufte.

[31] Zum einen zitiert das Beschwerdeformular aus der Verordnung 2019/1896: „die Beschwerden werden von Frontex vertraulich behandelt, und die Beschwerdeführer müssen bestätigen, dass sie der FRO ausdrücklich gestatten, [ihre] Identität und personenbezogene Daten (...) bei den zuständigen nationalen Behörden und Grundrechteinstitutionen offenzulegen.“ Zum anderen heißt es: „ Wenn Sie beschließen, Ihre personenbezogenen Daten nicht weiterzugeben, kann die Beschwerde von den zuständigen nationalen Behörden und der Menschenrechtseinrichtung abgelehnt werden .“

[32] Anhang V der Verordnung 2019/1896

[33] Nummer 4 unter „Beschwerdemechanismus“ Anhang V der Verordnung 2019/1896: „Jede Person kann eine Beschwerde einreichen, um mutmaßliche Verstöße von Statutspersonal, die als Mitglieder der Teams eingesetzt werden, gegen die Vorschriften über die Anwendung von Gewalt gemäß diesem Anhang über das Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 111 zu melden.“

[34] Während der Sitzung mit dem Team des Bürgerbeauftragten verwies die vorläufige FRO auf Artikel 111.8 der Verordnung 2019/1896 und erklärte, dass Frontex, wenn ein Bediensteter einer nationalen Behörde gegen die Vorschriften über die Anwendung von Gewalt verstoßen hat, den Mitgliedstaat auffordern sollte, diesen Bediensteten aus den Frontex-Operationen zu entfernen. Siehe den Bericht der Inspektionssitzung unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>.

[35] Zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung am 4. Dezember 2020 mit der Möglichkeit, sich über ein Versäumnis zu beschweren, und Februar 2021, als die Antwort an den Bürgerbeauftragten übermittelt wurde, hat das FRO keine Beschwerde über eine Untätigkeit erhalten. Siehe den Bericht über die Inspektionssitzung mit der FRO: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[36] Gemäß Artikel 111 Absatz 5 der Verordnung 2019/1896. Siehe Bericht über die Inspektionssitzung mit dem Interims-FRO: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[37] Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten untersuchte den Austausch zwischen der FRO, den nationalen Menschenrechtsgruppen und den nationalen Behörden. Frontex betrachtete diese Dokumente als vertraulich.

[38] Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten untersuchte die abschließenden Entscheidungen der FRO und die Abschlussberichte zu Fällen. Frontex betrachtete diese



Dokumente als vertraulich.

[39] Artikel 109 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung 2019/1896.

[40] Artikel 111 Absatz 6 der Verordnung 2019/1896: „Im Falle einer registrierten Beschwerde gegen einen Bediensteten der Agentur empfiehlt der Grundrechtsbeauftragte dem Exekutivdirektor geeignete Folgemaßnahmen, einschließlich Disziplinarmaßnahmen, und gegebenenfalls Befassung für die Einleitung von Zivil- oder Strafverfahren gemäß dieser Verordnung und nationalem Recht. Der Exekutivdirektor sorgt für angemessene Folgemaßnahmen und erstattet dem Grundrechtsbeauftragten innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens und erforderlichenfalls in regelmäßigen Abständen danach über die Feststellungen, die Durchführung von Disziplinarmaßnahmen und die Folgemaßnahmen durch die Agentur als Reaktion auf eine Beschwerde Bericht.“

[41] Art. 228 AEUV sieht vor, dass der Europäische Bürgerbeauftragte Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union bearbeiten kann, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union, der in seiner justiziellen Rolle handelt.

[42] Artikel 111 Absatz 7: „(...) Die Agentur befasst sich mit der Angelegenheit, wenn kein Bericht des betreffenden Mitgliedstaats eingegangen ist. Meldet der betreffende Mitgliedstaat innerhalb der festgesetzten Frist keine Rückmeldungen oder gibt nur eine nicht schlüssige Antwort ab, so unterrichtet der Grundrechtsbeauftragte den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat.“

[43] Ein Fall, der die griechischen Behörden betrifft, wird im Jahresbericht von Frontex für 2018 erwähnt. Die FRO erhielt keine Rückmeldungen von den griechischen Behörden innerhalb der in den geltenden Beschwerdeverfahrensvorschriften festgelegten Frist (sechs Monate nach der Übermittlung der Beschwerde). Die FRO kam zu dem Schluss, dass diese Situation die Wirksamkeit des Mechanismus gefährdet. Eine weitere Beschwerde betreffend Griechenland ist seit November 2019 bei den griechischen Behörden anhängig. Dieser Fall wird gemäß der Ad-Interim-Erklärung des BRO während der Sitzung mit dem Team des Bürgerbeauftragten als abgeschlossen im FRO-Jahresbericht für 2020 festgehalten (siehe Bericht unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>).

[44] Siehe den Bericht über die Inspektionssitzung des Bürgerbeauftragten unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[45] Zu diesem Zweck hat das Beratende Forum in seinem Jahresbericht 2016 eine Empfehlung abgegeben.

[46] Art. 111 Abs. 8 der Verordnung 2019/1896.

[47] Siehe Anhang II der Entscheidung. Die FRO hat beispielsweise eine unzulässige Beschwerde betreffend die Bedingungen für Migranten, die auf der Insel Chios (Griechenland)



ankommen, als „Bekundung der Besorgnis“ behandelt. Die FRO informierte den Exekutivdirektor von Frontex über die Probleme und kontaktierte die griechischen Behörden.

[48] Frontex betrachtete die Berichte für 2018, 2019 und 2020 während der Inspektion des Bürgerbeauftragten als nichtvertraulich.

[49] Artikel 109 Absatz 4 der Verordnung 2019/1896.

[50] Das Beratende Forum schlug dies auch in seinem Jahresbericht 2018 vor.

[51] Die FRO berichtete auch dem Vorstand.

Im Jahr 2018 äußerte das Beratungsforum von Frontex Bedenken hinsichtlich der Vereinbarung, die festgestellt wurde, die FRO während eines längeren Krankheitsurlaubs vorübergehend zu ersetzen, insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der FRO und potenzielle Interessenkonflikte. Der Verwaltungsrat ernannte auf Vorschlag des Exekutivdirektors einen Berater im Privatbüro (im Folgenden „Kabinett“) des Exekutivdirektors als Interims-FRO.

[53] Artikel 109 Absatz 6 der Verordnung 2019/1896.

[54] Gemäß Anhang V der Verordnung 2019/1896.

[55] Überprüfung im Rahmen der Inspektion des Bürgerbeauftragten. Frontex erklärte die Berichte „vertraulich“.

Zum Beispiel veröffentlichte die FRO in einem Zeitraum von sechs Monaten fünf Beobachtungsberichte über die Betriebspläne und zehn zu den Bewertungsberichten von Frontex über gemeinsame Operationen.

[57] Grundrechte und rechtliche operative Aspekte der Operationen in der Ägäis, Abschlussbericht der Frontex-Verwaltungsrats-Arbeitsgruppe, 1. März 2021.

[58]

[https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Documents/Frontex\\_Roadmap\\_WG\\_FRALO\\_Recommendati](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Frontex_Roadmap_WG_FRALO_Recommendati)

[59] Der Anhang enthält die Informationen über Beschwerden, die das FRO in den Jahresberichten der FRO für 2017, 2018 und 2019 vorgelegt hat. Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten untersuchte diese Berichte. Frontex erklärte, dass diese drei Berichte nicht vertraulich seien. Alle übrigen Dokumente zu Beschwerden, die das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten untersuchte, wurden für vertraulich erklärt.

Frontex verwendet den Begriff „Rückgabeoperation“, um Operationen zur Rückführung von Migranten in das Nicht-EU-Land ihrer Abreise zu beschreiben, mit dem die EU ein Abkommen über die „Leben“ von Migranten hat.



Arabisch , Englisch, Französisch, Urdu, Tigrinya, Paschtu, Farsi, Spanisch, Deutsch, Russisch, Kurdisch, Serbisch und Albanisch.