

Sonderbericht der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Initiativuntersuchung OI/5/2012/BEH-MHZ betreffend Frontex

Sonderbericht

**Fall OI/5/2012/BEH-MHZ - Geöffnet am 06/03/2012 - Empfehlung vom 14/11/2013 -
Sonderbericht vom 14/11/2013 - Entscheidung vom 12/11/2013 - Betroffene Institution**
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Im Anschluss an einen Sonderbericht
abgeschlossene Fälle) |

Zusammenfassung

Frontex [1] hat eine Empfehlung abgelehnt, die der Europäische Bürgerbeauftragte nach einer Untersuchung der Einhaltung der Menschenrechtsstandards und insbesondere der Erfüllung der Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch die Agentur ausgesprochen hatte. Die Europäische Bürgerbeauftragte, Emily O'Reilly, übermittelt dem Europäischen Parlament diesen Sonderbericht mit einem Ersuchen um Unterstützung in der Sache.

Der Umgang mit Migration und insbesondere mit den Problemen, die sich durch illegale Einreisen ergeben, stellt die EU vor große rechtliche und humanitäre Herausforderungen. Fast zwangsläufig bestehen Spannungen zwischen dem berechtigten Interesse, die Migration zu kontrollieren, und dem humanitären Anspruch, illegal einreisenden Personen Schutz zu bieten, während ihr Asylantrag rechtlich geprüft wird. Frontex arbeitet mit den Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten in vorderster Reihe zusammen und muss versuchen, die schwierige Balance zwischen diese beiden entgegengesetzten Anforderungen zu finden. Seit längerer Zeit werden Bedenken geäußert, was die Auswirkungen der Tätigkeit von Frontex auf die Menschenrechte angeht, und diese Bedenken wurden noch lauter, nachdem die Charta der Grundrechte der EU 2009 rechtsverbindlich wurde.

Die EU antwortete auf diese Bedenken 2011 mit einer Verordnung, in der Frontex [2] ausdrücklich verpflichtet wird, bei seiner Arbeit im Einklang mit der Charta vorzugehen. In der Verordnung wird Frontex zudem verpflichtet, administrative Vorkehrungen zu treffen, um die Einhaltung der Charta zu fördern und zu überwachen. Diese Vorkehrungen sehen die Erstellung von Verhaltenskodexen für Frontex-Operationen, die Ernennung eines Grundrechtsbeauftragten innerhalb von Frontex sowie die Einrichtung eines



Konsultationsforums für Grundrechte vor.

Im März 2012 leitete der damalige Europäische Bürgerbeauftragte P. Nikiforos Diamandouros eine Initiativuntersuchung zur Prüfung der Fortschritte ein, die Frontex bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach der Charta und der Verordnung von 2011 erzielt hatte. Der Bürgerbeauftragte lud die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger ein, zu der Untersuchung beizutragen, woraufhin er 18 Beiträge erhielt.

Der Bürgerbeauftragte kam zu dem Schluss [3] , dass Frontex akzeptable Fortschritte dabei erziele, seinen Verpflichtungen nach der Charta und der Verordnung nachzukommen. Der Bürgerbeauftragte stellte jedoch fest, dass innerhalb von Frontex kein Verfahren vorgesehen ist, um Einzelfälle von Verstößen gegen die Grundrechte zu behandeln, die mutmaßlich im Rahmen der Arbeit der Agentur begangen wurden. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten stellt das Fehlen eines internen Beschwerdeverfahrens eine erhebliche Lücke bei den Vorkehrungen der Agentur dar. Auf der einen Seite bedeute das Fehlen eines solchen Verfahrens, dass sich Frontex der Bedenken und Beschwerden bezüglich seiner Vorgehensweise weniger bewusst sei. Auf der anderen Seite hätten Personen, die eine Beschwerde vorbringen wollten, nicht die Möglichkeit, diese zur Bearbeitung direkt Frontex zukommen zu lassen.

Der Bürgerbeauftragte empfahl Frontex, ein Verfahren zur direkten Bearbeitung der Beschwerden von Personen einzurichten, die geltend machen, dass Frontex ihre Grundrechte verletzt habe. Bedauerlicherweise entschied Frontex, dieser Empfehlung nicht nachzukommen.

In dem Standpunkt von Frontex wird als wesentlicher Punkt angeführt, dass individuelle Vorfälle, die Gegenstand einer Beschwerde sind, letztlich in die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates fallen, auf dessen Hoheitsgebiet sich der Vorfall ereignet hat. Der Bürgerbeauftragte kann nicht akzeptieren, dass Frontex keine Verantwortung für das Vorgehen von Mitarbeitern übernimmt, die im Namen der Agentur agieren. Diese Verantwortung mag in einigen Fällen mit dem betreffenden Mitgliedstaat geteilt werden, es ist jedoch nicht haltbar, dass Frontex keinerlei Verantwortung trägt und daher keine Beschwerden behandelt, die sich auf Vorgänge beziehen, an denen die Agentur beteiligt ist.

Diese Ansicht des Bürgerbeauftragten wird von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates geteilt, die im April 2013 eine Resolution mit dem Titel „Frontex: Verantwortung in Bezug auf die Menschenrechte“ [4] annahm. In ihrer Resolution fordert die Parlamentarische Versammlung die EU auf, dafür zu sorgen, dass die EU-Mitgliedstaaten und Frontex ihrer Verantwortung in Bezug auf die Menschenrechte nachkommen, indem sie unter anderem ein Beschwerdeverfahren für Einzelpersonen einrichten, die der Auffassung sind, dass ihre Rechte durch Frontex verletzt wurden. In seinem Bericht für den Ausschuss für Migration, Flüchtlinge- und Vertriebene der Parlamentarischen Versammlung stellte der Berichterstatter des Europarates fest, dass der Standpunkt von Frontex kurzsichtig sei und einer Bewertung durch ein Gericht nicht standhalten würde. Der Berichterstatter kommt zu dem Schluss, dass es notwendig sei, dass Frontex ein Beschwerdeverfahren für Personen einrichte, die von den Tätigkeiten von Frontex betroffen sind [5] .



Der Bürgerbeauftragte ersucht das Europäische Parlament um Unterstützung bei seinen Bemühungen, Frontex davon zu überzeugen, der Empfehlung nachzukommen und ein eigenes Beschwerdeverfahren einzurichten.

Der Hintergrund der Initiativuntersuchung

1. Gemäß Artikel 228 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist die Europäische Bürgerbeauftragte befugt, Untersuchungen auf eigene Initiative zu den Tätigkeiten der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union durchzuführen.

2. Am 1. Dezember 2009 wurde durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Charta der Grundrechte der Europäischen Union für Frontex verbindlich; Frontex ist eine spezialisierte EU-Agentur, die den Grenzschutz an den Außengrenzen der EU fördert, koordiniert und entwickelt. Ihr vollständiger Titel lautet „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Zum Tätigkeitsbereich von Frontex zählen unter anderem die Koordinierung gemeinsamer Aktionen, die Bereitstellung eines Krisenreaktionsinstruments in Form der europäischen Grenzschutzteams und die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Rückführungsaktionen.

3. Am 25. Oktober 2011 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 („Verordnung“) [6] an, in der explizit vorgesehen ist, dass Frontex ihre Aufgaben unter umfassender Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union erfüllt. Nach der Verordnung hat Frontex bestimmte Verwaltungsmechanismen und -instrumente einzuführen, um die Einhaltung ihrer Pflichten in Bezug die Grundrechte zu fördern und zu überwachen.

4. Angesichts dieses neuen Rechtsrahmens und des Interesses der Zivilgesellschaft am Grenzschutz an den Außengrenzen der EU, einschließlich des Aspekts der Grundrechte, befand es der damalige Bürgerbeauftragte für angemessen, im Rahmen einer Initiativuntersuchung zu klären, wie Frontex die vorstehend genannten Vorschriften umsetzt.

Der Gegenstand der Untersuchung

5. Der Bürgerbeauftragte ersuchte Frontex, ihm ihren Standpunkt zu einer Reihe von Aspekten zu übermitteln: die Grundrechtsstrategie von Frontex, das Konsultationsforum von Frontex sowie die Rolle der Grundrechtsbeauftragten von Frontex; [7] der Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie, die Verhaltenskodizes von Frontex sowie die Möglichkeit zur Beendigung und/oder Aussetzung von Aktionen.

6. Betreffend die Grundrechtsbeauftragte stellte der Bürgerbeauftragte Frontex unter anderem die folgende Frage:

„Hat Frontex geplant, dass die Grundrechtsbeauftragte für Beschwerden von Einzelpersonen



bezüglich der Achtung der Grundrechte durch die Mitgliedstaaten und/oder Frontex zuständig ist?“

Die Untersuchung

7. Am 6. März 2012 leitete der Bürgerbeauftragte die Initiativuntersuchung ein und ersuchte Frontex am 31. Mai 2012 um Stellungnahme, die am 17. Mai 2012 vorgelegt wurde.

8. Angesichts des Gegenstands der Untersuchung leitete der Bürgerbeauftragte am 18. Juni 2012 die Stellungnahme von Frontex an die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) weiter und ersuchte diese um eine Stellungnahme bis zum 30. September 2012, die von der FRA am 26. September 2012 übermittelt wurde.

9. Aufgrund des von der Zivilgesellschaft gezeigten Interesses an der Untersuchung erachtete es der Bürgerbeauftragte zudem für angemessen und hilfreich, andere interessierte Kreise, insbesondere NRO und andere auf den Gegenstand der Untersuchung spezialisierte Organisationen, um die Vorlage ihrer Bemerkungen zur Stellungnahme von Frontex zu ersuchen. Die Stellungnahme wurde am 19. Juli 2012 auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlicht, die Frist für die Vorlage von Bemerkungen endete am 30. September 2012.

10. Beim Bürgerbeauftragten gingen insgesamt 18 Beiträge von internationalen Organisationen, NRO, eines nationalen Bürgerbeauftragten und von Privatpersonen ein. [8]

11. Am 9. April 2013 unterbreitete der Bürgerbeauftragte Frontex einen Empfehlungsentwurf, der eine Liste von dreizehn empfohlenen Maßnahmen in Bezug auf die Themen der Initiativuntersuchung umfasste. Am 25. Juni 2013 übermittelte Frontex eine detaillierte Stellungnahme zum Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten.

Die Analyse und die Schlussfolgerungen der Bürgerbeauftragten

Vorbemerkung

12. Im vorliegenden Sonderbericht wird ausschließlich die Rolle des Grundrechtsbeauftragten behandelt. Auf die übrigen im Rahmen der Initiativuntersuchung aufgeworfenen Punkte, zu denen die Antworten von Frontex weitgehend zufriedenstellend waren, wird gesondert in der Entscheidung der Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Untersuchung eingegangen.

13. Im nächsten Abschnitt des Berichts folgt eine Zusammenfassung der Antwort von Frontex auf das Schreiben des Bürgerbeauftragten zur Einleitung der Initiativuntersuchung sowie der Bemerkungen interessierter Parteien im Hinblick auf die Rolle des Grundrechtsbeauftragten. Anschließend werden die Gründe für den Empfehlungsentwurf der Bürgerbeauftragten



dargelegt.

Die der Bürgerbeauftragten von Frontex vorgelegten Argumente sowie die Bemerkungen interessierter Parteien zur Rolle der Grundrechtsbeauftragten

- 14.** Frontex teilte mit, dass die Grundrechtsbeauftragte im Dezember 2012 ernannt worden war. [9] Die Grundrechtsbeauftragte sei eine unabhängige Mitarbeiterin, die eine Aufsichtsfunktion ausübe und direkt dem Verwaltungsrat unterstellt sei. Sie erstatte auch dem Konsultationsforum und dem Exekutivdirektor, bei dem es sich um die Anstellungsbehörde handele, regelmäßig Bericht.
- 15.** Die Grundrechtsbeauftragte und das Konsultationsforum hätten Zugang zu allen Informationen im Zusammenhang mit den Grundrechten und ihre Tätigkeiten hätten ergänzender Charakter. Während die Grundrechtsbeauftragte eine Aufsichtsfunktion ausübe, biete das Konsultationsforum strategische Orientierung und führe Informationen zusammen. Zu den Aufgaben der Grundrechtsbeauftragten zählten beispielsweise die Mitwirkung an einem wirksamen Überwachungsmechanismus sowie die Einrichtung und Führung eines Registers über mögliche Grundrechtsverletzungen.
- 16.** Was die Ermittlung möglicher Verletzungen der Grundrechte anbelange, so verwies Frontex auf ein detailliertes internes Verfahren und hob die Bedeutung i) der Meldepflichten aller Beteiligten und die Berichtsmöglichkeiten für Dritte, ii) die Art des internen Umgangs mit gemeldeten Informationen sowie iii) die Bewertung der von den betreffenden Interessengruppen eingegangenen Informationen hervor. Nach Auffassung von Frontex ermöglicht das breit angelegte Konzept, dass die Ermittlung und Verhütung möglicher Verletzungen umfasst, eine angemessene Reaktion auf solche Verstöße. In diesem Zusammenhang betonte Frontex, wie wichtig es sei, spezielle Schulungen anzubieten.
- 17.** Hinsichtlich eines Beschwerdemechanismus für Personen, die von Verletzungen der Grundrechte betroffen sind, wies Frontex auf die Möglichkeit für Dritte hin, mögliche Verstöße zu melden. Des Weiteren betonte die Agentur, sie würde jede Beschwerde im Zusammenhang mit Verletzungen der Grundrechte bearbeiten und diese Beschwerden gebührend berücksichtigen. Gleichzeitig wies Frontex darauf hin, dass sie über keine Befugnisse für Entscheidungen in Einzelfällen verfüge, da diese in die Zuständigkeit der betreffenden Mitgliedstaaten fielen.
- 18.** Hinsichtlich der Maßnahmen, die Frontex im Fall von festgestellten Verletzungen der Grundrechte ergreifen kann, erläuterte die Agentur, dass sie z. B. an die betreffenden Mitgliedstaaten Schreiben, in denen sie ihre Besorgnis äußere, oder Warnschreiben übermitteln, den Sachverhalt auf Ebene des Verwaltungsrats erörtern oder der Kommission melden, die finanzielle Unterstützung einschränken oder entziehen, Disziplinarmaßnahmen ergreifen und Aktionen aussetzen oder beenden könne, wobei die Beendigung von Maßnahmen als letztes Mittel eingesetzt werde. Außerdem legte Frontex dar, dass es aufgrund



der Komplexität der Aktionen, bei denen zahlreiche politische und operationelle Aspekte zu berücksichtigen seien, nicht in allen Fällen angemessen sei, eine Aktion auszusetzen oder zu beenden, und der Exekutivdirektor anhand der ihm von den Bediensteten von Frontex vorgelegten Berichte eine Entscheidung treffen müsse.

19. Frontex erklärte, dass eine Antwort auf die Frage, ob die Grundrechtsbeauftragte von Frontex Beschwerden von Einzelpersonen bezüglich der Achtung der Grundrechte entgegennehmen könne, erst zu erwarten sei, wenn der Überwachungsmechanismus für Grundrechte vollständig eingerichtet sei.

20. Eine Reihe von interessierten Parteien brachte in ihren Bemerkungen Bedenken hinsichtlich eines derzeit fehlenden wirksamen Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden in Zusammenhang mit Aktionen von Frontex zum Ausdruck. Gleichzeitig betonten sie die Notwendigkeit eines entsprechenden Mechanismus und wirksamer Überwachungs- und Meldesysteme seitens Frontex (siehe insbesondere die Beiträge von Caritas Europa, Amnesty International, Meijers Committee, des Roten Kreuzes, Independent Monitoring Boards, European Network of Legal Experts (Trans Europe Experts), Jesuiten-Flüchtlingsdienstes (JRS) und des griechischen Bürgerbeauftragten). In einigen Beiträgen wurde auch auf die mangelnde Klarheit in Bezug auf die der Grundrechtsbeauftragten von Frontex zur Verfügung stehenden Mittel für eine wirksame Kontrolle der Grundrechte hingewiesen oder dargelegt, dass die Funktion der Grundrechtsbeauftragten von Frontex für diesen Zweck nicht ausreichend sei.

Die Beurteilung der Bürgerbeauftragten, die zum Empfehlungsentwurf führte

21. In Artikel 26a Absatz 1 der Frontex-Verordnung ist vorgesehen, dass Frontex zur Einhaltung ihrer Pflichten betreffend die Förderung und Achtung der Grundrechte einen wirksamen Mechanismus einführt, mit dem die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur überwacht wird.

22. Vor dem Hintergrund dieser Pflicht überprüfte die Bürgerbeauftragte die Haltung von Frontex in Bezug auf i) einen möglichen Mechanismus für Beschwerden hinsichtlich Verletzungen von Grundrechten durch Frontex und/oder die Mitgliedstaaten sowie ii) die diesbezügliche Rolle der Grundrechtsbeauftragten. Dabei nahm sie die Erklärung von Frontex in ihrer Stellungnahme zur Kenntnis, nach der die Grundrechtsbeauftragte eine aktive Rolle bei der Festlegung des konkreten Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte spielen werde.

23. Die Bürgerbeauftragte teilte nicht die Auffassung von Frontex, dass die Einrichtung eines Systems für die Meldung und/oder Information über Verletzungen der Grundrechte ausreichend sei, um die vollständige Einhaltung ihrer Grundrechtsverpflichtungen sicherzustellen. Vielmehr stellen ihrer Ansicht nach Meldepflichten und Beschwerdemechanismen keine Alternativen dar, sondern sind komplementäre Instrumente, um den wirksamen Schutz der Grundrechte zu gewährleisten.



24. Des Weiteren sind Disziplinarmaßnahmen an sich nicht ausreichend, um die Achtung der Grundrechte sicherzustellen.

25. Schließlich ernennt Frontex nach dem Verständnis der Bürgerbeauftragten für jede Aktion einen Koordinierungsbeamten, der die Durchführung des Einsatzplans und die Einhaltung des Verhaltenskodex überwacht und somit eine entscheidende Rolle bei der Weiterverfolgung von Meldungen über schwerwiegende Zwischenfälle spielt. Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten erübrigt sich dadurch jedoch nicht die Notwendigkeit eines echten Beschwerdemechanismus, der allen beteiligten Personen offensteht, insbesondere den Teilnehmern an Aktionen, die nach den EU-Vorschriften oder nationalen Bestimmungen zu Meldungen verpflichtet sind, oder Personen, die direkt von Verletzungen betroffen sind bzw. denen diese bekannt werden und die sich im öffentlichen Interesse beschweren möchten (Journalisten, NRO usw.).

26. Somit weist die Bürgerbeauftragte erneut darauf hin, wie wichtig es ist, einen wirksamen Beschwerdemechanismus bei Frontex einzurichten.

27. Entsprechend dieser Überlegung können nach Auffassung der Bürgerbeauftragten für die Grundrechtsbeauftragte stichhaltige Gründe für die Bearbeitung einzelner Beschwerden über Verletzungen der Grundrechte vorliegen.

28. Die Bearbeitung von Beschwerden bezüglich der Tätigkeit der Bediensteten eines Mitgliedstaates durch die Grundrechtsbeauftragte kann zumindest die Weiterleitung der Beschwerden an die zuständige Behörde des Mitgliedstaates oder einen nationalen Bürgerbeauftragten, der die entsprechende Behörde beaufsichtigt, umfassen. In diesem Zusammenhang nahm die Bürgerbeauftragte den Vorschlag des griechischen Bürgerbeauftragten bezüglich der gemeinsam von Frontex und den griechischen Behörden durchgeführten Aktionen und Pilotprojekten zur Kenntnis, nach dem ein Überwachungsmechanismus für Verletzungen der Grundrechte auf EU-Ebene eingerichtet werden könne, um „Verletzungen der Grundrechte zu untersuchen und zu verhindern“.

29. Was Beschwerden hinsichtlich des Verhaltens von Bediensteten von Frontex betrifft, erinnert die Bürgerbeauftragte daran, dass sich die europäischen Grenzschutzteams nicht nur aus Vertretern der Mitgliedstaaten, sondern auch aus Vertretern von Frontex zusammensetzen. Zwar räumt die Bürgerbeauftragte ein, dass manche Bedienstete von Frontex nicht für die Ausübung von Grenzkontrollfunktionen qualifiziert sind und nur für Koordinierungsaufgaben eingesetzt werden, um die Zusammenarbeit zwischen dem Einsatzmitgliedstaat und den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu unterstützen, doch vertritt sie die Auffassung, dass dadurch Frontex nicht von ihrer Verantwortung für Handlungen entbunden wird, die die Bediensteten der Agentur in Ausübung ihrer Koordinierungsfunktion durchführen.

30. Angesichts der vorstehenden Analyse unterbreitete die Bürgerbeauftragte Frontex den folgenden Empfehlungsentwurf:



Frontex sollte die Einleitung möglicher Maßnahmen prüfen, um der Grundrechtsbeauftragten zu ermöglichen, die Bearbeitung von Beschwerden über Verletzungen der Grundrechte im Rahmen der Tätigkeiten von Frontex zu prüfen, die von individuell von Verletzungen betroffenen Personen und auch im öffentlichen Interesse eingereicht werden.

Die Argumente, die der Bürgerbeauftragten nach dem Empfehlungsentwurf vorgelegt wurden

31. In der detaillierten Stellungnahme legte Frontex dar, dass sie die Verantwortung für die Tätigkeiten im Rahmen ihres Auftrags trage, aber nicht für das souveräne Vorgehen der Mitgliedstaaten haften könne. Was speziell die Grundrechtsbeauftragte betreffe, so brachte Frontex vor, dass die Zuständigkeiten der Grundrechtsbeauftragten nach der Verordnung nicht die Bearbeitung externer und individueller Beschwerde umfassten, da die Grundrechtsbeauftragte über keine Durchführungsbefugnisse als solche verfüge. Vielmehr seien andere Institutionen (wie nationale Gerichte oder EU-Gerichte) in diesem Bereich zuständig.

32. Frontex ergänzte, dass die Grundrechtsbeauftragte in dieser Phase das System für den Umgang mit Zwischenfällen, die von den Teilnehmern an von Frontex koordinierten Aktivitäten gemeldet würden, stärke und zusammen mit anderen Einheiten von Frontex angebliche Verletzungen der Grundrechte prüfe und ein Archiv der gemeldeten Zwischenfälle erstelle.

33. Die Grundrechtsbeauftragte nutze mehrere externe Informationsquellen, auf die sie sich bei der Kontrolle der Einhaltung der Grundrechte stütze. Dies bedeute, dass in der Praxis zusätzliche Informationen über mögliche Verletzungen, die im öffentlichen Interesse mitgeteilt würden, bei den Tätigkeiten der Grundrechtsbeauftragten bereits berücksichtigt und entsprechend der Frontex-Verordnung gemeldet würden.

34. Deshalb könnten Beschwerden, die sich direkt auf die Tätigkeiten von Frontex bezögen, als zusätzliche Informationsquelle betrachtet werden, auf deren Grundlage Überwachungsaktivitäten initiiert würden.

Die Beurteilung der Bürgerbeauftragten nach dem Empfehlungsentwurf

35. Ausgangspunkt für die Beurteilung der Bürgerbeauftragten ist, dass, wie von Frontex in ihrer detaillierten Stellungnahme korrekt dargelegt, Frontex für die Aktivitäten im Rahmen ihres Mandats, nicht aber für souveräne Maßnahmen der Mitgliedstaaten verantwortlich ist.

36. Diese theoretische Aufteilung der Zuständigkeit für potenzielle Verletzungen der Grundrechte an den EU-Außengrenzen stellt allerdings nicht in Zweifel, dass die Aufgaben von Frontex die Koordinierung gemeinsamer Aktionen beinhalten, an denen sowohl eigene



Bedienstete als auch Bedienstete eines oder mehrerer Mitgliedstaaten beteiligt sind. Die Bürgerbeauftragte akzeptiert das Argument von Frontex, dass an operativen Aktivitäten vor Ort tatsächlich nur wenige eigene Bedienstete beteiligt seien. Dennoch bleibt die Tatsache, dass zahlreiche abgestellte Beamte der Mitgliedstaaten an den Grenzen präsent sind, die nach Kenntnis der Bürgerbeauftragten Armbinden mit der Aufschrift „Frontex“ tragen. [10]

37. Die normale und angemessene Schlussfolgerung von Personen, die von einer Aktion von Frontex betroffen sind, ist, dass ein Bediensteter, der eine solche Armbinde trägt, unter der Verantwortung von Frontex auftritt. Personen, die von einer Aktion von Frontex betroffen sind, sind in der Regel unter Anspannung und schutzbedürftig. So kann von ihnen nicht erwartet werden, dass sie Untersuchungen zu einer zweifelsohne komplexen Aufteilung von Zuständigkeiten anstellen. Für diese Personen ist es nur logisch, Frontex als ersten Ansprechpartner für die Einreichung von Beschwerden über Verletzungen ihrer Grundrechte anzusehen.

38. Unter Berücksichtigung der in der detaillierten Stellungnahme von Frontex dargelegten Aufteilung der Zuständigkeiten zeichnen sich folgende Beschwerdeszenarien ab: i) Beschwerden über das Verhalten von Frontex-Mitarbeitern, für die Frontex die Verantwortung übernehmen muss [11] ; ii) Beschwerden über das Verhalten von Bediensteten, die keine Mitarbeiter von Frontex sind, einschließlich abgesandter Bediensteter, die unter der Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten handeln, aber eine Frontex-Armbinde tragen; iii) Beschwerden über die Organisation, Ausführung oder Folgen einer gemeinsamen Aktion, die sich nicht auf das Verhalten einzelner Personen beziehen.

39. Es ist offensichtlich, dass Frontex inhaltlich die erste Gruppe von Fällen zu bearbeiten hat. Was die zweite Gruppe betrifft, kann Frontex diese inhaltlich nicht bearbeiten. Allerdings könnte sie die Beschwerdeführer unterstützen, indem sie die Beschwerden rasch an die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaates bzw. der betreffenden Mitgliedstaaten, wie z. B. die nationalen Bürgerbeauftragten, weiterleitet. Bei der dritten Gruppe hängt die angemessene Reaktion von Frontex von der jeweiligen Beschwerde ab. In allen Fällen befindet sich Frontex eindeutig in einer besseren Situation als der potenzielle Beschwerdeführer, um zu ermitteln, in wessen Zuständigkeit die inhaltliche Beantwortung der Beschwerde fällt. Diesbezüglich merkt die Bürgerbeauftragte an, dass sich Frontex in ihrer detaillierten Stellungnahme zum Empfehlungsentwurf verpflichtet hat, eine rasche Bearbeitung möglicher Beschwerden, die von Migranten bei den jeweiligen Behörden des Mitgliedstaates im Rahmen gemeinsamer Aktionen eingereicht werden, zu unterstützen.

40. In der detaillierten Stellungnahme wies Frontex auf ihr System für die Meldung von Zwischenfällen hin und erklärte, eingegangene Beschwerden könnten als Informationsquelle betrachtet werden, auf deren Grundlage Überwachungsaktivitäten initiiert würden. Außerdem wies Frontex auf die Möglichkeit zur Einleitung von Disziplinarstrafen hin. Die Bürgerbeauftragte erinnert erneut daran, dass entsprechend den im Empfehlungsentwurf dargelegten Überlegungen (siehe vorstehende Absätze 29-30) diese Mechanismen als Ergänzung zu einem Beschwerdemechanismus und nicht als ihr Ersatz zu sehen sind.



41. Wie von Frontex dargelegt, ist es zutreffend, dass andere Institutionen wie die EU-Gerichte und nationale Gerichte für die Bearbeitung dieser Beschwerden zuständig sind oder sein können. Allerdings kann sich die Bürgerbeauftragte nur schwer vorstellen, wie die Rechte der üblicherweise von Aktionen von Frontex betroffenen Personen, einschließlich in Gewahrsam genommener Migranten, im Zuge von Gerichtsverfahren durchgesetzt werden können, wenn man die Pflichten in Bezug auf Zeit, rechtliche Vertretung und Kosten, die in der Regel mit solchen Verfahren verbunden sind, sowie die Geschäftsordnungen berücksichtigt.

42. Es ist des Weiteren zutreffend, dass die Europäische Bürgerbeauftragte befugt ist, Beschwerden von jeglichen Personen gegen Frontex zu bearbeiten, da sie, selbst wenn die Beschwerde von einer Person eingereicht wird, die kein Bürger der Union oder keine in der EU ansässige Person ist, ihre Befugnis zur Einleitung von Initiativuntersuchungen nutzen kann.

43. Dennoch bleibt die Tatsache, dass Frontex die logische erste Instanz für die Einreichung von Beschwerden ist. Entsprechend der konsequenten Sichtweise der Bürgerbeauftragten sollte jede Einrichtung, die in häufigem Kontakt mit Personen steht, die möglicherweise Grund für Beschwerden haben, über einen Beschwerdemechanismus der ersten Ebene verfügen, der es diesen Personen ermöglicht, dass ihre Probleme behandelt und schnell gelöst werden, bevor sie sich, sofern keine Lösung gefunden wird, an einen anderen Rechtsbehelfsmechanismus wie die Bürgerbeauftragten und Gerichte zu wenden haben.

44. In diesem Zusammenhang kann auf die Europäische Investitionsbank (EIB) verwiesen werden, die mit Unterstützung des Europäischen Parlaments eingewilligt hat, einen Beschwerdemechanismus der ersten Ebene für Personen einzurichten, die von Projekten betroffen sind, die von der EIB finanziert werden. Diese Regelung, die in einer Vereinbarung zwischen der Bank und dem Europäischen Bürgerbeauftragten verankert ist, funktioniert gut und hat die Reputation der Bank und der Europäischen Union in der internationalen Entwicklungsgemeinschaft gestärkt. Es wäre sowohl effizient als auch im Interesse der Reputation der Europäischen Union im Bereich der Grundrechte, wenn Frontex ebenfalls der Einrichtung eines Beschwerdemechanismus der ersten Ebene zustimmt.

45. Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten könnte die Grundrechtsbeauftragte angesichts ihrer Aufgaben und Funktionen die normale Empfängerin von bei Frontex eingereichten Beschwerden sein.

46. In diesem Zusammenhang nimmt die Bürgerbeauftragte die Auffassung von Frontex zur Kenntnis, dass die Klärung von Beschwerden nicht zum Zuständigkeitsbereich der Grundrechtsbeauftragten nach der Verordnung zähle. Die Bürgerbeauftragte überrascht diese Sichtweise, da in Artikel 26a Absatz 3 der Verordnung außer der Bestimmung, dass die Grundrechtsbeauftragte regelmäßig Bericht erstattet und damit zum Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte beiträgt, keine Regelungen zu den Funktionen und Pflichten der Grundrechtsbeauftragten enthalten sind. Tatsächlich werden die Pflichten der Grundrechtsbeauftragten offenbar durch die entsprechende von Frontex im April 2012 veröffentlichte Stellenausschreibung definiert.



47. Nach Auffassung der Bürgerbeauftragten würde es das in Artikel 26a Absatz 3 der Frontex-Verordnung enthaltene allgemeine Mandat für die Grundrechtsbeauftragte Frontex ermöglichen, die Grundrechtsbeauftragte mit der Befugnis zur Bearbeitung individueller Beschwerden auszustatten.

48. Die Tatsache, dass die Grundrechtsbeauftragte über keine Exekutivbefugnisse an sich verfügt, steht einer Bearbeitung von Beschwerden sicherlich nicht im Wege. In der Tat entsprechen die Aufgaben und Pflichten der Grundrechtsbeauftragten nach der Stellenausschreibung im Wesentlichen den Befugnissen, die die Grundrechtsbeauftragte für die Bearbeitung von Beschwerden benötigt. So ist in der Stellenausschreibung unter anderem vorgesehen, dass die Ermittlung von Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit Zwischenfällen im Bereich der Grundrechte und die Mitwirkung an anderen Grundrechtsfragen bei Frontex zu den Aufgaben des Grundrechtsbeauftragten zählen.

49. Zudem stellt die Bürgerbeauftragte fest, dass die amtierende Grundrechtsbeauftragte aufgrund ihrer Kompetenzen und Qualifikationen darauf vorbereitet ist, Beschwerden wirksam zu bearbeiten.

50. Schließlich hebt die Bürgerbeauftragte hervor, dass die im Rahmen des Beschwerdemechanismus der Europäischen Investitionsbank gewonnenen Erfahrungen als wertvolle Inspirationsquelle für Frontex dienen können. Die Bürgerbeauftragte hat mit den zuständigen Dienststellen der EIB Kontakt aufgenommen, die bereit sind, diesbezüglich Unterstützung und Beratung zu leisten. Außerdem ist die Bürgerbeauftragte bereit, die Zusammenarbeit ihrer eigenen Dienststellen sowie die Nutzung etablierter Kanäle der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Verbindungsnetzes der Bürgerbeauftragten anzubieten, dem die Bürgerbeauftragten und vergleichbare Einrichtungen in den 28 Mitgliedstaaten und darüber hinaus angehören.

51. Angesichts des Vorstehenden vertritt die Bürgerbeauftragte die Auffassung, dass Frontex für die Erfüllung ihrer Pflichten im Bereich der Grundrechte gemäß den Grundsätzen einer guten Verwaltung einen Beschwerdemechanismus einrichten sollte. Mit dieser Aufgabe könnte die Grundrechtsbeauftragte betraut werden, die mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten sei. Angesichts der Bedeutung dieser Frage für Personen, die von den von Frontex koordinierten Aktionen betroffen sind, ersucht die Bürgerbeauftragte in diesem Zusammenhang um die Unterstützung des Parlaments.

Die Empfehlung der Bürgerbeauftragten

Deshalb unterbreitet die Bürgerbeauftragte Frontex die folgende Empfehlung:

Frontex sollte einen Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden über Verletzungen der Grundrechte im Rahmen von allen gemeinsamen Aktionen, die im Namen von Frontex durchgeführt werden, einrichten. Im Zuge dieses Mechanismus sollten Beschwerden von Personen eingereicht werden können, die angeben, persönlich



betroffen zu sein, oder die eine Beschwerde im öffentlichen Interesse einreichen. Mit dieser Aufgabe könnte die Grundrechtsbeauftragte betraut werden, die mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten ist.

Das Europäische Parlament könnte die Verabschiedung einer entsprechenden Entschließung in Erwägung ziehen.

Emily O'Reilly

Straßburg, den 7. November 2013

[1] Frontex (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union) wurde 2004 geschaffen.

[2] Verordnung (EU) Nr. 1168/2011.

[3] Der Entwurf für eine Empfehlung des Bürgerbeauftragten im Rahmen dieser Untersuchung ist unter folgendem Link abrufbar:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/49848/html.bookmark> [Link].

[4] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19719&Language=EN> [Link]

[5] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19547&Language=EN> [Link]

[6] Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 304, 2011, S. 1.

[7] Artikel 26a der Verordnung lautet wie folgt:

„ 1. Die Agentur erstellt eine Grundrechtsstrategie, entwickelt sie weiter und führt sie durch. Die Agentur führt einen wirksamen Mechanismus ein, mit dem die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur überwacht wird.

2. Die Agentur setzt ein Konsultationsforum ein, das den Exekutivdirektor und den Verwaltungsrat in Grundrechtsfragen unterstützt. Die Agentur lädt die Europäische Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten, die Grundrechte-Agentur, den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und andere einschlägige Organisationen zur Teilnahme am Konsultationsforum ein. Auf Vorschlag des Exekutivdirektors beschließt der Verwaltungsrat die Zusammensetzung und die Arbeitsmethoden des Konsultationsforums und die Modalitäten der Übermittlung von Informationen an das Konsultationsforum.



Das Konsultationsforum wird zur Weiterentwicklung und Durchführung der Grundrechtsstrategie, des Verhaltenskodex und der gemeinsamen zentralen Lehrpläne konsultiert.

Das Konsultationsforum erstellt jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit. Dieser Bericht wird veröffentlicht.

3. Der Verwaltungsrat benennt einen Grundrechtsbeauftragten, der über die erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen im Grundrechtsbereich verfügt. Er ist bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Grundrechtsbeauftragter unabhängig und erstattet dem Verwaltungsrat und dem Konsultationsforum unmittelbar Bericht. Er erstattet regelmäßig Bericht und trägt damit zum Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte bei. (...)“

[8] Nach Einholung der Zustimmung der Beitragenden wurden auch die eingegangenen Beiträge auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlicht.

[9] Nach einer Pressemitteilung auf der Website von Frontex wurde Inmaculada Arnáez Fernández am 27. September 2012 als erste Grundrechtsbeauftragte von Frontex ernannt. Siehe

<http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm>
[Link].

[10] Siehe <http://www.frontex.europa.eu/photo/rabit-operation-greek-turkish-border-vUmhJs>
[Link].

[11] Artikel 41 Absatz 3 der Charta der Grundrechte.