

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 \[Link\]](#).

Entscheidung im Fall OI/4/2021/MHZ zu der Art und Weise, wie die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ihren Grundrechtsverpflichtungen nachkommt und die Rechenschaftspflicht in Bezug auf ihre erweiterten Zuständigkeiten gewährleistet

Entscheidung

Fall OI/4/2021/MHZ - **Geöffnet am** 04/03/2021 - **Entscheidung vom** 17/01/2022 -

Betroffene Institution Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) |

Im Rahmen dieser Initiativuntersuchung wurde geprüft, wie die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ihren Grundrechts- und Transparenzverpflichtungen gemäß der Verordnung (EU) 2019/1896 (im Folgenden „Frontex-Verordnung“), mit der das Mandat von Frontex erweitert wurde, nachkommt.

Die Untersuchung ging der Frage nach, wie Frontex die Transparenz ihrer „Einsatzpläne“ gewährleistet, in denen die Parameter ihrer Einsätze festgelegt sind, und wie die Agentur beschließt, eine Maßnahme aufgrund von Grundrechtsbedenken auszusetzen, zu beenden oder nicht einzuleiten. Im Rahmen der Untersuchung wurden auch die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte bei Rückführungen und die Leitlinien von Frontex für das Screening von Personen ohne Ausweispapiere, die eine EU-Außengrenze unbefugt überschreiten oder zu überschreiten versuchen, bewertet.

Auf der Grundlage der Untersuchung legte die Bürgerbeauftragte Frontex eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung ihrer Rechenschaftspflicht vor. Die Bürgerbeauftragte fordert Frontex auf, sich in Bezug auf die Einsatzpläne und die Grundrechtsanalyse, auf deren Grundlage der Exekutivdirektor Entscheidungen über die Einleitung, Aussetzung oder Beendigung von Einsätzen trifft, proaktiv transparent zu verhalten. Sie schlägt Frontex vor, spezifische Weisungen für „Screening-Teams“ herauszugeben, die Befragungen von Flüchtlingen durchführen. Die Bürgerbeauftragte fordert Frontex ferner auf, die Überwachung



von Rückführungen, bei denen Frontex-Bedienstete als Begleitpersonen fungieren, zu verbessern und eine bessere Berichterstattung über die Überwachungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Hintergrund

1. **Mit der** Verordnung 2019/1896 [1] („Frontex-Verordnung“) wurde das Mandat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) erweitert.
2. Die Frontex-Verordnung enthält eine Bestimmung zur Einrichtung eines einheitlichen Strafverfolgungsdienstes unter der Verantwortung von Frontex (Standkorps) [2] , der an den EU-Außengrenzen eingesetzt werden kann. Das ständige Korps nimmt Aufgaben im Zusammenhang mit Grenzmanagement, Migrationsmanagement, Soforteinsätzen zu Grenzsicherungen und Rückführungsaktionen wahr und verfügt über bestimmte Exekutivbefugnisse [3] , um diese Arbeit durchzuführen.
3. Frontex organisiert und koordiniert auch Operationen an den Außengrenzen der EU, an denen Frontex und die nationalen Behörden teilnehmen, indem sie technische Ausrüstung, Grenzschutzbeamte oder beides einsetzen („gemeinsame Operationen“).
4. Die Einzelheiten dieser Maßnahmen sind im Voraus in den „operativen Plänen“ dargelegt. [4] Diese Pläne enthalten die Beschreibung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller Teilnehmer, auch in Bezug auf die Achtung der Grundrechte. Sie werden von „Handbüchern zu den Betriebsplänen“ begleitet, die Leitlinien und weitere Informationen über operative Tätigkeiten, Dienstleistungen und Produkte, Berichterstattungsplattformen und andere Angelegenheiten enthalten. Frontex veröffentlicht weder die Betriebspläne noch die Handbücher.
5. Die Frontex-Verordnung bestätigt auch die Rolle von Frontex bei der Koordinierung aller erzwungenen Rückführungen der EU und ermächtigt das Frontex-Personal, sowohl als „Escort-Offiziere“ als auch als „Grundrechtsbeobachter“ bei erzwungenen Rückkehren zu fungieren. Frontex ist auch für die freiwillige Rückkehr verantwortlich.
6. Die Frontex-Verordnung stellt diese erweiterte Rolle mit **zusätzlichen Transparenzpflichtungen und Grundrechtsgarantien in Einklang** . Für alle seine Tätigkeiten muss Frontex hohe Transparenzstandards anwenden, die eine öffentliche Kontrolle ermöglichen, und die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte gewährleisten. [5]
7. Die Frontex-Verordnung enthält eine Reihe von Grundrechtsgarantien: eine Strategie für die Grundrechte und einen Aktionsplan [6] ; ein Verfahren zur Meldung schwerer Zwischenfälle [7] ; ein verstärkter Beschwerdemechanismus [8] ; und ein Aufsichtsmechanismus für die



Anwendung von Gewalt [9] .

8. Der Exekutivdirektor von Frontex ist verpflichtet, die Finanzierung von Frontex-Tätigkeiten auszusetzen, zu beenden oder zurückzuziehen, wenn er der Auffassung ist, dass die Gefahr einer Verletzung von Grundrechten oder internationalen Schutzverpflichtungen besteht, die schwerwiegender Natur sind oder wahrscheinlich fortbestehen. [10] Der Exekutivdirektor kann auch beschließen, [11] eine Tätigkeit nicht aufzunehmen, wenn sie der Auffassung ist, dass schwerwiegende Gründe für die Aussetzung oder Beendigung der Tätigkeit aufgrund schwerwiegender Verstöße gegen Grundrechte oder internationale Schutzverpflichtungen vorliegen.

9. Diese Entscheidungen sollten auf hinreichend begründeten Gründen beruhen [12] und dürfen nur nach Rücksprache mit dem Grundrechtsbeauftragten von Frontex (FRO) gefasst werden. Der Grundrechtsbeauftragte hat das „Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte“ entwickelt. Im Rahmen dieses Verfahrens berät die FRO den Exekutivdirektor, bevor er Entscheidungen über die Aufnahme einer neuen Tätigkeit oder Entscheidungen über die Aussetzung, Rücknahme oder Beendigung einer laufenden Tätigkeit trifft.

10. Jede von Frontex organisierte oder koordinierte Rückführungsaktion sollte auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien überwacht werden [13] .

11. Zu den Rückführungsoperationen gehören sowohl Begleitpersonen, die die Rückkehr durchführen, als auch Beobachter, die die Einhaltung der Grundrechte überwachen . *Bei Rückführungen, die von den Mitgliedstaaten organisiert werden*, sind die Begleitpersonen Mitglieder der nationalen Stelle, die die Rückführungsaktion durchführt, während die Beobachter Mitglieder einer anderen nationalen Einrichtung oder einer anderen Organisation sind. *Rücksendungen, die Frontex organisiert und koordiniert* , werden von den nationalen Überwachungsstellen [14] gemäß der Rückführungsrichtlinie [15] überwacht. Frontex hat auch einen Pool von Rückführungsbeobachtern [16] eingerichtet, die aus nationalen Einrichtungen stammen, aber auch Frontex-Grundrechtsbeobachter (derzeit fünf) [17] umfassen. Gemäß der Frontex-Verordnung können bei Rückkehr, die von Frontex koordiniert/organisiert wird, sowohl die Begleitpersonen als auch die Überwachungspersonen Mitglieder des Frontex-Personals sein. In der Frontex-Verordnung heißt es, dass alle Monitore, einschließlich der „Grundrechtsbeobachter“ von Frontex, über solche Tätigkeiten Bericht erstatten sollten.

12. Wenn Einzelpersonen illegal eine EU-Außengrenze überqueren oder versuchen, sie zu überqueren, können sie sich vor jedem Asylantrag einem „Screening“-Verfahren unterziehen, insbesondere wenn sie undokumentiert sind. Das Frontex-Personal kann die Mitgliedstaaten bei der Identifizierung durch Überprüfung der Staatsangehörigkeit, Nachbesprechung [18] , Registrierung und Fingerabdrücke unterstützen. Frontex-Mitarbeiter bieten auch Fachwissen über die Herkunft und Richtigkeit der von Migranten eingereichten Dokumente an. Screening-Interviews können in Anwesenheit eines Sachverständigen stattfinden, der mit den kulturellen Anforderungen des Befragten vertraut ist (ein „Kulturexperte“ [19]), aber dies ist nicht immer der Fall.

Die Untersuchung



13. Im Zuge dieser Untersuchung bewertete der Bürgerbeauftragte, wie Frontex seinen Transparenzverpflichtungen nachkommt und wie er bestimmte Grundrechtsgarantien im Rahmen der Frontex-Verordnung umsetzt.

14. Im Rahmen dieser Untersuchung forderte der Bürgerbeauftragte Frontex auf, eine Reihe von Fragen zu verschiedenen Aspekten seiner Arbeit zu beantworten [21] , darunter:

- Transparenz der Einsatzpläne und Handbücher für gemeinsame Operationen,
- Grundrechtsfragen und die Rolle des Exekutivdirektors,
- die Überwachung der Rückkehr und die Bestimmungen für schutzbedürftige Personen und
- die Anweisungen für „Unterstützungsteams für Migrationsmanagement“, um den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten, insbesondere während der Überprüfung von Migranten.

Der Bürgerbeauftragte übermittelte die Antwort von Frontex an Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich Asyl und Migration tätig sind, um sich zu äußern. Ihre Antworten wurden auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlicht. [22] Der Bürgerbeauftragte prüfte auch einschlägige Dokumente im Besitz von Frontex. [23]

Anhang 1 dieses Beschlusses enthält einen ausführlichen Bericht über die Untersuchung, einschließlich der Fragen des Bürgerbeauftragten, der Antworten von Frontex, der Bemerkungen der Organisationen der Zivilgesellschaft und der detaillierten Bewertung des Bürgerbeauftragten.

Überblick über die Bewertung des Bürgerbeauftragten

Veröffentlichung von Betriebsplänen und Handbüchern für gemeinsame Operationen

15. Die für die gemeinsamen Operationen von Frontex geltenden Rechenschaftsmechanismen können nur dann wirksam sein, wenn Frontex ausreichende Transparenz bietet, um eine unabhängige Kontrolle zu ermöglichen. Die gemeinsamen Operationen umfassen mehrere Teilnehmer, die unterschiedliche Verpflichtungen haben und unterschiedliche Gerichtsbarkeiten umfassen können. Wo Verstöße auftreten, macht es die Art dieser Operationen schwierig festzustellen, wer letztlich verantwortlich war.

16. Auf der Grundlage der Antwort von Frontex [24] vertritt der Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass die Veröffentlichung genauer, detaillierter, zeitnaher und umfassender Zusammenfassungen der operativen Pläne vergangener und aktueller Operationen den Transparenzanforderungen genügen, die Kontrolle und Rechenschaftspflicht erleichtern und letztlich eine größere Legitimität für Operationen bieten könnte. Informationen, die für die Bewertung der Einhaltung der Grundrechte relevant sind, sollten von diesen Zusammenfassungen nur dann ausgeschlossen werden, wenn ihre Veröffentlichung den Aufgaben von Frontex und insbesondere dem Ziel einer bestimmten Operation schaden würde.

17. Ebenso könnte Frontex einen Überblick über die Zuständigkeiten für verschiedene Kategorien von Teilnehmern an den Operationen [25] veröffentlichen, die in den Handbüchern zu den Betriebsplänen enthalten sind [26] .



Ermittlung von Grundrechtsbedenken und Rechtsbehelfen bei Grundrechtsverletzungen

18. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte ein geeignetes Präventivinstrument darstellt, insbesondere wenn es vom Exekutivdirektor bei Entscheidungen über die Aussetzung, Einstellung oder Entziehung der Finanzierung von Frontex-Tätigkeiten, bei denen Grundrechtsbedenken bestehen, gebührend berücksichtigt wird [27]. Sie legt einen Zeitplan für die Stellungnahmen der FRO fest und legt klare Kriterien für die Abgabe einer negativen Stellungnahme fest. [28] Sie enthält operative Leitlinien für die Bewertung von Grundrechterisiken anhand der Checklisten. Die von der FRO berücksichtigten Informationen umfassen die Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen. Das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte besagt jedoch nicht, dass bei der Bewertung der FRO die Berichte nationaler Menschenrechtsorgane, wie Bürgerbeauftragte, berücksichtigt werden sollten [29]. Dies sollte behoben werden.

Überwachung der Rückkehr und der Bestimmungen für schutzbedürftige Personen

19. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass Überwachungsbeamte, die nicht nur Begleitpersonen aus einem bestimmten Mitgliedstaat, sondern auch Frontex-Begleitpersonen überwachen, von einer unabhängigen Stelle stammen sollten. Frontex könnte die Mitgliedstaaten über den Verwaltungsrat ermutigen, bestehende unabhängige Überwachungsorgane als Rückführungsbeobachter zu benennen und ihre Überwachungsbefugnisse soweit wie möglich auszuweiten.

20. Um die Unabhängigkeit der Frontex-Grundrechtsbeobachter, die Rückführungen überwachen, zu gewährleisten, sollte Frontex außerdem sicherstellen, dass ihnen keine Anweisungen von anderen Frontex-Mitarbeitern erteilt werden. Sie sollten die Freiheit haben, ihre Bemerkungen in jeder Phase des Rückführungsvorgangs ungehindert einzureichen. Dies sollte in den Einsatzplänen festgelegt werden.

21. Der Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass die Bürgerbeauftragten, wenn sie als Beobachter fungieren, relevante Ergebnisse in ihre Jahresberichte aufnehmen, die den nationalen Parlamenten vorgelegt werden. Sie können auch Berichte über eine bestimmte Rücksendung in einer anonymisierten Version veröffentlichen. Frontex könnte in Erwägung ziehen, bei den Operationen, bei denen die Beobachter (nationale Beobachter aus dem Pool und Grundrechtebeobachter, die als Rückführungsbeobachter fungieren) ihre Berichte an sie und an die FRO übermitteln, dieselbe Praxis anzuwenden.

Anweisungen für „Unterstützungsteams für Migrationsmanagement“, um den Schutz der Grundrechte zu



gewährleisten, insbesondere während der Überprüfung von Migranten

22. Der Screening-Prozess sollte lang genug sein, um sicherzustellen, dass wichtige Informationen nicht nur über die Identität des Einzelnen, sondern auch über potenzielle Schwachstellen identifiziert werden können. Angesichts der Sensibilität solcher Situationen müssen Migranten genügend Zeit erhalten und möglicherweise psychologische Hilfe benötigen, um während solcher Verfahren ordnungsgemäß kommunizieren zu können. [31] Die Leitlinien für Screening-Aktivitäten, die in den Handbüchern zu den Einsatzplänen enthalten sind, könnten diesbezüglich ausdrücklicher formuliert werden. Sie könnten auch ausführlicher in Bezug auf den spezifischen Bedarf sein, der bei der Registrierung von Minderjährigen zu berücksichtigen ist. [32]

23. In den Leitlinien heißt es, dass das Frontex-Personal während des Screenings den Migranten grundlegende Informationen über den internationalen Schutz zur Verfügung stellen sollte. Zu diesem Zweck hält es der Bürgerbeauftragte für sinnvoll, in möglichst vielen Sprachen, Broschüren, Broschüren und anderen Informationen über die Rechte und Pflichten von Asylbewerbern an Screening-Orten zur Verfügung zu stellen. Die Leitlinien könnten dies präzisieren und vorschreiben, dass Frontex-Mitarbeiter die nationalen Behörden auffordern sollten, dies sicherzustellen. [33]

Schlußfolgerung

Bei der Untersuchung wurden Bereiche ermittelt, in denen Frontex Verbesserungen vornehmen könnte.

Verbesserungsvorschläge

I. Frontex sollte einen proaktiveren Ansatz für Transparenz gewährleisten, einschließlich der Veröffentlichung von Dokumenten, die erforderlich sind, um die jeweiligen Rollen und Verantwortlichkeiten der an seinen Tätigkeiten beteiligten Akteure zu verstehen. Dazu gehören Zusammenfassungen der Betriebspläne und Zusammenfassungen von Teilen der Handbücher zu den Betriebsplänen.

II. Bei der Durchführung **des** Verfahrens zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte sollte der Grundrechtsbeauftragte (FRO) die einschlägigen Berichte nationaler Menschenrechtsgremien, wie Bürgerbeauftragte, berücksichtigen. Frontex sollte auf seiner Website eine Zusammenfassung des Verfahrens zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte veröffentlichen und, sobald sie angenommen wurde, seine Vorschriften darüber veröffentlichen, wie der Exekutivdirektor Beschlüsse fasst, um die Finanzierung von Frontex-Tätigkeiten, bei denen Grundrechtsbedenken bestehen, auszusetzen, zu beenden oder zurückzuziehen. Frontex sollte auch die Antwort des Exekutivdirektors auf jede negative Stellungnahme des Grundrechtsbeauftragten zu einer geplanten Tätigkeit veröffentlichen. Der Jahresbericht des



FRO sollte Informationen über die Folgemaßnahmen zu mildernden Maßnahmen enthalten, die das FRO in Bezug auf frühere Operationen vorgeschlagen hat.

III. Frontex sollte durch Schulungen und andere verfügbare Mittel klarstellen, dass Rückführungsbeobachter aus seinem Pool alle von ihnen beobachteten Vorfälle melden sollten, unabhängig davon, ob es sich um die Beamten des Mitgliedstaats handelt, den sie überwachen, einen anderen Mitgliedstaat oder Frontex. Frontex sollte sich um die Zustimmung der Mitgliedstaaten bemühen, dies umzusetzen. Frontex „Fundamental Rights Monitors“, die als Rückführungsbeobachter fungieren, sollten darin geschult werden, wie sie das höchste Maß an Objektivität anwenden können. Sie sollten nicht für die Berichterstattung über das Verhalten von Frontex Escorts verantwortlich gemacht werden, wenn die Gefahr eines Mangels an Objektivität besteht. Frontex sollte auf seiner Website nach jedem Rückführungsvorgang eine anonymisierte Version der Berichte über Rückführungsmonitore veröffentlichen.

IV. Die Leitlinien für „Screening-Beauftragte“ sollten den Zeitplan für den „Screening-Prozess“ angeben und weitere Einzelheiten zur Registrierung von Minderjährigen enthalten und die Antworten auf die während des Screening-Prozesses gestellten Fragen dokumentieren. Frontex-Beamte sollten die Anwesenheit eines „kulturellen Sachverständigen“ während des Screenings verlangen und dass der Aufnahmemitgliedstaat Informationen über die anwendbaren Verfahren in möglichst vielen Sprachen zur Verfügung stellt.

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 17.1.2022

ANHÄNGE:

Anhang 1

Dieser Anhang enthält einen Bericht über die Untersuchung und die Feststellungen des Bürgerbeauftragten. Jeder Abschnitt ist wie folgt strukturiert:

- Fragen des Bürgerbeauftragten an Frontex
- Antworten von Frontex
- Bemerkungen zivilgesellschaftlicher Organisationen
- Analyse des Bürgerbeauftragten (einschließlich Verbesserungsvorschläge)

Transparenz der Einsatzpläne und Handbücher für



gemeinsame Operationen

Fragen des Bürgerbeauftragten

1. Der Bürgerbeauftragte fragte, ob Frontex operative Pläne und Handbücher für gemeinsame Operationen veröffentlichen könnte, damit die Öffentlichkeit verstehen kann, wer für welche Aspekte dieser Operationen zuständig ist.

Antwort von Frontex

2. Frontex erklärte, dass jeder Einsatzplan aus einem allgemeinen Teil und einem „spezifischen Tätigkeitsplan“ zusammengesetzt sei.

3. Der allgemeine Teil, der normalerweise für alle Operationen gleich ist, beschreibt die Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Grundrechte. Sie enthält Anweisungen, wie die Wahrung der Grundrechte gewährleistet werden kann. Die spezifischen Tätigkeitspläne enthalten Bestimmungen für jede gemeinsame Maßnahme.

Frontex sagte, dass *der vollständige Inhalt der operativen Pläne für laufende gemeinsame Operationen aufgrund der Art der Tätigkeit nicht offengelegt werden kann*. Frontex beigefügt seinen Antwortauszügen des allgemeinen Teils, zwei Verhaltenskodizes, die als Anhänge im allgemeinen Teil [34] enthalten sind, und ein Beispiel für ein „Handbuch zum Einsatzplan“ (das auch als Anhang im allgemeinen Teil des Plans enthalten ist). Frontex legte fest, dass das Handbuch vertraulich behandelt werden sollte.

Bemerkungen von Organisationen der Zivilgesellschaft

4. Der Meijers-Ausschuss wies darauf hin, dass die operativen Pläne während der laufenden gemeinsamen Operationen nicht einmal teilweise offengelegt werden. Für abgeschlossene Operationen hat Frontex diese Pläne nie auf eigene Initiative veröffentlicht. Sie hat jedoch auf Anfrage stark geschwärzte Kopien von Betriebsplänen veröffentlicht.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

5. In den einschlägigen Abschnitten der Frontex-Website zu ihrem Dokumentenregister und Schlüsseldokumenten [35] wird weder auf die Betriebspläne, die Bewertungsberichte für gemeinsame Operationen noch auf die Zusammenfassungen von beiden Bezug genommen. Frontex veröffentlicht nur die Verhaltenskodizes [36], die den Betriebsplänen beigefügt sind.

6. In bestimmten Teilen der Einsatzpläne wird die genaue Rolle und die Aufgaben aller an den gemeinsamen Frontex-Operationen beteiligten Bediensteten dargelegt. [37] Diese Teile sind



von entscheidender Bedeutung, um festzustellen, inwieweit die Bediensteten für mögliche Grundrechtsverletzungen verantwortlich sind.

7. Die für die gemeinsamen Operationen von Frontex geltenden Rechenschaftsmechanismen können nur dann wirksam sein, wenn Frontex ausreichende Transparenz bietet, um eine unabhängige Kontrolle zu ermöglichen. Die gemeinsamen Operationen umfassen mehrere Teilnehmer, die unterschiedliche Verpflichtungen haben und unterschiedliche Gerichtsbarkeiten umfassen können. Wo Verstöße auftreten, macht es die Art dieser Operationen schwierig festzustellen, wer letztlich verantwortlich war.

8. Die Frontex-Verordnung [38] besagt, dass Frontex keine betrieblichen Informationen offenlegen kann, die, wenn sie öffentlich gemacht werden, die Erreichung der Ziele von Operationen gefährden könnten. In der Frontex-Verordnung [39] heißt es jedoch auch, dass Frontex *umfassende Informationen über vergangene und gegenwärtige gemeinsame Operationen veröffentlichen sollte*.

9. Auf der Grundlage der Antwort von Frontex [40] ist der Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die Veröffentlichung genauer, detaillierter, zeitnaher und umfassender *Zusammenfassungen* der operativen Pläne vergangener und aktueller Operationen den Transparenzanforderungen genügen, die Kontrolle und Rechenschaftspflicht erleichtern und letztlich eine größere Legitimität für Operationen bieten könnte. Informationen, die für die Bewertung der Einhaltung der Grundrechte relevant sind, sollten von diesen Zusammenfassungen nur dann ausgeschlossen werden, wenn ihre Veröffentlichung den Aufgaben von Frontex und insbesondere dem Ziel einer bestimmten Operation schaden würde.

10. Ebenso könnte Frontex einen Überblick über die Zuständigkeiten für verschiedene Kategorien von Teilnehmern an den Operationen veröffentlichen [41], die in den Handbüchern zu den Betriebsplänen enthalten sind [42].

11. Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass **Frontex einen proaktiveren Ansatz für Transparenz gewährleisten sollte, einschließlich der Veröffentlichung von Dokumenten, die erforderlich sind, um die jeweiligen Rollen und Verantwortlichkeiten der an seinen Tätigkeiten beteiligten Akteure zu verstehen. Dazu gehören Zusammenfassungen der Betriebspläne und Zusammenfassungen von Teilen der Handbücher zu den Betriebsplänen.**

Ermittlung von Grundrechtsbedenken und Rechtsbehelfen bei Grundrechtsverletzungen

Fragen des Bürgerbeauftragten

12. Der Bürgerbeauftragte fragte Frontex (i) nach den Verfahren und Kriterien, die Frontex verwendet, um Situationen zu ermitteln, in denen eine Tätigkeit zu schwerwiegenden Verstößen



gegen Grundrechte oder internationale Schutzverpflichtungen führen könnte, und ii) ob Urteile des nationalen Gerichts oder die Ansichten eines Bürgerbeauftragten/einer nationalen Menschenrechtseinrichtung auch als Kriterium für die Ermittlung von Verstößen dienen könnten. [43] Der Bürgerbeauftragte fragte ferner, welche anderen Schritte Frontex beabsichtigt, um festgestellte Verstöße gegen Grundrechte und/oder internationale Schutzverpflichtungen zu beheben, wenn der Exekutivdirektor beschlossen hat, eine Operation auszusetzen oder zu beenden.

Antwort von Frontex

13. Frontex erklärte, dass der Grundrechtsbeauftragte im Jahr 2020 das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte entwickelt habe. Das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte ist so konzipiert, dass der Frontex-Grundrechtsbeauftragte (FRO) den Exekutivdirektor beraten kann, bevor er Entscheidungen über die Aufnahme einer neuen Tätigkeit oder Entscheidungen zur Aussetzung, Rücknahme oder Beendigung einer laufenden Tätigkeit trifft. Die Bewertung der FRO beruht auf Informationen internationaler Organisationen, EU-Institutionen [44], Urteilen nationaler Gerichte und Entscheidungen oder Informationen nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Die FRO prüft auch den Inhalt und die Folgemaßnahmen zu „schweren Zwischenberichten“ [45] und Beschwerden, die in einem bestimmten Einsatzgebiet eingereicht wurden. Die FRO wird die Beendigung, den Entzug oder die Aussetzung einer Tätigkeit empfehlen, wenn die mutmaßlichen Verletzungen der Grundrechte dauerhaft oder schwerwiegend sind [46], einschließlich Handlungen, für die Staaten (nach der Europäischen Menschenrechtskonvention) verpflichtet sind, strafrechtliche Verfolgung einzuleiten.

14. Frontex sagte, dass die FRO einen „Katalog von Maßnahmen“ entwickelt habe, um die von ihnen im Rahmen ihrer Bewertung ermittelten Grundrechterisiken zu mindern. Zu diesen Maßnahmen gehören maßgeschneiderte Grundrechtsschulungen und die Sensibilisierung für Grundrechtsfragen bei Frontex. Der Exekutivdirektor kann Maßnahmen anwenden, die nicht im Katalog enthalten sind, aber den Verwaltungsrat über solche Maßnahmen informieren und diese begründen.

15. In der Frontex-Verordnung wird nicht festgelegt, wie der Exekutivdirektor eine Operation, die ausgesetzt oder beendet wurde, reaktivieren kann. Er stellt jedoch fest, dass der Exekutivdirektor berechtigt ist, vor jeder operativen Tätigkeit zu beurteilen, ob es Verstöße gegen Grundrechte oder internationale Schutzverpflichtungen gibt, die schwerwiegender Natur sind oder wahrscheinlich fortbestehen. Die Tätigkeit kann wiederhergestellt werden, wenn die Gründe, die zur Aussetzung oder Beendigung einer Tätigkeit geführt haben, nicht mehr bestehen. Frontex muss daher die Lage der Grundrechte in dem Mitgliedstaat oder Drittland, in dem die Tätigkeit stattfindet, kontinuierlich überwachen und bewerten.

Bemerkungen von Organisationen der Zivilgesellschaft



16. Der Europäische Rat für Flüchtlinge und Exil (ECRE) äußerte Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des Verfahrens zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte. Um bei der Bekämpfung von Grundrechtsverletzungen wirksam zu sein, muss ein solches Verfahren rasch und transparent funktionieren, aber es ist nicht klar, dass dies der Fall ist. Informationen darüber, welche Umstände das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte auslösen könnten, sollten öffentlich zugänglich gemacht werden. Der ECRE und der Meijers-Ausschuss waren der Auffassung, dass Informationen und Erkenntnisse von Organisationen der Zivilgesellschaft sowohl darüber informieren sollten, ob das Verfahren eingeleitet wird als auch wie es umgesetzt wird, da diese Informationen oft zeitnaher und zuverlässiger sein können als andere Quellen.

17. Wenn der Exekutivdirektor und der Verwaltungsrat nicht handeln, sollte der Exekutivdirektor auf Empfehlung der FRO [48] innerhalb eines bestimmten Zeitplans auf das FRO reagieren, die Gründe für die Ablehnung einer Empfehlung erläutern und die FRO zu einem Meinungs austausch zu diesem Thema einladen. Die FRO könnte das Europäische Parlament informieren, wenn sie mit den Gründen nicht zufrieden sind.

18. Das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte sollte für alle Arten von Tätigkeiten von Frontex gelten, einschließlich Luftunterstützungs- und Unterstützungsmaßnahmen in Drittländern.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

19. Die Frontex-Verordnung [49] schreibt vor, dass der Exekutivdirektor die FRO konsultiert, bevor sie Entscheidungen über die Aussetzung, Beendigung oder Nichtaufnahme von Tätigkeiten trifft. Sie legt jedoch nicht fest, welche Rolle die FRO in dieser Hinsicht wahrnimmt. Darüber hinaus sollten die Gründe für und gegen solche Entscheidungen und die geprüften Beweismittel der Öffentlichkeit mitgeteilt werden.

20. Der Bürgerbeauftragte erkennt an, wie wichtig ein schriftliches Verfahren ist, in dem die FRO den Exekutivdirektor zu möglichen Risiken für die Grundrechte bei Frontex-Operationen berät.

21. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte ein geeignetes Präventivinstrument darstellt, wenn es in den Vorschriften von Frontex darüber berücksichtigt wird, wie der Exekutivdirektor die Finanzierung von Frontex-Aktivitäten, bei denen es Grundrechtsbedenken gibt, auszusetzen, zu beenden oder zurückzuziehen [51]. Er legt einen Zeitplan für die Stellungnahmen der FRO fest und legt klare Kriterien für die Abgabe einer negativen Stellungnahme fest. [52] Es enthält operative Leitlinien für die Bewertung von Grundrechterisiken anhand der Checklisten. Die von der FRO berücksichtigten Informationen umfassen die Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen. Das Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte besagt jedoch nicht, dass bei der Bewertung der FRO die Berichte nationaler Menschenrechtsgremien wie Bürgerbeauftragte berücksichtigt werden sollten [53]. Dies sollte behoben werden.



22. Darüber hinaus ist der Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass eine Beschreibung des Verfahrens zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte auf der Website der FRO auf der Website der FRO veröffentlicht werden sollte. Diese Beschreibung sollte die Kriterien enthalten, auf die die FRO negative Stellungnahmen stützt, wie im Verfahren zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte beschrieben, sowie die Schritte des Verfahrens.

23. Beschließt der Exekutivdirektor, ein Vorhaben trotz einer Stellungnahme der FRO zu starten oder nicht auszusetzen oder nicht zu beenden, sollte der Exekutivdirektor außerdem eine Antwort vorlegen und veröffentlichen, in der diese Entscheidung erläutert wird. Die Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die FRO im Jahresbericht 2020 auf ihre Auffassung verweist, dass die Einleitung der Sofortinterventionen an den Grenzen in Evros zu schwerwiegenden Grundrechtsrisiken führen könnte. [54] Die ECRE wies jedoch darauf hin, dass diese Operation noch nicht abgeschlossen ist.

24. Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass der Grundrechtsbeauftragte **bei der Durchführung des Verfahrens zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte die einschlägigen Berichte nationaler Menschenrechtsorgane wie Bürgerbeauftragter berücksichtigen sollte. Frontex sollte auf seiner Website eine Zusammenfassung des Verfahrens zur Sorgfaltspflicht für Grundrechte und seiner Vorschriften darüber veröffentlichen, wie der Exekutivdirektor Beschlüsse fasst, um die Finanzierung von Frontex-Tätigkeiten, bei denen Grundrechtsbedenken bestehen, auszusetzen, zu beenden oder zurückzuziehen. Frontex sollte auch die Antwort des Exekutivdirektors auf jede negative Stellungnahme des Grundrechtsbeauftragten zu einer geplanten Tätigkeit veröffentlichen.**

25. Die Maßnahmen zur Minderung der Grundrechterisiken, die als Ergebnis der Bewertung des FRO ermittelt wurden, können variieren. Diese Maßnahmen sind in verschiedenen Stellungnahmen und Bemerkungen der FRO enthalten, wie z. B. „Besorgungsbekundungen“ [55], Bemerkungen zur Einführung von Grundrechtebeobachtern, Beiträge zu operativen Plänen und die Berichte der FRO an den Verwaltungsrat. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass der Jahresbericht des FRO Informationen über die Folgemaßnahmen zu mildernden Maßnahmen enthalten sollte, die von der FRO in Bezug auf frühere Operationen vorgeschlagen wurden. [56]

Überwachung der Rückkehr und der Bestimmungen für schutzbedürftige Personen

Schutz schutzbedürftiger Personen bei freiwilliger Rückkehr

Fragen des Bürgerbeauftragten

26. Der Bürgerbeauftragte fragte, ob seine neue Rolle bei der Unterstützung freiwilliger Rückkehrer in den Phasen „nach der Ankunft“/„nach der Rückkehr“ [57] Durchführungsbestimmungen hat, die schutzbedürftige Personen berücksichtigen.



Antwort von Frontex

27. Als Antwort darauf erklärte Frontex, dass die nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten allein für die Angabe verantwortlich seien, wer nach ihrer Rückkehr Anspruch auf „Wiedereingliederungsunterstützung“ habe und in welchem Format diese Unterstützung erfolgen sollte. Frontex arbeitet eng mit der FRO zusammen, um Leitlinien und Instrumente speziell für die Unterstützung von Frontex für die Mitgliedstaaten bei der freiwilligen Rückkehr zu entwickeln.

28. Frontex diskutiert mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), wie mögliche Bereiche der Zusammenarbeit in den Phasen vor der Rückkehr, Rückkehr, nach der Ankunft und nach der Rückkehr des Rückkehrprozesses untersucht werden können. Frontex richtete eine spezielle Arbeitsgruppe für Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung ein.

Unabhängigkeit von Frontex-Monitoren bei Frontex-geführten Rückführungsoperationen

Fragen des Bürgerbeauftragten

29. Angesichts der Tatsache, dass Frontex-Bedienstete während der erzwungenen Rückkehr als „Betreuer“ fungieren können, fragte der Bürgerbeauftragte, wie Frontex eine unabhängige Überwachung gewährleisten werde, wenn die Überwachung durch sein eigenes Personal durchgeführt werde.

Antwort von Frontex

30. Frontex erklärte, dass die von ihm organisierten und koordinierten Rückführungsmaßnahmen von den nationalen Überwachungsstellen im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie [58] überwacht werden. Frontex hat auch einen Pool von Rückführungsbeobachtern von solchen Körpern eingerichtet. Frontex selbst wird zu dem Pool mit fünf Grundrechtebeobachtern beitragen, die von der FRO für Rückführungen eingesetzt werden. [59] Wenn diese Grundrechtebeobachter zu einer Rückführungsaktion eingesetzt werden, die auf Antrag eines Mitgliedstaats/Schengener assoziierter Staat organisiert wird [60], werden sie *weiterhin als Rückführungsbeobachter im Einklang mit Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG fungieren und somit im Rahmen des Überwachungssystems des betreffenden Mitgliedstaats*“.

Bemerkungen von Organisationen der Zivilgesellschaft

31. Der ECRE äußerte Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Überwachung durch das Frontex-Personal bei Rückführungsmaßnahmen, an denen Frontex-Bedienstete teilnehmen. Er



erklärte, dass neben den Grundrechten von Frontex auch andere Rückführungsbeobachter anwesend sein sollten. Ein Training könnte helfen, aber es werden möglicherweise mehr Monitore benötigt. Diese Monitore sollten idealerweise von einer unabhängigen Stelle stammen, deren Überwachungsauftrag nicht auf einen bestimmten Mitgliedstaat oder Frontex beschränkt ist.

32. Der Meijers-Ausschuss erklärte, dass sie, um die Unabhängigkeit der Grundrechtebeobachter zu gewährleisten, keine Weisungen von anderen Frontex-Mitarbeitern erhalten und ihnen die Freiheit eingeräumt werden sollte, ihre Bemerkungen in jeder Phase der Rückführungsaktion ungehindert einzureichen. Dies sollte in den Einsatzplänen festgelegt werden. Auch für die Grundrechtebeobachter sollten ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Überwachung der nationalen Rückkehr und der von Frontex koordinierten Rückführungen

Fragen des Bürgerbeauftragten

33. Der Bürgerbeauftragte fragte, was Frontex tun könne, um die derzeitige Situation zu verbessern, wobei die Überwachung der nationalen Rückführungen erheblich geringer ist als die von Frontex koordinierten Rückführungen. In Bezug auf die von Frontex koordinierten Renditen forderte sie Frontex auf, den relativ geringen Prozentsatz der „Überwachungsberichte“, die die FRO im ersten Halbjahr 2019 erhalten hat, zu erläutern und zu erläutern, was Frontex tun kann, um die Situation zu verbessern.

Antwort von Frontex

34. Frontex wies auf zwei Maßnahmen hin, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung anregen. Erstens werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Kommunikationskanäle zwischen den Behörden, die Rückführungen durchsetzen, und den nationalen Überwachungsstellen zu verbessern. Zweitens ermutigt er sie, die Humanressourcen der nationalen Überwachungsstellen zu erhöhen, um ihre physische Beteiligung an einer höheren Zahl von Operationen zu ermöglichen. Da der Überwachungspool von Frontex hauptsächlich aus Rückführungsbeobachtern besteht, die von den nationalen Überwachungsstellen der Mitgliedstaaten/Schengener assoziierten Staaten für den Pool benannt wurden, wirkt sich die begrenzte Zahl der nationalen Überwachungsstellen auf die Zusammensetzung des Pools aus. Die Kapazität des Pools wurde durch die Beteiligung der fünf Grundrechtebeobachter von Frontex erhöht.

35. Frontex erklärte, dass „Durchführungspläne“ für jede Rückführungsmaßnahme die Verpflichtung der Rückführungsbeobachter beinhalten, dem Exekutivdirektor, der FRO und den nationalen Behörden aller an der betreffenden Operation beteiligten Mitgliedstaaten einen



Bericht vorzulegen. [61] Frontex erinnert regelmäßig die nationalen Kontaktpersonen, die für die Rückführung dieser Verpflichtung in regelmäßigen Sitzungen verantwortlich sind. Frontex hat die Mitgliedstaaten darüber informiert, dass die Berichte Frontex in ihrer Originalsprache (und nicht unbedingt in englischer Sprache) vorgelegt werden können.

36. Frontex erklärte, dass das FRO regelmäßig die Beobachtungen zu den Renditen (die halbjährlichen Berichte der FRO) mit den Überwachungsorganen der organisierenden und teilnehmenden Mitgliedstaaten teile. Die FRO fordert auch die Mitgliedstaaten/Schengener assoziierten Staaten auf, Frontex ihre nationalen Berichte vorzulegen. Frontex ist dabei, ein Register seiner Dokumente zu erstellen, das auf seiner Website veröffentlicht werden soll. [62] Frontex veröffentlichte Berichte vieler Monitore als Antwort auf einzelne Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten.

Bemerkungen von Organisationen der Zivilgesellschaft

37. Der ECRE schlug vor, dass Frontex Vereinbarungen über den Erhalt von Berichten oder Zusammenfassungen aller an einer Überwachung beteiligten Stellen treffen könnte. Frontex sollte auch sicherstellen, dass die Schulungen für die Überwachungsbehörden betonen, dass Frontex Berichte erhalten sollte. Der Meijers-Ausschuss schlug vor, dass Frontex in Erwägung ziehen sollte, klare Fristen für die Vorlage der Berichte festzulegen, und es sollte Folgen für den Fall der Nichteinhaltung geben. Erforderlichenfalls sollte Frontex den Verwaltungsrat und die Kommission darüber unterrichten, dass ein Bericht nicht vorgelegt wurde.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

38. Der Bürgerbeauftragte begrüßt die Beteiligung der FRO an der Ausarbeitung der Leitlinien von Frontex für die freiwillige Rückkehr. Freiwillige Rückkehr sind oft freiwillig durch Benennung nur [63], und die Operationen können sensibel sein. Daher sind die Leitlinien der Sachverständigen zur Gewährleistung der Einhaltung der Menschenrechte und insbesondere der Achtung der Würde der Rückkehrer unerlässlich.

39. Bei den von den Mitgliedstaaten organisierten Zwangsrückführungen sind *Begleitpersonen* Mitglieder der nationalen Stelle, die mit der Durchführung der Zwangsrückführung beauftragt sind. *Die Beobachter* sind Mitglieder einer anderen nationalen Einrichtung oder einer anderen Organisation, die beauftragt ist, zu beobachten und darüber zu berichten, ob die Rückführungsaktion in vollem Umfang mit der Charta der Grundrechte und anderen spezifischen Verpflichtungen für diese Operationen vereinbar ist [64]. Es ist daher von größter Bedeutung, dass zwischen den Begleitpersonen ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit zwischen den Begleitpersonen und den Begleitpersonen besteht. [66]

40. Gemäß der Frontex-Verordnung können **bei von Frontex koordinierten bzw. organisierten Rückkehr** sowohl die Begleitpersonen [67] als auch die Monitore Mitglieder des Frontex-Personals sein.



41. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Grundrechtebeobachter, die als Rückführungsbeobachter fungieren [68] , unter der Aufsicht der FRO bleiben und bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben grundsätzlich unabhängig sein sollten [69] . Der Verwaltungsrat von Frontex hat Garantien für die Unabhängigkeit des FRO vorgesehen. [70]

42. Die Grundrechtebeobachter sind jedoch Teil des *internen* Systems zur Überwachung der Grundrechte von Frontex. [71] Bei anderen operativen Tätigkeiten von Frontex arbeiten sie mit dem Frontex-Koordinierungsbeauftragten für gemeinsame Operationen zusammen und beraten und unterstützen sie. [72]

43. Daher kann es schwierig sein, die Wahrnehmung zu vermeiden, dass die Überwachung der Rückkehr nicht vollständig unabhängig ist, wenn die Grundrechte von Frontex das Verhalten von Frontex-Begleitpersonen überwachen.

44. Frontex wies in seiner Antwort [74] darauf hin, dass die Grundrechtebeobachter, die als Rückführungsbeobachter fungieren, die Einhaltung der nationalen Begleitpersonen überwachen werden. In der Frontex-Verordnung heißt es nicht, dass sie, wenn diese Grundrechtebeobachter Zwangsrückführungen überwachen, das Verhalten von Frontex-Begleitpersonen überwachen müssen. Es ist jedoch notwendig, sich mit der Frage zu befassen, wer die escorts von frontex während der erzwungenen rückführungsoperationen überwachen wird.

45. In Bezug auf gemeinsame Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, bei denen Rückkehrer mit Ursprung in verschiedenen Mitgliedstaaten und entsprechende Begleitpersonen und Überwachungsbeamte aus verschiedenen Mitgliedstaaten sind, hat der Bürgerbeauftragte bereits darauf hingewiesen, dass die Überwachungsbeamten nicht nur die Durchführung der *Begleitpersonen* aus dem Land des Monitors, sondern auch aus den Ländern, die Teil der Operation sind, überwachen *sollten* . [75] Frontex nahm diesen Vorschlag in seinem Verhaltenskodex für Rückführungen an Bord [76] .

46. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass Überwachungsbeamte, die nicht nur Begleitpersonen aus einem bestimmten Mitgliedstaat, sondern auch Frontex-Begleitpersonen überwachen, von einer unabhängigen Stelle stammen sollten. Frontex könnte die Mitgliedstaaten über den Verwaltungsrat ermutigen, bestehende unabhängige Überwachungsgremien als Rückführungsbeobachter zu benennen und ihre Überwachungsbefugnisse soweit wie möglich auszuweiten.

47. Um die Unabhängigkeit der Frontex-Grundrechtsbeobachter zu gewährleisten, sollte Frontex außerdem sicherstellen, dass ihnen keine Anweisungen von anderen Frontex-Mitarbeitern erteilt werden. Sie sollten die Freiheit haben, ihre Bemerkungen in jeder Phase des Rückführungsvorgangs ungehindert einzureichen. Dies sollte in den Einsatzplänen festgelegt werden.

48. Der Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass die Bürgerbeauftragten, wenn sie als



Beobachter fungieren, relevante Ergebnisse in ihre Jahresberichte aufnehmen, die den nationalen Parlamenten vorgelegt werden. Sie können auch Berichte über eine bestimmte Rücksendung in einer anonymisierten Version veröffentlichen. Frontex könnte in Erwägung ziehen, bei den Operationen, bei denen die Beobachter (nationale Beobachter aus dem Pool und Grundrechtebeobachter, die als Rückführungsbeobachter fungieren) ihre Berichte an sie und an die FRO übermitteln, dieselbe Praxis anzuwenden.

49. Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, dass Frontex durch Schulungen und andere verfügbare Mittel klarstellen sollte, dass Rückführungsbeobachter aus seinem Pool alle von ihnen beobachteten Vorfälle melden sollten, unabhängig davon, ob es sich um die Beamten des Mitgliedstaats handelt, den sie überwachen, einen anderen Mitgliedstaat oder Frontex. Frontex sollte sich um die Zustimmung der Mitgliedstaaten bemühen, dies umzusetzen. Die Frontex-Grundrechtsbeobachter, die als Rückführungsbeobachter fungieren, sollten darin geschult werden, wie sie das höchste Maß an Objektivität anwenden können. Sie sollten nicht für die Berichterstattung über das Verhalten von Frontex Escorts verantwortlich gemacht werden, wo es Fragen der mangelnden Objektivität geben kann. Frontex sollte auf seiner Website nach jedem Rückführungsvorgang eine anonymisierte Version der Berichte über Rückführungsmonitore veröffentlichen.

Anweisungen für Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements zur Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte, insbesondere während der Überprüfung von Migranten

Fragen des Bürgerbeauftragten

50. Der Bürgerbeauftragte fragte, ob Frontex seinen Teams zur Unterstützung der Migration spezifische Anweisungen erteilt, wie der Schutz der Grundrechte im Rahmen ihrer „Screening-Aktivitäten“ an den Grenzen gewährleistet werden kann.

Antwort von Frontex

51. Frontex bezog sich auf Schulungen der FRO an Hotspots in Griechenland und Italien, sowohl für Seegrenzüberwachungsbeamte (in Seegrenzenoperationen) als auch für Mitglieder der ständigen Frontex-Korps.

52. Die operationellen Pläne enthalten allgemeine Anweisungen zum Schutz der Grundrechte in operativen Tätigkeiten, während der Aktionsplan für die Frontex-Grundrechtstrategie praktische Schutzmaßnahmen für die Grundrechte enthält. Diese gelten für alle Teammitglieder (nationales Personal und Frontex-Personal).



53. Frontex gibt spezifische Leitlinien für die Screening-Aktivitäten in den Handbüchern zu den operationellen Plänen heraus. [78] Wie bereits erwähnt, teilte Frontex dem Bürgerbeauftragten eine Version des Handbuchs mit, klassifizierte es aber als vertraulich.

54. Wenn eine Person, die eine EU-Außengrenze irregulär überquert oder versucht, undokumentiert ist, zielt das Screening-Interview darauf ab, ihre Staatsangehörigkeit zu ermitteln. Im Rahmen des Screenings sollten gegebenenfalls auch Angaben über die Ankunft der Person und ihre Rückkehr in ihr Herkunftsland erfasst werden. Das Screening-Interview durch entsandte Mitglieder des ständigen Frontex-Korps (Debriefingoffiziere und Grenzschutzbeamte) findet auf Ersuchen des Mitgliedstaats, in dem die Operation stattfindet, statt. Es gibt zwei Ebenen des Screenings: Basic (zur Feststellung der Staatsangehörigkeit der Personen, die Gegenstand der Befragung sind, die von den eingesetzten Grenzschutzbeamten durchgeführt werden); und fortgeschritten (zur Ermittlung der Staatsangehörigkeit sowie zur Erhebung von Informationen über Migrationsmuster und Migrationsprofile im Einklang mit den Grundrechten). Fortgeschrittene Interviews werden von Debriefing Officers durchgeführt.

55. Bei der Ernennung von Nachbesprechungsbeamten oder Grenzschutzbeamten als Interviewer berücksichtigt Frontex das Alter und das Geschlecht der befragten Person. Sie handeln in enger Zusammenarbeit mit den Beamten des Mitgliedstaats, in dem die Operation stattfindet. Die Befragung kann in Anwesenheit eines Sachverständigen stattfinden, der mit den kulturellen Anforderungen des Befragten vertraut ist (ein „Kulturexperte“ [79]), aber dies ist nicht immer der Fall. Wenn der Befragte die Sprache der Interviewer verstehen kann, braucht ein Dolmetscher während des Screenings nicht anwesend zu sein.

56. Das Screening umfasst die Anwendung von Techniken und Methoden, die darauf abzielen, genaue Informationen über die Individuen aufzudecken. Dies beinhaltet die Vorbereitung von Fragen sowie das Wissen darüber, wie man die Personen anspricht, wie man Interviews abschließt und wie man die Antworten bewertet, um Diskrepanzen erkennen zu können.

Bemerkungen von Organisationen der Zivilgesellschaft

57. Médecins sans Frontières äußerte Bedenken hinsichtlich der Bedingungen für Screening-Aktivitäten, des Mangels an Informationen für Asylbewerber über ihre Rechte und der mangelnden Aufmerksamkeit für die Sicherstellung, dass schutzbedürftige Menschen an geeignete Dienste und Organisationen weitergeleitet werden.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

58. An den Außengrenzen der EU können Frontex-Mitarbeiter die Mitgliedstaaten bei Identifizierungsverfahren durch Überprüfung der Staatsangehörigkeit, Nachbesprechung [80] , Registrierung und Fingerabdrücke unterstützen. Dies geht den Asylanträgen voraus. Frontex-Mitarbeiter bieten auch Fachwissen über die Herkunft und Richtigkeit der von Migranten eingereichten Dokumente an. Die Handbücher zu den Betriebsplänen enthalten



Leitlinien für alle diese Tätigkeiten.

59. Die Leitlinien geben zwar an, wie lange Nachbesprechungen dauern sollten, dies ist jedoch bei Screening-Aktivitäten nicht der Fall. Der Screening-Prozess sollte lang genug sein, um sicherzustellen, dass wichtige Informationen nicht nur über die Identität des Einzelnen, sondern auch über potenzielle Schwachstellen identifiziert werden können. Angesichts der Sensibilität solcher Situationen müssen Migranten ausreichend Zeit erhalten und möglicherweise psychologische Hilfe benötigen, um während solcher Verfahren ordnungsgemäß kommunizieren zu können. [81] Die Leitlinien könnten diesbezüglich deutlicher sein. Sie könnten auch detaillierter in Bezug auf den spezifischen Bedarf sein, der bei der Registrierung von Minderjährigen zu berücksichtigen ist. [82]

60. In den Leitlinien heißt es, dass das Frontex-Personal während des Screenings den Migranten grundlegende Informationen über den internationalen Schutz zur Verfügung stellen sollte. Zu diesem Zweck hält es der Bürgerbeauftragte für sinnvoll, in möglichst vielen Sprachen, Broschüren, Broschüren und anderen Informationen über die Rechte und Pflichten von Asylbewerbern an Screening-Orten zur Verfügung zu stellen. Die Leitlinien könnten dies präzisieren und vorschreiben, dass Frontex-Mitarbeiter die nationalen Behörden auffordern sollten, dies sicherzustellen. [83]

61. Es besteht keine Anforderung, dass das Screening einen Sachverständigen umfasst, der mit den kulturellen Anforderungen des Befragten vertraut ist. Angesichts der schwierigen Bedingungen, die häufig von Personen, die einer Überprüfung unterzogen werden, erfahren werden, ist der Bürgerbeauftragte jedoch der Auffassung, dass idealerweise ein „kultureller Experte“ während des Screenings anwesend sein könnte, unter anderem, um sicherzustellen, dass die einzelnen Personen das Verfahren und seine Bedeutung vollständig verstehen.

62. Eine umfassende Beschreibung der Art und Weise, wie die Antworten auf Fragen während des Screening-Prozesses dokumentiert werden können, ist unerlässlich, um die Genauigkeit eines späteren Rechtsbehelfsverfahrens, wie z. B. einer Beschwerde bei der FRO, sicherzustellen. Der Bürgerbeauftragte ist sich bewusst, dass die Nachbesprechungsbeamten (die für das fortgeschrittene Screening zuständig sind) und Grenzschutzbeamte (die für das grundlegende Screening zuständig sind) „Screening Booklets“ verwenden und „Screening-Formulare“ ausfüllen, um die mutmaßliche Staatsangehörigkeit von Personen, die einer Überprüfung unterzogen werden, zu dokumentieren. Diese Broschüren und Formulare sind auf der One Stop Shop Plattform (FOSS) von Frontex verfügbar. Die Leitlinien enthalten jedoch keine allgemeinen Grundsätze für die Berichterstattung über Screening-Verfahren, während sie für die Berichterstattung über Nachbesprechungen und Fingerabdrücke gelten.

63. Der Bürgerbeauftragte schlägt vor, in **den Leitlinien für Screening-Beauftragte den Zeitplan für das Screening-Verfahren anzugeben und nähere Einzelheiten zur Registrierung von Minderjährigen vorzulegen und die Antworten auf die während des Screening-Prozesses gestellten Fragen zu dokumentieren. Frontex-Beamte sollten die Anwesenheit eines „kulturellen Sachverständigen“ während des Screenings verlangen und dass der Aufnahmemitgliedstaat Informationen über die anwendbaren Verfahren in**



möglichst vielen Sprachen zur Verfügung stellt.

ANHANG 2

Zusammenfassung der Leitlinien für die Durchführung von Screening-Interviews, die Frontex in seiner schriftlichen Antwort vorgelegt hat

1. Vor dem Interview muss der Nachbesprechungsbeauftragte wissen, wo das Interview stattfinden wird (die Wahl des Ortes muss die Privatsphäre ermöglichen). Es sollte Wasser und Trockenfutter für die befragte Person zur Verfügung stehen.
2. Der Nachbesprechungsbeauftragte sollte seine Tätigkeit nach einem vordefinierten Verfahren oder Modell ausüben, das Folgendes umfasst: gründliche Vorbereitung des Interviews; Überprüfung und Dokumentation der Gegenstände des befragten Migranten und der verfügbaren vorläufigen Informationen; die Durchführung des Interviews; und die Berichtspflichten.
3. Der Nachbesprechungsbeauftragte kann das Eigentum von Migranten nicht selbst überprüfen, sondern kann den zuständigen Beamten des Aufnahmemitgliedstaats darüber beraten, wo die Dokumente versteckt werden können, wie Beweise für Menschenhandel gefunden werden können und wie die Privatsphäre und die Würde des Befragten sichergestellt werden können.
4. Dem Nachbesprechungsbeauftragten steht das Screeningheft zur Verfügung, wie das Screening-Formular auszufüllen und die Staatsangehörigkeit der Person festzustellen ist.
5. Zu Beginn des Interviews sollte sich der Nachbesprechungsbeauftragte und alle Anwesenden dem Interviewenden vorstellen. Sie sollten das Verfahren, die Gründe für das Gespräch und die Rolle des Dolmetschers, falls vorhanden, erläutern. Die Bereitstellung von Informationen muss in einer Weise erfolgen, die dem Alter und dem Geschlecht des Befragten angemessen ist.
6. Der Nachbesprechungsbeauftragte sollte potenzielle Asylbewerber über das Asylverfahren informieren. Sie sollten sich an die jeweilige nationale Behörde wenden, wenn sie in ihrem Herkunftsland oder früherem gewöhnlichen Aufenthalt in irgendeiner Weise die Angst vor Schäden äußern, wenn sie in ihr Herkunftsland oder ihren früheren gewöhnlichen Aufenthalt zurückgeführt werden, wenn sie Asyl oder eine andere Form des internationalen Schutzverfahrens beantragen oder beantragen oder staatenlos sind. Wer sich über Verletzungen seiner Grundrechte beschweren möchte, muss über den Beschwerdemechanismus von Frontex informiert werden.
7. Wenn die Informationen, dass ein Befragter anfällig ist, während der Befragung ans Licht



kommen, sollte der Nachbesprechungsbeauftragte die Behörde des Aufnahmemitgliedstaats während der Anhörung oder unmittelbar danach informieren. Die Beamten haben Zugang zu einer Liste von „Vulnerabilitäten“, die während des Screening-Prozesses aufgedeckt werden könnte.

8. Familien mit kleinen Kindern und unbegleiteten Kindern werden bei den Grenzverfahren, einschließlich der Überprüfung, Priorität eingeräumt.

9. Das Screening von Minderjährigen muss an ihren Reifegrad angepasst werden. Dies kann beinhalten, die Höhe des Interviewers anzupassen (z. B. durch Knien, um sie auf Augenhöhe anzusprechen), den Dolmetscher einzuladen, visuelle Kommunikationsformen zu unterstützen oder zu verwenden, um sicherzustellen, dass Kinder die Fragen verstehen.

10. Vermutet ein Interviewer, dass eine Person, die behauptet, minderjährig zu sein, eine minderjährige Person ist, so ist dies unverzüglich der nationalen Behörde mitzuteilen, damit das angemessene Verfahren eingeleitet werden kann. In der Zwischenzeit sollte die Person als minderjährig behandelt werden.

11. Das Handbuch über Risikoprofile zum Menschenhandel beschreibt objektive Kriterien und Indikatoren für die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel und wie sie zu ihrem Schutz an die nationale Behörde verwiesen werden können.

[1] Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624:
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link]

[2] Das ständige Korps umfasst das Frontex-Personal sowie Mitarbeiter aus nationalen Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Staaten (Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein).

[3] Dazu gehören die Überprüfung der Identität und Staatsangehörigkeit von Personen, die Genehmigung oder Verweigerung der Einreise, das Stempeln von Reisedokumenten, die Ausstellung oder Verweigerung von Visa an der Grenze, die Grenzüberwachung einschließlich der Patrouillen zwischen Grenzübergangsstellen, um unbefugte Grenzübertritte zu verhindern, und die Registrierung von Fingerabdrücken von Personen, die im Zusammenhang mit dem irregulären Grenzübertritt aufgegriffen wurden; siehe Artikel 55 Absatz 7 der Verordnung 2019/1896.

[4] Die operativen Pläne sollten eine Beschreibung der Verantwortlichkeiten der Teilnehmer, auch im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte, sowie Anweisungen enthalten, wie die Wahrung der Grundrechte gewährleistet werden kann.



[5] Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 80 Absatz 1 der Verordnung 2019/1896.

[6] Artikel 80 der Verordnung 2019/1896.

[7] Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe h der Verordnung 2019/1896.

[8] Artikel 111 der Verordnung 2019/1896

[9] Artikel 55 Absatz 5 Buchstabe a und Anhang V der Verordnung 2019/1896.

[10] Artikel 46 der Verordnung 2019/1896

[11] Artikel 46 der Verordnung 2019/1896

[12] Es gibt keine öffentlichen Informationen darüber, wie diese Gründe bestimmt werden.

[13] Art. 50 Abs. 5 der Verordnung 2019/1896.

[14] Gemäß Artikel 50 Absatz 3 der Verordnung 2019/1896 werden die von Frontex-Begleitpersonen organisierten „Rückführungsaktionen“ vom Rückkehrland bereitgestellt.

[15] Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

[16] Gemäß Artikel 51 der Verordnung 2019/1896.

[17] Gemäß Artikel 110 der Verordnung 2019/1896.

[18] Dies beinhaltet die Durchführung von Nachbesprechungsgesprächen *mit Migranten, um Informationen für Risikoanalysen über irreguläre Migration und andere grenzüberschreitende Kriminalität, einschließlich Menschenhandel und Terrorismus, zu sammeln, um irreguläre Migranten zu profilieren und neue Vorgehensweisen und Migrationstrends zu ermitteln, die von irregulären Migranten und Vermittlern/kriminellen Netzwerken (...) verwendet werden, um mögliche Verdächtige zu identifizieren, die an Menschen Schmuggel oder anderer grenzüberschreitender Kriminalität einschließlich Terrorismus beteiligt sind (...)*.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles
[Link]

[19] Kulturexperten können auch Dolmetscher zur Verfügung stellen. Sie sind empfindlich auf die sprachlichen und kulturellen Faktoren, die die Richtung der Befragung beeinflussen können.

[20] In einer im Jahr 2021 abgeschlossenen Initiativuntersuchung untersuchte der Bürgerbeauftragte bereits, wie Frontex seine Verpflichtungen aus der Verordnung 2019/1896 in Bezug auf den Beschwerdemechanismus und die Rolle der FRO anwendet. Siehe



OI/5/2020/MHZ über die Funktionsweise des Beschwerdemechanismus von Frontex für mutmaßliche Verletzungen der Grundrechte und die Rolle des Grundrechtsbeauftragten: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/57955> [Link].

[21] Das Schreiben des Bürgerbeauftragten an Frontex ist abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/138914> [Link].

[22] Der Europäische Rat für Flüchtlinge und Exil (ECRE), Meijers Committee, Médecins Sans Frontières (MSF), Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), Sea-Watch und SOS Mediterranee antworteten. Die Antworten sind abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/58639> [Link]

[23] Der Bericht über die Kontrolle ist abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/151002> [Link]

[24] Frontex beigefügt seiner Antwort auf den Bürgerbeauftragten Auszüge aus einem Einsatzplan, in dem Verantwortlichkeiten und Aufgaben in Bezug auf die Grundrechte aufgeführt sind. Diese Zuständigkeiten betreffen jedoch alle Mitglieder der ständigen Reserve, die an den Operationen teilnehmen (ohne Unterscheidung zwischen Grenzmanagementteams, Unterstützungsteams für Migrationsmanagement und Rückführungsteams). Es gibt auch spezifische Anweisungen für alle Teilnehmer in Bezug auf den Beschwerdemechanismus und schwerwiegende Vorfälle der Meldung sowie Anweisungen für Personen, die internationalen Schutz benötigen, und andere schutzbedürftige Personen. Bestimmte Grundrechtsgarantien von Beobachtern aus Drittländern werden auch im allgemeinen Teil der Einsatzpläne erwähnt. Gemäß Artikel 78 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1896 kann Frontex Grenzschutzbeamte/Küstenwache/Polizeibeamte aus Drittländern einladen, nach vorheriger Konsultation und Zustimmung der Behörden der Mitgliedstaaten *als Beobachter aus Drittländern* zu gemeinsamen Einsätzen zu entsenden. Ihre spezifischen Aufgaben werden in den spezifischen Tätigkeitsplänen beschrieben. Frontex fügte seiner Antwort einen Auszug aus dem spezifischen Tätigkeitsplan für die gemeinsame Operation FOA Land 2021 bei, in dem erläutert wird, was die Beobachter von Nicht-EU-Ländern tun können und können.

[25] Dazu gehören u. a. die Aufgaben von: die für das Screening, die Fingerabdrücke und die Registrierung zuständigen Beamten; die Grundrechte überwachen; und die Pressereferenten im Rahmen gemeinsamer Operationen.

[26] Frontex legte seiner Antwort an den Bürgerbeauftragten ein Beispiel für ein „Handbuch zum Einsatzplan“ (ab Januar 2021) bei. Dieses Handbuch enthält Leitlinien und ergänzende Informationen in Bezug auf die *operativen Tätigkeiten, Dienstleistungen und Produkte von Frontex, die Berichterstattungsplattformen und die damit verbundenen Angelegenheiten anderer Operationen* “. Frontex legte fest, dass das Handbuch vertraulich behandelt werden sollte.

[27] Siehe oben, Nr. 8.

[28] In seinem Bericht über die Untersuchung von Frontex zu mutmaßlichen



Grundrechtsverletzungen (vom 14. Juli 2021) hat die Frontex Scrutiny-Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments festgestellt, dass *für die angemessene Anwendung von Artikel 46 klarere Kriterien und Verfahren festgelegt werden müssen* . „ *unterstützt, dass die Agentur in Zusammenarbeit mit der FRO eine laufende strukturierte Debatte eingerichtet hat, um ein Due-Diligence-Verfahren und diesbezügliche Zwischenschritte zu entwickeln. Diese Kriterien sollten mindestens eine starke Rolle der FRO, die Notwendigkeit, die von externen Akteuren erhaltenen Informationen, Risikoindikatoren und objektive Frühwarnkriterien zu berücksichtigen, sowie die Begründung der Entscheidung über die Aussetzung, Beendigung oder Entziehung von Finanzmitteln und Transparenz umfassen* . [\[Link\]](#)

[29] Die Frontex Scrutiny-Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments erklärte in ihrem Bericht (Seite 15), dass sich die FRO oder der Exekutivdirektor im Anschluss an einen Bericht über schwerwiegende Zwischenfälle auch auf die Informationen stützen sollte, die von den zuständigen nationalen Menschenrechtsorgans und/oder Behörden wie den nationalen Bürgerbeauftragten bereitgestellt werden.

[30] Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie vom 17. Dezember 2020 forderte die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die bestehenden unabhängigen Überwachungsorgans wie die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu nutzen, indem sie mit ihnen zusammenarbeiten oder sie als Überwachungssysteme für Zwangsrückführungen bezeichnen (Ziffer 35):
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html [\[Link\]](#).

[31] Nach dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind Asylbewerber *„Mitglied einer besonders unterprivilegierten und schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppe, die besonderen Schutz benötigt“*, in dem es einen *„weiten Konsens auf internationaler und europäischer Ebene“* gibt. (M.S.S.v. Belgien und Griechenland, Randnr. 251; Tarakhelv. Schweiz, Rn. 118; A.S. gegen Schweiz, Rn. 29; N.H. u. a./Frankreich, Randnr. 162)

[32] In einem Fall vor dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte verwies der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen auf Lücken von Frontex und den griechischen Behörden bei der Registrierung unbegleiteter Kinder bei ihrer Ankunft in Griechenland – International Commission of Jurists (ICJ) und European Council for Refugees and Exiles (ECRE) gegen Griechenland (Beschwerde Nr. 173/2018)

[33] Der Gerichtshof der Europäischen Union erklärte in seinem Urteil in der Rechtssache C-36/20 PPU, dass *„um den Zugang zum Untersuchungsverfahren an Grenzübergangsstellen und in Hafteinrichtungen zu erleichtern, Informationen über die Möglichkeit zur Verfügung gestellt werden sollten, internationalen Schutz zu beantragen“* . (Randnummer 76)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2020%3A495>
[\[Link\]](#)

[34] Der „Verhaltenskodex für alle Personen, die an Frontex-Operationen teilnehmen“ und der



„Verhaltenskodex für Rückführungsaktionen und Rückführungseinsätze, die von Frontex koordiniert und organisiert werden“.

[35] Im Fall 2273/2019/MIG schlug der Bürgerbeauftragte als Lösung vor, dass Frontex eine eigene Website für sein Dokumentenregister einrichten sollte. Frontex stimmte diesem Vorschlag zu. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56157> [Link]

[36] Art. 114 Abs. 2 der Verordnung 2019/1896 sieht ausdrücklich die Veröffentlichung des Kodex vor.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_conduct_applicable_to_all_persons.pdf [Link]

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Centres.pdf [Link]

[37] Gemäß Artikel 38 Absatz 3 Buchstabe d der Verordnung 2019/1896

[38] Artikel 114 Absatz 2 der Verordnung 2019/1896

[39] Artikel 114 Absatz 2 der Verordnung 2019/1896

[40] Frontex beigefügt seiner Antwort auf den Bürgerbeauftragten Auszüge aus einem Einsatzplan, in dem Verantwortlichkeiten und Aufgaben in Bezug auf die Grundrechte aufgeführt sind. Diese Zuständigkeiten betreffen jedoch alle Mitglieder der ständigen Reserve, die an den Operationen teilnehmen (ohne Unterscheidung zwischen Grenzmanagementteams, Unterstützungsteams für Migrationsmanagement und Rückführungsteams). Es gibt auch spezifische Anweisungen für alle Teilnehmer in Bezug auf den Beschwerdemechanismus und schwerwiegende Vorfälle der Meldung sowie Anweisungen für Personen, die internationalen Schutz benötigen, und andere schutzbedürftige Personen. Bestimmte Grundrechtsgarantien von Beobachtern aus Drittländern werden im allgemeinen Teil des Einsatzplans erwähnt. Gemäß Artikel 78 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/1896 kann Frontex Grenzschutzbeamte/Küstenwache/Polizeibeamte aus Drittländern einladen, nach vorheriger Konsultation und Zustimmung der Behörden der Mitgliedstaaten *als Beobachter aus Drittländern* zu gemeinsamen Einsätzen zu entsenden. Ihre spezifischen Aufgaben werden in den spezifischen Tätigkeitsplänen beschrieben. Frontex fügte seiner Antwort einen Auszug aus dem spezifischen Tätigkeitsplan für die gemeinsame Operation FOA Land 2021 bei, in dem erläutert wird, was die Beobachter von Nicht-EU-Ländern tun können und können.

[41] Dazu gehören u. a. die Aufgaben von: die für das Screening, die Fingerabdrücke und die Registrierung zuständigen Beamten; die Grundrechte überwachen; und die Pressereferenten im Rahmen gemeinsamer Operationen.

[42] Frontex legte seiner Antwort an den Bürgerbeauftragten ein Beispiel für ein „Handbuch zum Einsatzplan“ (ab Januar 2021) bei. Dieses Handbuch enthält Leitlinien und ergänzende



Informationen in Bezug auf die *operativen Tätigkeiten, Dienstleistungen und Produkte von Frontex, die Berichterstattungsplattformen und die damit verbundenen Angelegenheiten anderer Operationen* “. Frontex legte fest, dass das Handbuch vertraulich behandelt werden sollte.

[43] Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Entscheidung von Frontex, seine Tätigkeit in Ungarn einzustellen, nach einem Urteil des Gerichtshofs der EU – C-808/18 Kommission/Ungarn getroffen wurde:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BF896CAB8F05CAFF145629DB5EE1EF0E?text=&>
[Link].

[44] Zum Beispiel der Jahresbericht über Menschenrechte und Demokratie in der Welt (aus dem Europäischen Auswärtigen Dienst) und Länderberichte des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

[45] Die vom Verwaltungsrat am 14. Februar 2021 angenommene Grundrechtstrategie von Frontex beschreibt schwerwiegende Meldungen über Zwischenfälle wie folgt: *„Jeder Teilnehmer an den operativen Tätigkeiten der Agentur, der Grund zu der Annahme hat, dass eine Verletzung der Grundrechte eingetreten ist, ist verpflichtet, dies der Agentur über die eingerichteten Meldekanäle wie das Frontex-System für schwerwiegende Vorfälle zu melden. Der Verhaltenskodex und das Standardverfahren für den Bericht über schwerwiegende Zwischenfälle verpflichten alle Teilnehmer an den operativen Tätigkeiten der Agentur, etwaige Verletzungen der Grundrechte durch einen Bericht über schwerwiegende Zwischenfälle (SIR) zu melden.“*

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Fundamental_Rights_Strategy/Fundamental_Rights_Strategy.pdf
[Link]

In Art. 1 des Beschlusses des Exekutivdirektors von Frontex „Standard Operating Procedure (SOP)-Serious Incident Reporting“ vom 19. April 2021 heißt es: *„Ein schwerwiegender Vorfall (SI) ist ein Ereignis, das durch eine Handlung oder Unterlassung einer Person oder durch Naturgewalt verursacht wird, die direkt oder indirekt an Frontex-Teilnehmern oder Vermögenswerten beteiligt ist und ein potenzieller Verstoß gegen das EU-Recht oder das Völkerrecht, insbesondere im Zusammenhang mit Grundrechten und internationalen Schutzverpflichtungen, und/oder einen möglichen Verstoß gegen die Verhaltenskodizes von Frontex mit sich bringt und/oder schwerwiegende tatsächliche oder potenzielle negative Auswirkungen auf die Aufgaben oder Tätigkeiten von Frontex hat und/oder schwerwiegende potenzielle lebensverändernde Auswirkungen auf die Gesundheit eines Teilnehmers hat.“*

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/SIR_SOP.pdf [Link]

[46] Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat definiert, was anhaltende und ernste Natur bedeutet: EGMR, Irland/UK 5310/71, Urteil vom 19. Januar 1978, Rn. 159:

https://www.cvce.eu/en/obj/judgement_of_the_european_court_of_human_rights_ireland_v_the_united_kingdom_1
[Link].

[47] Artikel 106 Absatz 4 Buchstabe m der Verordnung 2019/1896

[48] Gemäß Artikel 46 der Verordnung 2019/1896.



[49] Artikel 46 Absätze 4 und 5 der Verordnung 2019/1896

[50] Die vom Frontex-Verwaltungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe für Grundrechte und rechtliche operative Aspekte von Operationen in der Ägäis (Bericht vom 5. März 2021) erklärte: „*Der bestehende Rechtsrahmen bietet Frontex nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten bei gemeldeten und festgestellten Verstößen. Die wichtigste Maßnahme ist Artikel 46, der eine Maßnahme des letzten Mittels ist. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit müssen Maßnahmen und Verfahren unter der Schwelle von Artikel 46 erörtert werden.*“

[51] Der Bürgerbeauftragte hat das am 4. Januar 2021 ausgearbeitete Dokument „Frontex Fundamental Rights Due Diligence Procedure“ inspiziert. Frontex klassifizierte dieses Dokument als vertraulich.

[52] In seinem Bericht über die Untersuchung von Frontex bezüglich angeblicher Grundrechtsverletzungen (vom 14. Juli 2021) hat die Frontex Scrutiny-Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments festgestellt, dass *für die angemessene Anwendung von Artikel 46 klarere Kriterien und Verfahren festgelegt werden müssen*. „*unterstützt, dass die Agentur in Zusammenarbeit mit der FRO eine laufende strukturierte Debatte eingerichtet hat, um ein Due-Diligence-Verfahren und diesbezügliche Zwischenschritte zu entwickeln*. Diese Kriterien sollten mindestens eine starke Rolle der FRO, die Notwendigkeit, die von externen Akteuren erhaltenen Informationen, Risikoindikatoren und objektive Frühwarnkriterien zu berücksichtigen, sowie die Begründung der Entscheidung über die Aussetzung, Beendigung oder Entziehung von Finanzmitteln und Transparenz umfassen. [Link]

[53] Die Frontex Scrutiny-Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments erklärte in ihrem Bericht (Seite 15), dass sich die FRO oder der Exekutivdirektor im Anschluss an einen Bericht über schwerwiegende Zwischenfälle auch auf die Informationen stützen sollte, die von den zuständigen nationalen Menschenrechtsorgans und/oder Behörden wie den nationalen Bürgerbeauftragten bereitgestellt werden.

[54] Seite 11 von

<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/first-frontex-fundamental-rights-office-report-SswYWN>
[Link]

[55] Der Bürgerbeauftragte untersuchte einen kürzlich von der FRO herausgegebenen Besorgnisse. Frontex klassifizierte dies als vertraulich.

[56] Siehe Vorschlag Nr. 8 im Beschluss des Bürgerbeauftragten in der OI/5/2020/MHZ:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/143108> [Link].

[57] Der Begriff „nach der Rückkehr“ bezieht sich auf den Zeitraum nach der erzwungenen Rückkehr. Der Begriff „nach der Ankunft“ bezieht sich auf den Zeitraum nach der freiwilligen Rückkehr. In der Praxis werden beide Begriffe austauschbar verwendet.



[58] Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

[59] Gemäß Artikel 110 Absatz 4 der Verordnung 2019/1896.

Die assoziierten Schengen-Staaten sind Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein.

[61] Wie in der Verordnung 2019/1896 vorgeschrieben.

[62] Nach Untersuchung des Bürgerbeauftragten in der Sache 2273/2019/MIG:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56157> [Link].

[63] Laut einem „Scoping Paper“ des Europäischen Netzwerks der Menschenrechtsinstitutionen (European Network of Human Rights Institutions) *[t]he Rolle der NHRIs bei der Wahrung der Menschenrechte von Migranten und Asylbewerbern vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen in der EU*“ (veröffentlicht im Juli 2021).

[64] Richtlinie 2008/115/EG „Gemeinsame Leitlinien für Sicherheitsbestimmungen für gemeinsame Abschiebungen auf dem Luftweg“ – Anhang der Entscheidung 2004/573/EG des Rates; das Rückführungshandbuch der Europäischen Kommission (Anhang zur Empfehlung der EU-Kommission C(2017)6505:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H2338> [Link]; Zwanzig

Leitlinien für Zwangsrückführungen des Ministerkomitees des Europarates

https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf [Link]

[65] In den Zwanzig Leitlinien für Zwangsrückführungen des Ministerkomitees des Europarates heißt es, dass Zwangsrückführungen insbesondere in Bezug auf alle im Zuge der Operation eingesetzten Rückhaltemittel vollständig dokumentiert werden sollten (Seite 58).

https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf [Link]

[66] Die Kommission hat in ihrem Rückführungshandbuch 2017 erklärt, dass die Überwachungssysteme Organisationen/Einrichtungen umfassen sollten, die von den Behörden unabhängig sind, die die Rückkehr durchsetzen; öffentliche Stellen, wie ein nationaler Ombudsmann oder eine unabhängige allgemeine Kontrollstelle, können als Beobachter fungieren. Problematisch erscheint es jedoch, einem Unterabschnitt derselben Verwaltung eine Überwachungsfunktion zuzuweisen, die auch Rückführungen/Umzüge durchführt.

[67] Gemäß Artikel 50.3 der Verordnung 2019/1896 werden Begleitpersonen in „Rückführungsoperationen“ vom Rückkehrland zur Verfügung gestellt.

[68] Artikel 54 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/1896

[69] Art. 110 Abs. 5 der Verordnung 2019/1896.



[70] Der Beschluss des Verwaltungsrats Nr. 6/2021 vom 20. Januar 2021 zur Festlegung besonderer Vorschriften zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Grundrechtsbeauftragten und seines Teams:

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2021/MB_Decision_6_2021_adopting_special_rules
[Link]

[71] Artikel 8 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 6/2021 des Verwaltungsrats vom 20. Januar 2021 zur Festlegung besonderer Vorschriften zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Grundrechtsbeauftragten und seines Teams: „*Ein Grundrechtsbeauftragter ist Teil der Verwaltungs- und Verwaltungsstruktur der Agentur.*“

[72] Art. 110 Abs. 2 Buchst. a Buchst. c der Verordnung 2019/1896

Bedenken in Bezug auf die Unabhängigkeit der Frontex-Überwachung von Zwangsrückführungen werden in dem Bericht über die Überwachung von Zwangsoperationen zum Ausdruck gebracht, der vom griechischen Bürgerbeauftragten im Rahmen eines Projekts des Internationalen Ombudsmann-Instituts erstellt wurde. In Bezug auf den Frontex-Monitorpool (Artikel 51 der Verordnung (EU) 2019/1896) heißt es in dem Bericht, dass die Anforderung nach Artikel 110 der Verordnung (EU) 2019/1896, alle Monitore des Pools unter die hierarchische Aufsicht der FRO zu stellen, und die Einstellung von Grundrechtebeobachtern das Überwachungssystem bei Frontex verinnerlicht: .

<https://www.synigoros.gr/resources/300521-ioi-monitoring-forced-returns-neo--2.pdf> [Link]

[74] Siehe die Erklärung von Frontex Nr. 30 von Anhang I.

[75] Siehe den Beschluss der Bürgerbeauftragten in ihrer Initiativuntersuchung OI/9/2014/MHZ (Randnummer 41): <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59740> [Link].

[76] Artikel 16.4 des Verhaltenskodex von Frontex für Rückführungen und Rückführungsinterventionen lautet: „*Sofern dies machbar ist und vorbehaltlich einer vorherigen Vereinbarung zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten, können Rückführungsbeobachter auch im Namen eines anderen Mitgliedstaats, der an einer Rückführung beteiligt ist, die Kontrolle überwachen.*“

(https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_a
) [Link]

[77] In der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie vom 17. Dezember 2020 wurde die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die bestehenden unabhängigen Überwachungsgremien wie die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu nutzen, indem sie mit ihnen zusammenarbeiten oder sie als Überwachungssysteme für Zwangsrückführungen bezeichnen (Ziffer 35):

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_EN.html [Link].

[78] In ihrer Antwort fasste Frontex diese Leitlinien zusammen. Anhang 2 dieses Beschlusses



enthält diese Zusammenfassung.

[79] Kulturexperten können auch Dolmetscher zur Verfügung stellen. Sie reagieren sensibel auf die sprachlichen und kulturellen Faktoren, die sich auf die Fragerichtung auswirken können.

[80] Dies beinhaltet die Durchführung von Nachbesprechungsgesprächen *mit Migranten, um Informationen für Risikoanalysen über irreguläre Migration und andere grenzüberschreitende Kriminalität, einschließlich Menschenhandel und Terrorismus, zu sammeln, um irreguläre Migranten zu profilieren und neue Vorgehensweisen und Migrationstrends zu ermitteln, die von irregulären Migranten und Vermittlern/kriminellen Netzwerken (...) verwendet werden, um mögliche Verdächtige zu identifizieren, die an Menschenschmuggel oder anderer grenzüberschreitender Kriminalität einschließlich Terrorismus beteiligt sind(...)*.

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles
[Link]

[81] Nach dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind Asylbewerber „*Mitglied einer besonders unterprivilegierten und schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppe, die besonderen Schutz benötigt*“, in dem es einen „*weiten Konsens auf internationaler und europäischer Ebene*“ gibt. (M.S.S.v. Belgien und Griechenland, Randnr. 251; Tarakhelv. Schweiz, Rn. 118; A.S. gegen Schweiz, Rn. 29; N.H. u. a./Frankreich, Randnr. 162)

[82] In einem Fall vor dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte verwies der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen auf Lücken von Frontex und den griechischen Behörden bei der Registrierung unbegleiteter Kinder bei ihrer Ankunft in Griechenland – International Commission of Jurists (ICJ) und European Council for Refugees and Exiles (ECRE) gegen Griechenland (Beschwerde Nr. 173/2018)

[83] Der Gerichtshof der Europäischen Union erklärte in seinem Urteil in der Rechtssache C-36/20 PPU, dass „*um den Zugang zum Untersuchungsverfahren an Grenzübergangsstellen und in Hafteinrichtungen zu erleichtern, Informationen über die Möglichkeit zur Verfügung gestellt werden sollten, internationalen Schutz zu beantragen*“. (Randnummer 76)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2020%3A495>
[Link]

[84] *Aufnahme von Grenzverfahren und Antrag auf internationalen Schutz*, Studie des griechischen Bürgerbeauftragten für das IOI im Jahr 2020 (Seite 11: „*Verwaltungshaft ist die Regel für Grenzverfahren in Griechenland, Frankreich, Spanien, Slowenien und den Niederlanden*“).