

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

## **Beschluss der Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss ihrer Initiativuntersuchung OI/9/2014/MHZ betreffend die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)**

Entscheidung

**Fall** OI/9/2014/MHZ - **Geöffnet am** 20/10/2014 - **Entscheidung vom** 04/05/2015 -

**Betroffene Institution** Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ( Kein Missstand festgestellt ) |

Die Migrationspolitik der EU umfasst die freiwillige oder erzwungene Rückkehr irregulärer Migranten aus Drittstaaten (abgestoßene Asylbewerber und Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel) in ihre Herkunftsländer. Naturgemäß können Zwangsrückführungen schwerwiegende Verletzungen der Grundrechte mit sich bringen. Diese Initiativuntersuchung zielte darauf ab, zu klären, wie Frontex als Koordinator der gemeinsamen Rückführungsoperationen (GRO) die Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde der zurückgeführten Personen gewährleistet.

Der Bürgerbeauftragte holte die Ansichten von Frontex und seinem Grundrechtsbeauftragten ein, prüfte Frontex-Dateien und erhielt Beiträge von Mitgliedern des Europäischen Bürgerbeauftragtennetzwerks, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen und einer Reihe von NRO. Sie stellte fest, dass Frontex, obwohl viel getan wurde, die Transparenz seiner GRO-Arbeit erhöhen, seinen Verhaltenskodex in Bereichen wie ärztlichen Untersuchungen und der Anwendung von Gewalt ändern und stärker mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten muss. Frontex muss alles in seiner Macht Stehende tun, um eine unabhängige und wirksame Überwachung der GRO zu fördern.

Die Bürgerbeauftragte schließt ihre Untersuchung mit einer Reihe von Vorschlägen an Frontex ab, wie sie ihre Tätigkeiten in diesem Bereich weiter verbessern kann.



## Der Hintergrund der Untersuchung

1. Die Migrationspolitik der EU umfasst die freiwillige oder erzwungene Rückkehr irregulärer Migranten aus Drittländern in ihre Herkunftsländer. Personen, die alle rechtlichen Möglichkeiten zur Legitimation ihres Aufenthalts in einem EU-Mitgliedstaat ausgeschöpft haben, erhalten eine Entscheidung der nationalen Behörden, die sie anweist, in der Regel in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Diejenigen, die nicht freiwillig gehen, unterliegen einer Zwangsrückführung. Bei Zwangsrückführungsmaßnahmen kann es sich um *nationale*, d. h. von einem Mitgliedstaat durchgeführte oder *gemeinsame* Maßnahmen handeln, die von Frontex koordiniert, kofinanziert oder vollständig finanziert werden, wobei mehrere Mitgliedstaaten teilnehmen (sogenannte gemeinsame Rückführungsmaßnahmen oder GRO). Die EU-Rückführungsrichtlinie [1], die Frontex-Verordnung [2] und der von Frontex koordinierte Verhaltenskodex für gemeinsame Rückführungen [3] sind die einschlägigen Rechtsinstrumente.

2. Naturgemäß können Zwangsrückführungen schwerwiegende Verletzungen der Grundrechte mit sich bringen. Der Bürgerbeauftragte beschloss daher, eine Initiativuntersuchung einzuleiten, um klarzustellen, wie Frontex als Koordinator der GRO die Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde der Rückkehrer während dieser Operationen (einschließlich der Vorabreise) gewährleistet; im Flug; Übergabe der Rückkehrer im Bestimmungsland). Während die Mitgliedstaaten die überwiegende Mehrheit der Rückführungsmaßnahmen durchführen, hatte Frontex bis Januar 2015 267 GRO auf dem Luftweg koordiniert und 13633 Menschen zurückgeführt.

3. Im Einzelnen wollte die Bürgerbeauftragte in ihrer Untersuchung feststellen, ob Folgendes möglich ist:

- Größere **Klarheit** darüber, was Frontex konkret tun könnte und sollte, wenn im Rahmen einer GRO drohende Grundrechtsverletzungen auftreten oder aufgetreten sind.
- **Wirksamere** Überwachung [4] (nur etwa die Hälfte der GRO, die bisher stattgefunden haben, betrafen unabhängige, physisch an Bord anwesende Überwachungsstellen).
- Umfassendere **Überwachung** : nationale Bürgerbeauftragte, von denen einige Überwachungsaufgaben haben, wurden aufgefordert, ihre Erfahrungen auszutauschen.
- Verstärkte **Zusammenarbeit** zwischen den Überwachungsstellen (zur Zeit gibt es GRO, in denen jeweils mehrere nationale Überwachungsstellen „ihre“ Rückkehrer begleiten. Es ist fraglich, ob diese Duplizierung notwendig oder wirksam ist).
- **Transparentere** Überwachung (in Bezug auf die Berücksichtigung der von den Monitoren erstellten Berichte durch Frontex).

Seit Beginn dieser Untersuchung ist die Situation in Bezug auf diejenigen, die in die EU einreisen wollen, noch verzweifelter geworden. Abgesehen von der Notwendigkeit, mit den entsetzlichen Tragödien jener Tausenden umzugehen, die bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ihr Leben verloren haben, werden die Vorkehrungen für die Rückkehr von Personen, die sich nicht für ein Aufenthaltsrecht qualifizieren, zunehmend unter Druck geraten. Am 20. April 2015 kündigte die Europäische Kommission [5] einen *Zehn-Punkte-Aktionsplan* für



*Migration an, der unter Punkt 8 „Ein neues Rückkehrprogramm für die schnelle Rückkehr irregulärer Migranten, das von Frontex aus den Mitgliedstaaten an vorderster Front koordiniert wird“, enthält. Angesichts der für Frontex vorgeschlagenen stärkeren Rolle hat diese Initiativuntersuchung noch mehr Relevanz und Dringlichkeit erlangt.*

## Die Untersuchung

4. Der Bürgerbeauftragte leitete diese Untersuchung ein, indem er Frontex aufforderte, eine Reihe von Fragen zu beantworten [6] [6] . Anschließend führte sie eine Inspektion der Frontex JRO-Akten an ihrem Hauptsitz in Warschau durch. [7]
5. Da viele nationale Bürgerbeauftragte eine Rolle in den GRO spielen, entweder als Überwachungsgremien oder als Bearbeitung von Beschwerden, bat der Europäische Bürgerbeauftragte die Mitglieder des Europäischen Netzes der Bürgerbeauftragten um ihre Beiträge. Sie erhielt und veröffentlichte Antworten des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, des Regionalbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein und 19 nationale Bürgerbeauftragte von: Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Polen, die Slowakei, Schweden, Slowenien und Spanien. [8]
6. Nach Eingang der Bemerkungen von Frontex [9] leitete der Bürgerbeauftragte eine gezielte Konsultation öffentlicher Einrichtungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen ein, die sich für den Schutz der Rechte von Migranten einsetzen. Sie erhielt und veröffentlichte Antworten von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), der Europäischen Menschenrechtsvereinigung (EHRA), der Internationalen Juristenkommission (ICJ), dem belgischen Föderalen Migrationszentrum, dem Globalen Inhaftierungsprojekt, dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (Büro für Europa) .
7. In der Entscheidung des Bürgerbeauftragten wird diesem Material Rechnung getragen.

## Feedback von Frontex

8. Der Bürgerbeauftragte stellte Frontex 13 detaillierte Fragen, die (i) die Behandlung von Rückkehrern (einschließlich der „Fit-to-Travel“-Entscheidungen, die Verantwortung für das Wohlergehen der Rückkehrer, die Standards für das Verhalten von Begleitpersonen [11] , die Bearbeitung von Beschwerden und die Einhaltung der Charta der Grundrechte der EU), (ii) die Überwachung der GRO (einschließlich des Zugangs der Beobachter zu Informationen, den Austausch bewährter Verfahren, die sogenannte „repräsentative Überwachung“ und die Überwachung der Phase nach der Rückkehr) und iii) die Berichterstattung über JROs (einschließlich der Ansichten des Frontex-Grundrechtsbeauftragten und Informationen über Berichte über das Frontex Serious Incident Reporting System) betreffen.



**9.** In Bezug auf Entscheidungen zur Reisetauglichkeit verwies Frontex auf Artikel 5.2 seines Verhaltenskodex für GRO, wonach *„in einem angemessenen Zeitraum vor der JRO die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet sind, eine ärztliche Untersuchung eines Rückkehrers durchzuführen (...), wenn er einen bekannten medizinischen Zustand hat oder wenn eine medizinische Behandlung erforderlich ist.“* Der Arzt, der der JRO von dem Organisierenden Mitgliedstaat (OMS) zugewiesen wurde, sei die einzige Person, die befugt sei, die Eignungsentscheidungen zu überprüfen.

**10.** In Bezug auf das Wohlergehen der Rückkehrer erklärte Frontex, dass jeder teilnehmende Mitgliedstaat (PMS) für sein eigenes Kontingent von Rückkehrern verantwortlich sei. Das OMS unterstützt PMS, indem es (i) einen Arzt für den Charterflug zur Verfügung stellt; (II) ausreichende Speisen und Getränke an der Sammelstelle, am Boden und während des Fluges und iii) Zugang zu Toiletteneinrichtungen.

**11.** Frontex schweigt über den Vorschlag des Bürgerbeauftragten, Standards für das Verhalten von Begleitpersonen als Anhang zu seinem Verhaltenskodex für GRO zu veröffentlichen. Er erläuterte, dass die Liste der zugelassenen/verbotenen Rückhalteeinrichtungen und Ausrüstungen vom OMS vorgeschlagen und nach der Genehmigung von Frontex in den Durchführungsplan der einschlägigen JRO aufgenommen wurde. Die PMSS muss dieser Liste im Vorfeld der GRO zustimmen. Es ist kein PMS gestattet, Beschränkungen zu verwenden, die nach nationalem Recht nicht zugelassen sind, selbst wenn das OMS und Frontex solche Maßnahmen für die betreffende GRO gebilligt haben. Der Verhaltenskodex für GRO sieht vor, dass die Anwendung von Zwangsmaßnahmen durch nationales Recht geregelt ist und dass diese Maßnahmen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechen, unbedingt erforderlich sein und unter gebührender Achtung der Rechte, der Würde und der körperlichen Unversehrtheit der Rückkehrer verwendet werden müssen.

**12.** In Bezug auf die Behandlung der Beschwerden der Rückkehrer erklärte Frontex, dass *„bisher keine Beschwerde in Bezug auf JRO eingereicht worden sei.“* Frontex verwies ferner auf Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 1 des Kodex [12] und auf Artikel 16, wonach jeder GRO-Teilnehmer, der Grund zu der Annahme hat, dass der Kodex oder die Grundrechte der Rückkehrer verletzt wurden, verpflichtet ist, ihn Frontex über die entsprechenden Kanäle, z. B. über das Serious Incident Reporting System von Frontex, zu melden. Ein Bericht kann auch an den Frontex-Vertreter oder an einen an Bord des Fluges anwesenden Monitor erfolgen. Bisher gab es drei kritische Situationen *„im Hinblick auf die Nichteinhaltung durch Rückkehrer“*, so Frontex: (I) 2011 wurde die Zwangsvollstreckung der PMS-Begleiter gegen einen Rückkehrer vom OMS an die Staatsanwaltschaft im OMS gemeldet, die den Fall schließlich eingestellt hat; (II) Im Jahr 2012 wurde eine PMS-Eskorte von einem Rückkehrer schwer verletzt, und iii) im Jahr 2014, bevor sie den Hauptcharterflug antraten, *„gab es zu einer Nichteinhaltung, bei der niemand verletzt wurde.“* Frontex und der zuständige Mitgliedstaat überprüften diese Vorfälle, analysierten sie und zogen Lehren für die Zukunft.

**13.** Da Frontex die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten für die GRO von der uneingeschränkten Achtung der EU-Grundrechtecharta abhängig macht, wies Frontex darauf hin, dass sie dies durch die Anwesenheit ihres Vertreters an Bord und über den eingerichteten



Berichterstattungsmechanismus gewährleistet.

**14.** In Bezug auf die Überwachung der GRO erklärte Frontex, dass die Überwachung auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien erfolgen und die gesamte GRO von der Phase vor der Abreise bis zur Übergabe der Rückkehrer im Herkunftsland abdecken sollte. Die Art der Überwachung kann jedoch unterschiedlich sein: in einigen Mitgliedstaaten werden alle Vorgänge physisch überwacht, während in anderen die Überwachung nach der Veranstaltung oder auf *Ad-hoc*- Basis durchgeführt wird. Die Tatsache, dass die Überwachungsbehörden während der Hälfte der GRO physisch nicht anwesend waren, *bedeutet nicht, dass* [diese GRO] *nicht im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften des OMS oder des PMS überwacht wurden.* (Frontex weist ferner darauf hin, dass im Jahr 2014 in 60 % der GRO physisch ein Monitor anwesend war.) Auch wenn die Europäische Kommission feststellt, dass ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nach Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie nicht nachgekommen ist, könnte dies dazu führen, dass die Beteiligung dieses Mitgliedstaats an der JRO verschoben oder aufgehoben wird.

**15.** Frontex fordert die Mitgliedstaaten seinerseits auf, die Überwachung aktiv zu gewährleisten, indem sie die Kosten der im Rahmen der GRO anwesenden Überwachungsstellen und durch regelmäßige Sitzungen der direkten Kontaktstellen in Rückführungsangelegenheiten übernimmt. Er ermutigt die Mitgliedstaaten, während der gesamten GRO einen Monitor an Bord zu entsenden und für eine Reihe von Mitgliedstaaten einen Monitor zu wählen. Zu dieser Frage der „repräsentativen Überwachung“ räumte Frontex ein, dass ein Überwachungsbeobachter eines Mitgliedstaats im Namen anderer Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Überwachung des Verhaltens der Begleitpersonen aufgrund unterschiedlicher nationaler Vorschriften über den Einsatz von Gewalt und Rückhaltemitteln haben kann. Frontex erwartet jedoch, dass jeder anwesende Monitor über alle überwachten Situationen Bericht erstattet, unabhängig davon, welchen Mitgliedstaat der Monitor vertritt. Schließlich prüfte Frontex die Möglichkeit, mit einer unabhängigen Überwachungsstelle Vereinbarungen zur Überwachung bestimmter GRO zu treffen. Sie wandte sich an die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), das UNHCR und den Europaratssausschuss zur Verhütung von Folter und leitete Treffen mit ihnen ein. Diese Arbeit ist im Gange.

**16.** Was den Zugang der Überwachungsstellen zu Rückkehrern betrifft, teilt Frontex allen GRO-Teilnehmern vor Beginn der GRO mit, dass die Überwachungsbeamten ungehinderten Zugang zu allen Rückkehrern und zu allen für die JRO genutzten Bereichen haben sollten. Monitore nehmen an diesen Briefings sowie an Nachbesprechungen teil. Ihre Bemerkungen sind in den Nachbesprechungen enthalten, und ihre Bemerkungen sind in den Bericht über den endgültigen Rückkehrbetrieb aufgenommen, der vom OMS erstellt wurde.

**17.** Schließlich ist Frontex Beobachter des Projekts des Internationalen Zentrums für Migrationspolitikentwicklung, das darauf abzielt, einen europäischen Pool unabhängiger Rückführungsbeobachter zu schaffen, Leitlinien festzulegen und Schulungen zu organisieren. Frontex selbst bietet auch Schulungen für Monitore an.



## Antwort des Frontex-Grundrechtsbeauftragten (FRO)

**18.** In ihrer Antwort gibt die FRO von Frontex an, dass sie seit ihrer Ernennung im Dezember 2012 an mehreren JROs teilgenommen habe. Sie hat vollen Zugriff auf den Kalender der GRO und entscheidet, wann sie anwesend sein soll. Sie hat dazu tendiert, i) JROs zu priorisieren, für die während des Fluges kein Monitor vorhanden ist, und (ii) so genannte „sammelnde JROs“ [13]. Als sie an einem JRO teilnimmt, schreibt die FRO ihren Missionsbericht und übermittelt ihn dem Frontex Return Operations Sector zur Information. Sie diskutiert auch ihre Ergebnisse mit den beteiligten Offizieren und, wenn nötig, mit dem Frontex-Management.

**19.** Die FRO gibt an, dass sie alle Frontex-Bewertungsberichte zu GRO erhält, einschließlich der Berichte über die Erhebung von GROs. Sie erhält jedoch keine Berichte von nationalen Beobachtern direkt, obwohl sie darum gebeten hat.

**20.** Die FRO nahm an der von Frontex organisierten Schulung für nationale Escort-Führer teil, die an JROs teilnehmen. Sie hat auch Begleitoffiziere und Begleitleiter aus Drittländern (Albanien und Georgien) unterrichtet und ausgebildet, die am Sammeln von JROs teilnehmen werden. Sie hat Frontex vorgeschlagen, nationale Präventionsmechanismen aus Drittländern (z. B. Bürgerbeauftragte) aktiv in die Ausbildung von Begleitpersonen zu integrieren, die an der Sammlung von GRO teilnehmen.

**21.** Seit ihrer Ernennung im Dezember 2012 hat die FRO während einer GRO keine Beschwerden oder Berichte über schwerwiegende Zwischenfälle erhalten, in denen Verstöße gegen Grundrechte geltend gemacht wurden. Ihre Teilnahme an JROs hat es ihr jedoch ermöglicht, kritische Fragen und bewährte Verfahren zu identifizieren. Zum Beispiel ist sie besorgt darüber, dass Kinder in JROs zurückgegeben werden. Während Frontex bisher unbegleiteten Minderjährigen die Teilnahme an JROs nicht gestattet hat, wurden Familien mit Kindern auf diese Weise zurückgegeben. Sie ist ferner der Ansicht, dass im Hinblick auf die Harmonisierung der medizinischen Unterstützung und des Austauschs medizinischer Informationen vor einer JRO Verbesserungsbedarf besteht. Insbesondere haben Ärzte auf Flügen ihr gesagt, dass sie vor der JRO von einer stärkeren Koordinierung profitieren würden, um den allgemeinen Gesundheitszustand der Rückkehrer zu kennen.

## Rückmeldungen von nationalen Bürgerbeauftragten, der FRA, dem UNHCR und NRO

**22.** Der Bürgerbeauftragte ersuchte die Mitglieder des Europäischen Netzes der Bürgerbeauftragten um Rückmeldungen im Zusammenhang mit der Überwachung der GRO. Insbesondere fragte sie, ob eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Überwachungsgremien machbar und wünschenswert sei.

**23.** Die Bürgerbeauftragte ersuchte außerdem um Rückmeldungen zu der Stellungnahme von Frontex im Rahmen einer gezielten Konsultation, in der sie die Befragten um Informationen und Ansichten zu folgenden Themen bat: konkrete Verletzungen der Grundrechte und



Beschwerden, der Verhaltenskodex von Frontex für GRO und seine bewährten *Verfahren für GRO*, Sammeln von GRO, Austausch bewährter Überwachungspraktiken zwischen nationalen Überwachungsbehörden und Transparenz im Zusammenhang mit den GRO.

24. Da die einzelnen Antworten auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlicht wurden, enthält das folgende einen Überblick über die wichtigsten Vorschläge der Befragten:

## **Frontex-Verhaltenskodex für JRO**

(I) Nach Ansicht der FRA, die einen wesentlichen Beitrag zur Ausarbeitung des Kodex geleistet hat, enthält der Kodex keine ausreichend detaillierten und konkreten Bestimmungen zu mehreren wesentlichen Fragen. Zwei Hauptmängel sind a) das Fehlen klarer Verfahren für die Einreichung und Bearbeitung von Einzelbeschwerden durch Rückkehrer; (B) GRO-Überwachung (insbesondere, dass nicht alle GRO überwacht werden).

(II) Frontex sollte eine Reihe von Standards für bewährte Verfahren für den Einsatz von Gewalt entwickeln, die mit dem nationalen Recht in jedem Mitgliedstaat im Einklang stehen, und die Mitgliedstaaten zu ihrer Annahme ermutigen (UNCHR).

III) Frontex sollte eine Liste von Rückhaltemechanismen erstellen, denen sie in einer GRO niemals zustimmen würde.

(IV) Die Anwesenheit von Kindern in GROs sollte angesichts des Zwangscharakters dieser Art von Operation (Belgisches föderales Migrationszentrum) verboten werden.

(V) Frontex sollte konkrete Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur harmonisierten Anwendung des Kodex vorlegen, einschließlich der Frage, wie die spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen ermittelt werden können und wann genau die ärztliche Untersuchung stattfinden sollte.

(VI) Jeder Rückkehrer sollte sich vorbehaltlich der Zustimmung dieser Person einer ärztlichen Untersuchung unterziehen (spanischer Bürgerbeauftragter und EHRA). Laut EHRA sollte die Untersuchung am Abend vor der Entfernung oder am Tag der Entfernung stattfinden. Darüber hinaus sollte der Zugang zu medizinischen Akten dem medizinischen Personal (spanischer Bürgerbeauftragter) vorbehalten sein.

## **Überwachung**

(VII) Mindestens ein Monitor sollte in jeder Phase einer GRO physisch anwesend sein. Andernfalls sollte Frontex keine GRO koordinieren oder finanzieren (im Allgemeinen Bürgerbeauftragte und Befragte).

(VIII) Frontex sollte einen Pool von Überwachungsbeamten einrichten, unabhängig von ihrer



Staatsangehörigkeit oder Benennung, aus dem ein einzelner Monitor vom Mitgliedstaat oder Frontex ernannt werden könnte, um eine unabhängige Überwachung (UNCHR und EHRA) zu gewährleisten.

(IX) Die Beobachter sollten in der Lage sein, auszuwählen, welche GRO beobachtet werden sollen (spanischer Bürgerbeauftragter).

(x) Eine Überwachung im Namen mehrerer Mitgliedstaaten ist nicht möglich, es sei denn, die Überwachungsbeamten verfügen über aktualisierte Informationen über Beschränkungsmaßnahmen, die in jedem Mitgliedstaat zulässig sind (von Frontex als „Länderblätter“ zu erstellen) (viele Befragten). Der schwedische Bürgerbeauftragte wies darauf hin, dass die repräsentative Überwachung aufgrund seines Mandats schwierig sei, schwedische Beamte bei der Einhaltung des schwedischen Rechts während der Rückführungen zu überwachen.

(XI) Die Überwachungsbehörden sollten auf der Grundlage gemeinsamer Standards arbeiten, wie die, die derzeit vom Internationalen Zentrum für die Entwicklung der Migrationspolitik (viele Bürgerbeauftragte und Befragten) entwickelt werden.

(XII) Gemeinsame Schulungen, regelmäßige Austausche und Studienbesuche waren einige der Mittel, die zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Überwachungsorganen vorgeschlagen wurden.

(XIII) Frontex sollte nicht nur für Begleitpersonen, sondern für alle JRO-Teilnehmer Schulungen anbieten: medizinisches Personal, Monitore und Dolmetscher. Insbesondere sollte die Grundschulung eine Voraussetzung für die Teilnahme an einer GRO sein, und diese Schulung sollte die Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen (EHRA) abdecken.

## **Beschwerden**

(XIV) Frontex sollte leicht lesbare Broschüren entwickeln, in denen die Rechte und Pflichten der Rückkehrer dargelegt werden, einschließlich des Rechts, eine Beschwerde bei Frontex einzureichen (EHRA und das belgische Föderale Migrationszentrum unterbreiteten diesbezüglich detaillierte Vorschläge). Frontex sollte dafür bezahlen, dass das Beschwerdeformular und das Informationsblatt in die entsprechenden Sprachen übersetzt werden. Das Belgische Zentrum schlug ferner vor, den Rückkehrern die Kontaktdaten derjenigen mitzuteilen, die ihnen bei der Einreichung einer Beschwerde behilflich sein könnten.

(XV) Frontex sollte den Mitgliedstaaten dabei helfen, Beschwerdemechanismen für Rückkehrer einzurichten und auch einen eigenen Beschwerdemechanismus (UNHCR) einzurichten.

(XVI) Frontex sollte Leitlinien dafür vorlegen, wie die Mitgliedstaaten Rückkehrer über die Möglichkeit zur Einreichung einer Beschwerde und über Standards für solche Beschwerdemechanismen (EHRA) informieren sollten.



(XVII) Alle JRO-Teilnehmer sollten ein unverwechselbares Zeichen tragen, das ihre Rolle (Escort, Monitor, Arzt, Dolmetscher,...) sowie ihren Namen oder ihre Identifikationsnummer signalisiert. Dies ist wesentlich für die wirksame Einreichung von Beschwerden (spanischer Bürgerbeauftragter, belgisches Föderales Migrationszentrum und IGH).

## **Sammeln von GRO**

(XVIII) Da der EU-Rechtsrahmen nicht ausdrücklich die Sammlung von GRO vorsieht, sollte diese Praxis ausgesetzt werden, bis sie Gegenstand einer breiten Debatte innerhalb der europäischen und nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft war. Unter keinen Umständen sollten Frontex oder die Mitgliedstaaten GRO nutzen, um ihre Verpflichtung zum Ausgleich von Schäden zu umgehen, die durch Menschenrechtsverletzungen verursacht wurden, einschließlich Schäden, die während eines von einem Drittland durchgeführten Fluges entstehen. Die einzelnen Mitgliedstaaten bleiben für Handlungen verantwortlich, die von Strafverfolgungsbehörden aus Drittländern begangen werden [14] (Belgisches Bundesmigrationszentrum).

## **Transparenz**

(XIX) Mindestens sollte Frontex auf seiner Website die folgenden Informationen veröffentlichen und auf dem neuesten Stand halten: den Zeitplan der geplanten GRO, sobald er bestätigt wird; die Liste mit zugelassenen Beschränkungen während einer bestimmten GRO; Überwachungsberichte, einschließlich Videoaufzeichnungen des Vorhabens; Berichte über den endgültigen Rückführungsvorgang von Frontex; alle Informationen über Frontex-Untersuchungen in den Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 17 des Verhaltenskodex) [15] ; Frontex's *Best Practices für JROs* [16] .

## **Konkrete Probleme**

(XX) Schließlich verweisen die Befragten auf einige konkrete Probleme, die ihnen bekannt sind. Das belgische Föderale Migrationszentrum und der polnische Bürgerbeauftragte wiesen darauf hin, dass irreguläre Migranten in Haftanstalten oft nicht darüber informiert werden, ob eine JRO geplant ist und ob sie Teil davon sein werden. Die spanische Bürgerbeauftragte listete eine Reihe von Mängeln der GRO auf, die sie überwacht hatte: A) die eingesetzten Luftfahrzeuge keinen Kühlschrank hatten, um Medikamente kalt zu halten, noch einen Defibrillator; (B) Es gab keine systematischen Dreharbeiten von GRO; C) Die Rückkehrer wurden nicht über ihr Beschwerderecht informiert; (D) in einigen JRO gab es keinen Übersetzer, obwohl viele Rückkehrer weder Englisch noch Spanisch sprachen; (E) in einem JRO brachte ein PMS zusammen mit Erwachsenen Kinder ins Flugzeug und während des Fluges saßen Familien mit Kindern neben anderen Rückkehrern.



## Bewertung des Bürgerbeauftragten

**25.** In Artikel 9 Absatz 1 der Frontex-Verordnung heißt es, dass Frontex „*die erforderliche Unterstützung leistet und (...) die Koordinierung oder Organisation gemeinsamer Rückführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten gewährleistet*“. In ihrer Bewertung wird die Bürgerbeauftragte daher versuchen, i) festzustellen, was die Unterstützungs- und Koordinierungsrollen von Frontex im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte von Rückkehrern in GRO (einschließlich der sogenannten Sammel-GRO) bedeuten; II) wie Frontex mit den Mitgliedstaaten und mit nationalen Beobachtern zusammenarbeitet und was in dieser Hinsicht mehr getan werden könnte; und iii) ob der Verhaltenskodex von Frontex für GRO, sein Betriebsverfahren und Transparenzpraktiken in diesem Bereich zweckdienlich sind.

**26.** In Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Frontex-Verordnung wird festgelegt, dass *gemeinsame standardisierte Verfahren erforderlich sind, um „die Rückkehr auf humane Weise und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, insbesondere der Grundsätze der Menschenwürde, des Verbots von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, des Rechts auf Freiheit und Sicherheit, des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten und der Nichtdiskriminierung“ zu gewährleisten*. Artikel 9 Absatz 1 der Frontex-Verordnung sieht ferner vor, dass jede finanzielle Unterstützung von Frontex für die Zwecke der GRO von der uneingeschränkten Achtung der Charta der Grundrechte abhängig ist [17].

**27.** Zwangsrückführungen werfen zwei unterschiedliche Menschenrechtsfragen auf: (I) Wie sollten Zwangsrückführungen durchgeführt werden, um die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten? Welche Grenzen können für die Mittel und Methoden festgelegt werden, die ein Mitgliedstaat bei der Durchführung von Zwangsrückführungsmaßnahmen anwenden kann? (II) Wann verbieten Menschenrechtsgesetze und/oder humanitäre Erwägungen eine erzwungene Rückkehr? Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass Frontex in diesen Fragen umfassend mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten muss. Dieses Engagement sollte proaktiv sein, d. h. vor und nach einer GRO, und reaktiv während einer GRO, in der ein Frontex-Vertreter anwesend sein sollte. Die Bürgerbeauftragte stellt mit Besorgnis aus ihrer Überprüfung von Dokumenten fest, dass es GRO gab, in denen weder ein Frontex-Vertreter noch ein unabhängiger Beobachter anwesend waren.

## Frontex-Engagement mit den Mitgliedstaaten: reaktiv (während einer GRO)

**28.** Der Bürgerbeauftragte weiß zu schätzen, wie schwierig erzwungene Rückführungen für alle Beteiligten sind. Unter solchen Umständen ist es von größter Bedeutung, dass jeder Akteur sich der genauen Rolle bewusst ist, die er erwartet (und tatsächlich gesetzlich vorgeschrieben oder verboten ist). Obwohl detaillierte Vorschriften die Ausübung eines guten Urteils in stressigen Situationen nicht ersetzen können, ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass Frontex seinen Vertretern möglichst klare und detaillierte Leitlinien zur Verfügung stellen sollte, um sie



mit dem erforderlichen Know-how auszustatten und sie angemessen auf die verschiedenen Szenarien vorzubereiten, auf die sie stoßen können. Der Bürgerbeauftragte stellt beispielsweise Folgendes fest:

- In Artikel 9 Absatz 1 der Frontex-Verordnung ist festgelegt, dass Frontex nicht in die Begründetheit einer Rückkehrentscheidung eingreifen kann. Gleichzeitig würde man erwarten, dass ein Frontex-Vertreter eine Situation, in der ein OMS/PMS eine Frau in fortgeschrittener Schwangerschaft, unbegleitete Kinder oder schwer kranke Personen zur Rückkehr bereitstellt, nicht toleriert oder wenn ein OMS/PMS seine Entscheidung aufrechterhält, eine Person zurückzugeben, wenn in letzter Minute ein zuständiges Gericht eine Entscheidung erlassen hat, die die Abschiebung der Person stoppen würde.
- Man würde erwarten, dass ein Frontex-Vertreter interveniert, wenn die Sicherheitskontrolle der Rückkehrer vor der Abreise demütigend durchgeführt wird.
- Frontex-vertreter können auch eine Rolle spielen, wenn es um den Einsatz von Gewalt durch nationale Eskorten in JRO geht. Seit 1991 scheinen mindestens fünfzehn *nationale* Rückkehrer zum Tod des Rückkehrers während der Rückführungsoperationen geführt zu haben (in den meisten Fällen aufgrund der Verwendung von Zurückhaltung), wobei viele weitere Fälle von Misshandlungen von unabhängigen Nichtregierungsorganisationen gemeldet wurden. [20] Selbst wenn PMS zustimmen, nur die von Frontex genehmigten Zurückhaltungsmittel zu verwenden, und selbst wenn ihre Begleitpersonen geschult wurden, kann der nicht proportionale Einsatz von Zurückhaltung immer noch auftreten. Frontex-Vertreter können in solchen Fällen zusammen mit oder anstelle des OMS tätig werden müssen. [21]

**29. Frontex stellt derzeit auf seiner Website fest, dass die Aufgaben ihrer Vertreter „unter anderem sicherstellen“, dass die gemeinsame Rückführung gemäß dem von Frontex erstellten Verhaltenskodex für Hin- und Rückflüge durchgeführt wird.“** Die Frage bleibt: wie? Die Reaktion der Frontex-Vertreter könnte von der Überzeugung bis zur Beendigung des Vorhabens gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Frontex-Verordnung reichen. Frontex gibt jedoch keine klare Erklärung dafür, wie seine Vertreter in der Praxis reagieren könnten, wenn JRO-Teilnehmer, insbesondere nationale Begleitpersonen, die Menschenrechte oder die Würde der Rückkehrer verletzen oder die vereinbarten Zurückhaltungsmittel nicht einhalten.

**30. Frontex sollte daher ein Dokument annehmen und veröffentlichen, in dem die Maßnahmen beschrieben werden, die seine Vertreter während einer gemeinsamen Rückführungsaktion in Situationen von Menschenrechtsverletzungen oder Misshandlungen vor oder während des Fluges ergreifen können. Dies könnte in ihr Best Practice -Dokument aufgenommen oder als separate Veröffentlichung herausgegeben werden.**

## Frontex-Engagement mit den Mitgliedstaaten: proaktiv (vor und nach einer JRO)

**31.** Die Überprüfung der Dokumente durch den Bürgerbeauftragten ergab, dass Frontex wichtige Schritte unternommen hat, indem er einen regelmäßigen Austausch über Kontaktstellen eingerichtet und regelmäßige Treffen mit den zuständigen Behörden der



Mitgliedstaaten über GRO durchgeführt hat. Es könnte jedoch noch mehr getan werden. Im Folgenden finden Sie eine Reihe von Vorschlägen für weitere Verbesserungen, die sich aus der Inspektion der Bürgerbeauftragten, der Konsultation und ihren eigenen Überlegungen ergeben.

## Beschwerden von Rückkehrern

**32.** Frontex sollte die Mitgliedstaaten ermutigen, die Rückkehrer im Vorfeld einer GRO über die Möglichkeit zu informieren, sich über Verletzungen der Grundrechte oder der Menschenwürde zu beschweren, die während der Operation auftreten. Die Einreichung von Beschwerden sollte in jeder Phase einer GRO und auch in der Phase nach der Rückkehr erleichtert werden.

**33.** Benachteiligte Personen sollten darüber hinaus über die Wahl der Rechtsbehelfe verfügen und sich bei Frontex oder dem betreffenden Mitgliedstaat beschweren können. Um dies zu gewährleisten, sollte Frontex die **Einrichtung eines Mechanismus zur Bearbeitung von Beschwerden über Verstöße gegen Grundrechte bei allen von Frontex gekennzeichneten gemeinsamen Aktionen nicht weiter verzögern. Die Bürgerbeauftragte bedauert sehr, dass Frontex sich geweigert hat, auf die Empfehlung ihrer Vorgängerin vom April 2013 zu reagieren**, dass sie einen Mechanismus einrichten sollte, mit dem sie Beschwerden von Personen, die behaupteten, ihre Grundrechte verletzt zu haben, im Rahmen der Frontex-Aktivitäten direkt bearbeiten könnte. [22] Wie überzeugenderweise von den Befragten bei der Konsultation des Bürgerbeauftragten argumentiert wurde, ist eine Einrichtung, mit der Vorfälle gemeldet werden können, nicht dasselbe wie über einen ordnungsgemäßen Beschwerdemechanismus.

**34.** Die Teilnehmer der Konsultation des Bürgerbeauftragten lieferten hervorragende Ideen, um die Einreichung von Beschwerden zu erleichtern. **Frontex sollte beispielsweise erwägen, ein Beschwerdeformular für Rückkehrer sowie ein Informationsblatt über das Beschwerdeverfahren vorzulegen, das in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt wurde. Frontex sollte Übersetzungen dieser Dokumente in die am häufigsten verwendeten Sprachen mitfinanzieren.**

**35.** Streng genommen endet die Verantwortung der an einer GRO beteiligten Personen, wenn die Übergabe stattgefunden hat. Weder Frontex noch der betreffende Mitgliedstaat sind verpflichtet, das Wohlergehen und die Behandlung der in ihre Herkunftsländer zurückgeführten Personen zu überprüfen. Der Bürgerbeauftragte konnte keine Beweise für regelmäßige Folgemaßnahmen in Bezug auf das, was mit den Rückkehrern nach der Übergabe passiert, finden, auch wenn solche Folgemaßnahmen wohl etwas bewirken könnten. [23] Die Rückkehrer sollten daher darüber informiert werden, welche Agentur oder Dienststelle ihnen im Rückkehrland bei der Einreichung einer Beschwerde helfen kann. **Diese Informationen sollten daher Kontaktdaten von Agenturen oder Einzelpersonen enthalten, die Rückkehrern bei der Einreichung einer Beschwerde helfen könnten, wenn sie sich im Rückkehrland befinden, z. B. NRO, Pro-Bono- Anwälte und Bürgerbeauftragte aus Drittländern.**



## Mögliche Rücknahme der Finanzierung

36. Frontex sollte den Mitgliedstaaten klarstellen, dass die Kürzung oder Entziehung der Kofinanzierung im Falle von Menschenrechtsverletzungen eine Sanktion für **vergangene** Erfahrungen ist, die auf der Grundlage einer Risikobewertung angewandt wird. In diesem Zusammenhang billigt die Bürgerbeauftragte die Auffassung der Befragten ihrer gezielten Konsultation, dass die Erklärung von Frontex in ihrer Stellungnahme, dass „*eine mögliche Entscheidung, die Kofinanzierung zu überprüfen oder zu kürzen, im Falle einer Verletzung der Grundrechtebestimmungen auf der Grundlage von Beweisen getroffen werden könnte*“, ihre Rolle als *verantwortlicher* Koordinator nicht in vollem Umfang widerspiegelt. Für eine solche Entscheidung sollte es ausreichen, dass Grundrechtsverletzungen **drohen**. [24]

## Zwangsmaßnahmen und Mittel der Zurückhaltung

37. Die Grenzen der Zwangsmaßnahmen der Begleitpersonen werden vor jeder JRO im entsprechenden von Frontex genehmigten Durchführungsplan geregelt [25]. Im Rahmen seiner proaktiven Koordinierung **sollte Frontex, wie von den Teilnehmern der gezielten Konsultation vorgeschlagen, in Betracht ziehen, i) Projekte zu unterstützen, die darauf abzielen, die Mittel der Zurückhaltung in jedem Mitgliedstaat zu dokumentieren oder ein solches Projekt selbst in Gang zu setzen, ii) die Mittel der Zurückhaltung aufzulisten, denen sie in einer GRO niemals zustimmen würde, und iii) diese Dokumente öffentlich zugänglich zu machen**. Der Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass der Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarats kürzlich erklärt hat, dass „*die Zeit reif ist für eingehendere Gespräche zwischen den Frontex-Vertragsstaaten über die Förderung genauerer gemeinsamer Regeln für den Einsatz von Mitteln der Zurückhaltung*“ [26].

## Flugzeuge, Ein- und Aussteigen

38. Die Situation von Kindern in JROs ist der FRO von Frontex besonders wichtig. **Frontex sollte daher erwägen, eine Anforderung im Durchführungsplan der GRO festzulegen und zu prüfen, ob Familien mit Schwangeren und Familien mit Kindern das Flugzeug getrennt besteigen und getrennt von anderen Rückkehrern sitzen können.**

39. Der Bürgerbeauftragte hat ferner eine Reihe praktischer Vorschläge der Befragten zur Konsultation zur Kenntnis genommen. Der spanische Bürgerbeauftragte schlug beispielsweise vor, dass Frontex vom OMS verlangen sollte, dass auf jedem Flug ein Kühlschrank und Defibrillator vorhanden ist. Frontex sollte auch verlangen, dass das OMS mit seinem nationalen Hauptquartier kurz vor dem Aussteigen aus dem Flugzeug im Rückkehrland nachprüft, ob während des Fluges ein zuständiges Gericht eine Entscheidung erlassen hat, die den Betrieb für jeden betroffenen Rückkehrer stoppen würde [28].

## Überwachung



40. Viele Befragten sind der Ansicht, dass die physische Anwesenheit von Monitoren während jedes Rückflugs von größter Bedeutung ist. Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass dies eine deutlich bessere Lösung ist als die, die durch die anschließende Überwachung auf der Grundlage der Dokumentation angeboten wird. **Frontex sollte daher erwägen, im Pre-JRO-Verfahren vorzuschreiben, dass die obligatorische physische Anwesenheit von Beobachtern in der JRO in den einschlägigen Dokumenten behandelt wird (d. h. im Angebot eines Rückflugs die Bedingungen, die der Bestätigung des Angebots und dem Durchführungsplan beigelegt sind).** Frontex könnte auch erwägen, den Plan für anstehende GRO mindestens eine Woche im Voraus öffentlich zu machen und auf seiner Website klarzustellen, dass sie für die Anwesenheit der Überwachungsbehörden in der JRO bezahlen kann .

41. In Bezug auf die sogenannte „repräsentative Überwachung“ gemäß Artikel 14 Absatz 5 des Kodex stellt der Bürgerbeauftragte die Skepsis einiger Befragten fest, wie ein Betreuer aus einem Mitgliedstaat das Verhalten von Begleitpersonen aus einem anderen Mitgliedstaat überwachen könnte, da sie nach ihren nationalen Vorschriften handeln. Der Bürgerbeauftragte sieht jedoch Potenzial bei einer solchen Überwachung, sofern die Überwachungsbehörden ordnungsgemäß über die im Durchführungsplan vereinbarten Zurückhaltungsmöglichkeiten informiert werden. Darüber hinaus könnte Frontex Länderblätter über den zulässigen Einsatz von Zurückhaltungsmitteln in jedem Mitgliedstaat erstellen und veröffentlichen. Eine Schulung für Monitore in diesem Bereich wäre ebenfalls hilfreich [29] sowie die Aufzeichnung der JRO.

42. Die Frage bleibt, was Frontex tun sollte, wenn keine OMS/PMS-Monitore für eine JRO zur Verfügung stehen. Bei der Überprüfung von Dokumenten stieß der Bürgerbeauftragte mehrfach auf eine Empfehlung in den Bewertungsberichten von Frontex, wonach Frontex und die OMS einen Pool von Beobachtern von NRO oder anderen Grundrechtsgremien in Anspruch nehmen sollten. Darüber hinaus ist dem Bürgerbeauftragten das EU-Projekt zur Überwachung der Rückführung bekannt, zu dem auch Arbeiten zur Einrichtung eines Überwachungspools gehören, das derzeit vom Internationalen Zentrum für die Entwicklung der Migrationspolitik durchgeführt wird. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass ein solcher Pool eine hilfreiche Lösung sein könnte, um die physische Präsenz von Monitoren in GRO zu erhöhen.

43. Dies kann jedoch unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Beobachter problematisch sein. Insbesondere kann die Unabhängigkeit der Beobachter gefährdet werden, wenn sie von der zuständigen **staatlichen** Institution einem bestimmten Rückflug „zugeteilt“ werden, anstatt sich freiwillig für bestimmte Operationen auf eigene Initiative zu engagieren. Eine Lösung für dieses Problem wäre für Frontex selbst, JRO-Monitore aus einem solchen Pool auszuwählen.

44. Generell sind weitere Überlegungen darüber erforderlich, was eine unabhängige und effiziente Überwachung mit sich bringt. [30] Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b der Frontex-Verordnung sieht vor, dass die Überwachung der GRO auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien erfolgt und die gesamte GRO von der Phase vor der Abreise bis zur Übergabe der Rückkehrer im Rückkehrland abdeckt. Sie listet jedoch die Kriterien nicht auf. Der



Verhaltenskodex von Frontex besagt lediglich, dass die Überwachung eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie ist. Es ist daher schwer nachvollziehbar, wie Frontex auf Artikel 13 Absatz 2 des Verhaltenskodex zurückgreifen kann, der Folgendes vorsieht: „*MSS, die an einer GRO teilnehmen, müssen sicherstellen, dass sie über ein wirksames System zur Überwachung der Rückführung verfügen. Die Nichterfüllung dieser Bedingung könnte letztlich dazu führen, dass die Teilnahme des jeweiligen Mitgliedstaats verschoben oder storniert wird.*“

45. Das Vorbringen von Frontex, wonach eine Entscheidung über die Verschiebung/Stornierung auf einer Entscheidung der Kommission über die Nichteinhaltung von Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie beruhen sollte, ist fehlerhaft. Wenn Frontex hier auf mögliche Maßnahmen der Kommission nach Art. 258 AEUV [31] Bezug nehmen wollte, weist der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass die Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren keine „Entscheidung“ trifft, wonach ein Mitgliedstaat gegen EU-Recht verstoßen habe. Vielmehr leitet sie das Verfahren ein und legt die Sache gegebenenfalls dem Gerichtshof zur Entscheidung vor. Darüber hinaus besteht der Standardansatz der Kommission darin, dass solche Verfahren normalerweise nicht in Bezug auf isolierte Ereignisse eingeleitet werden sollten, sondern nur, wenn es in einem Mitgliedstaat eine etablierte Praxis gibt.

46. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass zur Anwendung von Artikel 13 Absatz 2 des Verhaltenskodex Frontex sein eigenes Fachwissen aufbauen sollte. Das Bewusstsein der Mitgliedstaaten, dass Frontex bereit ist, Sanktionen gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Kodex auf der Grundlage seiner eigenen Tatsachenfindung zu verhängen, könnte tatsächlich eine präventive Rolle spielen und letztlich die nationale Überwachung fördern. Frontex könnte auch einschlägige Informationen von nationalen Bürgerbeauftragten und ähnlichen Stellen einholen.

## GRO-Verfahren und Transparenzstandards

47. Die Überprüfung der Frontex-Dateien durch die Bürgerbeauftragte ermöglichte es ihr, das von Frontex angewandte Verfahren bei der Koordinierung und Organisation der GRO [32] zu verstehen und zu dem Schluss zu gelangen, dass es konsequent auf alle GRO angewandt wird: Standardformulare werden bei Bedarf erstellt und aktualisiert (z. B. Bewertungsbögen für Beobachter in Sammeln von GRO), Frontex-Dokumente umfassend ausgearbeitet, die Dateien ordnungsgemäß aufgezeichnet und die GRO dokumentiert.

48. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass es nicht viele öffentliche Informationen über die GRO gibt. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf für Rückkehrer kann illusorisch werden, wenn Beobachter, Rückkehrer und Sozialarbeiter und/oder gesetzliche Vertreter, die Rückkehrer im Falle von Menschenrechtsverletzungen unterstützen, keinen Zugang zu den einschlägigen rechtlichen und sachlichen Informationen erhalten können. Darüber hinaus sollte die Transparenzpolitik von Frontex die Tatsache widerspiegeln, dass dies ein Bereich von erheblichem öffentlichem Interesse ist.



49. Auf der Website von Frontex wird derzeit nur die erste Seite des Frontex-Bewertungsberichts mit Angaben zum Budget, der Anzahl der Teilnehmer, aus welchem Land sie zurückgegeben werden und ob ein Monitor anwesend war, veröffentlicht. Wie die Bürgerbeauftragte von ihrer Kontrolle weiß, enthält das vollständige Dokument beispielsweise Empfehlungen von Frontex und Überwachungsbemerkungen, soweit solche Bemerkungen gemacht werden.

**50. Frontex sollte daher auf seiner Website Folgendes veröffentlichen: Die GRO-Evaluierungsberichte von Frontex, einschließlich der Beobachtungen der Beobachter und der Frontex-Empfehlungen; den Abschnitt des Durchführungsplans der GRO, der sich auf den vereinbarten Einsatz von Zurückhaltungsmitteln bezieht; Frontex's Best Practices für JROs . Im GRO-Umsetzungsplan oder -bedingungen sollte Frontex verlangen, dass die Berichte der Überwachungsstellen an Frontex übermittelt werden. Diese Berichte sollten wiederum auf der Website von Frontex veröffentlicht werden.**

## Sammeln von Flügen

51. Die Bürgerbeauftragte ist besorgt über die Einführung von Sammel-GROs, deren Existenz sie bei ihrer Einsichtnahme von Dokumenten erfahren hat. Bei dieser Inspektion erläuterte Frontex, unter welchen Bedingungen die Zusammenarbeit eines Drittlandes in solchen GRO akzeptiert werden kann. [33] Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass eine vorherige Schulung von Begleitpersonen aus Drittländern (mit wertvoller Beteiligung der FRO) nützlich ist und dass die Anwesenheit eines Frontex-Vertreters, eines OMS-Begleiters und eines EU-Beobachters an Bord des Fluges unerlässlich ist, um Menschenrechtsverletzungen oder Misshandlungen vorzubeugen oder anderweitig darauf zu reagieren.

52. Frontex argumentierte jedoch auch, dass die Sammlung von GRO nur die Drittländer betreffen wird, die Vertragsparteien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten stellt die Tatsache, dass ein Drittland die EMRK unterzeichnet hat, für sich genommen keine angemessene Garantie dafür dar, dass die Menschenrechte (insbesondere das Recht auf Leben und das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und Folter) in der Praxis im Rahmen von Rückflügen gewahrt werden. [34] Darüber hinaus sind die Strafverfolgungsbeamten aus Drittländern nicht verpflichtet, den Verhaltenskodex von Frontex anzuwenden. [35] Schließlich fliegen die Flugzeuge, die bei der Sammlung von JROs eingesetzt werden, unter der Flagge eines Drittlands. Die Frage der Zuständigkeit/Haftpflicht ist daher offen.

53. Vor diesem Hintergrund ist die Bürgerbeauftragte der Auffassung, **dass Frontex sicherstellen sollte, dass die Grundrechte bei der Sammlung von GRO gewahrt werden (in Übereinstimmung mit ihren eigenen Menschenrechtsverpflichtungen als verantwortlicher Koordinator der GRO). Frontex sollte auch öffentlich den Rechtsrahmen für sogenannte Sammel-GRO, einschließlich der Arbeitsvereinbarungen mit Drittländern, erläutern, die gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Frontex-Verordnung [36] geschlossen wurden.**



## Verhaltenskodex für GRO

**54.** Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass alle Teilnehmer einer GRO rechtlich verpflichtet sind, den Verhaltenskodex von Frontex für GRO zu befolgen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Annahme des Beschlusses des Exekutivdirektors über den Kodex [37], der jedem Durchführungsplan der GRO beigelegt ist, durch die freiwillige Beteiligung der Mitgliedstaaten an der GRO. Artikel 4 des Kodex umfasst Grundrechtsverpflichtungen, die durch nationales, internationales und EU-Recht festgelegt sind.

**55.** Der Kodex sieht einen Standardansatz mit gemeinsamen Grundsätzen und Verfahren vor, der von allen von Frontex koordinierten GRO einzuhalten ist. Auch wenn die Standards für den Schutz der Menschenrechte in einigen Mitgliedstaaten höher sein könnten (wie der spanische Bürgerbeauftragte argumentiert), geht der Kodex auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Ansatzes ein. Jedenfalls sieht der Kodex zumindest in Bezug auf die Mittel zur Zurückhaltung vor, dass PMS keine Zwangsmaßnahmen anwenden dürfen, die nach nationalem Recht verboten sind, auch wenn diese Maßnahmen von OMS und Frontex für eine bestimmte JRO akzeptiert werden (Artikel 6 Absatz 5 des Kodex).

**56.** In den nachstehenden Vorschlägen nennt die Bürgerbeauftragte auf der Grundlage der Antworten auf ihre Konsultation eine Reihe wünschenswerter Änderungen an den Artikeln 5-11 und 17 des Kodex.

## Verbesserungsvorschläge des Bürgerbeauftragten

**57.** Der Bürgerbeauftragte schlägt Frontex vor,

A) Annahme und Veröffentlichung eines Dokuments, das die Maßnahmen beschreibt, die seine Vertreter während einer gemeinsamen Rückführungsaktion (JRO) in Situationen von Menschenrechtsverletzungen oder Misshandlungen vor oder während des Fluges ergreifen können. Dies könnte in seine *bewährten Verfahren zu GRO aufgenommen* oder als gesonderte Veröffentlichung herausgegeben werden.

B) Erstellung eines Beschwerdeformulars für Rückkehrer sowie eines Informationsblatts über das Beschwerdeverfahren, das in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt wurde; Kofinanzierung von Übersetzungen dieser Dokumente in die am häufigsten verwendeten Sprachen. Die Informationen sollten Kontaktdaten von Agenturen oder Einzelpersonen enthalten, die Rückkehrern bei der Einreichung einer Beschwerde helfen könnten, wenn sie sich wieder im Rückkehrland befinden, z. B. NRO, *Pro-Bono*- Anwälte und Bürgerbeauftragte



aus Drittländern.

C) Unterstützung von Projekten, die darauf abzielen, die Rückführungsmaßnahmen in jedem Mitgliedstaat zu dokumentieren oder ein solches Projekt selbst zu starten; führen Sie diese Zurückhaltungsmittel auf, denen sie in einer GRO niemals zustimmen würde, und machen Sie diese Dokumente öffentlich.

D) Festlegung einer Anforderung im Durchführungsplan der JRO und Prüfung der Einhaltung, dass Familien mit Schwangeren und Familien mit Kindern das Flugzeug getrennt besteigen und getrennt von anderen Rückkehrern sitzen können.

E) Erfordern Sie im Pre-JRO-Verfahren, dass die obligatorische physische Anwesenheit von Monitoren in der JRO in den entsprechenden Dokumenten behandelt wird (nämlich im Angebot eines Rückflugs die Bedingungen, die der Bestätigung des Angebots und dem Durchführungsplan beigelegt sind). Frontex könnte den Plan für die anstehenden GRO auch mindestens eine Woche im Voraus öffentlich machen und auf seiner Website klarstellen, dass es für die Anwesenheit der Überwachungsbehörden in der JRO bezahlt; Frontex könnte schließlich Länderblätter über den zulässigen Einsatz von Zurückhaltungsmitteln in jedem Mitgliedstaat erstellen und veröffentlichen und diesbezügliche Schulungen für die Überwachung durchführen.

F) Erfordernis im Durchführungsplan (oder Bedingungen) der GRO, dass die Überwachungsberichte an Frontex weitergeleitet werden; veröffentlichen Sie auf seiner Website: Die GRO-Evaluierungsberichte von Frontex, einschließlich der Beobachtungen der Beobachter und der Frontex-Empfehlungen; den Abschnitt des Durchführungsplans der GRO, der sich auf den vereinbarten Einsatz von Zurückhaltungsmitteln bezieht; *Bewährte Frontex-Praktiken für GRO* ; Berichte der Monitore.

G) Gewährleistung, dass die Grundrechte in sogenannten Sammel-GRO geachtet werden; erläutern Sie insbesondere öffentlich (i) den Rechtsrahmen für die Erhebung von GRO, einschließlich der Arbeitsvereinbarungen mit Drittländern, die gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Frontex-Verordnung geschlossen wurden, und ii) wie Frontex seinen eigenen Menschenrechtsverpflichtungen bei der Erfüllung seiner Rolle als Koordinator der GRO nachkommt.



H) den Verhaltenskodex wie folgt zu überarbeiten:

- Artikel 5 ( *Zusammenarbeit mit Rückkehrern* ) sollte wie folgt geändert werden. Absatz 1 sieht vor, dass das Ziel einer solchen Zusammenarbeit darin besteht, „die Anwendung von Gewalt“ zu vermeiden oder auf das erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Dieses Konzept wird jedoch im Kodex nicht erläutert, und es besteht keine Anforderung einer früheren Vereinbarung über die Anwendung von Gewalt, die der in Nummer 6.4 vorgesehenen vergleichbar ist, und es sollte nicht erläutert werden, welche Gewaltanwendung in Betracht gezogen werden kann.
- Artikel 5 Absatz 2 des Kodex sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den Rückkehrern **ausreichende** und eindeutige Informationen über die JRO zur Verfügung stellen, einschließlich der Möglichkeit, eine Beschwerde über mutmaßliche Misshandlungen während der Operation einzureichen. Dies sollte eine klare **Anforderung** sein. Darüber hinaus gibt es keinen Grund, eine solche Beschwerde auf Anschuldigungen der „Misshandlung“ zu beschränken. Die vollständige Umsetzung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47 EU-Charta, Artikel 13 EMRK) erfordert, dass sich der Kodex auf **alle Verletzungen der Rechte aus der Charta erstreckt, die während der GRO auftreten**. Im Kodex sollte ferner festgelegt werden, dass jedem Rückkehrer **Leitlinien für die Beschwerdemechanismen** der Mitgliedstaaten und von Frontex zusammen mit einem **Beschwerdeformular** zur Verfügung gestellt werden.
- Artikel 6 Absatz 2 ( *Verwendung von Zwangsmaßnahmen* ) sollte die Anforderung enthalten, dass bei **der Anwendung von Zwangsmaßnahmen den individuellen Umständen jeder Person, wie ihrem schutzbedürftigen Zustand (Kinder, die sich in der GRO mit ihren Familien aufhalten, Personen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, HIV-positive Personen) angemessen Rechnung getragen** wird.
- Artikel 7 ( *Reisefähigkeit und ärztliche Untersuchung* ) sollte geändert werden, um Situationen zu vermeiden, in denen Rückkehrer Wochen oder Tage vor dem Flug untersucht werden und möglicherweise vor dem Einsteigen mit dem JRO-Arzt diese Entwicklung nicht kennen. Absatz 2 sollte (i) vorsehen, dass **alle** Rückkehrer kurz vor dem Flug untersucht werden und (ii) angeben, wann genau diese ärztliche Untersuchung stattfinden wird ( **am Vortag oder am selben Tag** anstelle der bestehenden „in angemessener Zeit“). Absatz 4 sollte vorsehen, dass **„ nur medizinisches Personal Zugang zu medizinischen Informationen der Rückkehrer“ hat** , um Missbräuche zu vermeiden. Die aktuelle Fassung (die Verarbeitung medizinischer Informationen muss im Einklang mit dem anwendbaren und relevanten Schutz personenbezogener Daten erfolgen) dient unter den Umständen eines Rückgabevergangs wenig praktischem Zweck.
- Artikel 8 Absatz 3 (Begleitpersonen ) sollte dahingehend geändert werden, dass Begleitpersonen **eine Ausbildung zum Thema Menschenrechte absolvieren sollten, wobei der Schwerpunkt auf Menschen mit Behinderungen, Frauen und Kindern liegt [siehe oben]** . Der derzeitige Artikel 15, der Menschenrechtsschulungen für alle „Teilnehmer“ vorschreibt , ist nicht hinreichend klar.
- In Artikel 9 ( *Identifikation* ) sollte festgelegt werden, dass alle Bediensteten der **GRO individuell durch Namen oder Identifikationsnummer (z. B. auf einem Ausweis) identifizierbar** sind. Dies sollte die Einreichung von Beschwerden durch Rückkehrer erleichtern und zur Gewährleistung einer angemessenen Rechenschaftspflicht beitragen.
- Artikel 10 Absatz 1 ( *Aufzeichnung* ) sollte einen Haftungsausschluss enthalten, der besagt,



dass für die **Überwachung keine Genehmigung des Organisierenden Mitgliedstaats (OMS), der teilnehmenden Mitgliedstaaten (PMS), Frontex oder des Verkehrsunternehmens erforderlich ist, das Transportmittel betreibt, um während einer GRO eine Aufnahme zu fotografieren, zu filmen oder eine andere Form der Aufzeichnung durchzuführen.**

- In Artikel 11 ( *Medizinisches Personal und Dolmetscher* ) sollte **vorgesehen werden, dass der Arzt der JRO über alle zurückkehrenden Personen umfassende medizinische Informationen erhält .**

- Artikel 17 Absatz 3 ( *Informationsverfahren und Recht auf Unterrichtung* ) sollte wie folgt verbindlich formuliert werden: „ *Der Frontex- **Exekutivdirektor** ersucht die Mitgliedstaaten um Informationen über die Durchführung und die Ergebnisse ihrer Ermittlungen zur Verletzung der Grundrechte.* “ Ohne einen verbindlichen Folgemechanismus kann Frontex nicht beurteilen, ob das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und Wiedergutmachung für Rückkehrer in einer GRO gewährleistet ist.

Emily O'Reilly

Straßburg, den 4.5.2015

[1] Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. 2008, L 348, S. 98.

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

[3] Der Verhaltenskodex für GRO wurde am 7. Oktober 2013 durch den Beschluss des Exekutivdirektors von Frontex angenommen.

[4] Unabhängige Beobachter, die während des gesamten Abschiebungsprozesses anwesend sind, spielen eine wichtige Rolle bei der Verhinderung von Misshandlungen und bei der Gewährleistung der Achtung der Grundrechte der Rückkehrer. Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ein wirksames System zur Überwachung der Rückführung vorsehen.

[5] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm) [Link]

[6] Verfügbar unter:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58135/html.bookmark>



[Link]

[7] Der Bericht über diese Kontrolle, der Frontex übermittelt wurde, ist abrufbar unter:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59005/html.bookmark>  
[Link]

[8] Verfügbar unter:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/caseopened.faces/en/58134/html.bookmark> [Link]

[9] Verfügbar unter:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59007/html.bookmark>  
[Link]

[10] Mitglieder des Frontex-Beratungsforums erklärten, dass ihre Beiträge nicht die Ansicht des Beratenden Forums, sondern ihre eigene vertreten.

[11] „Der Begriff „Escort(s)“ bezieht sich auf das Sicherheitspersonal, einschließlich der von einem privaten Auftragnehmer beschäftigten Personen, die für die Begleitung der Rückkehrer verantwortlich sind, insbesondere während ihrer Beförderung aus dem Mitgliedstaat.  
(Verhaltenskodex für die von Frontex koordinierte GRO)

[12] Artikel 5 Absatz 2: *„Von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie den Rückkehrern ausreichende und eindeutige Informationen über die JRO zur Verfügung stellen, einschließlich der Möglichkeit, eine Beschwerde über mutmaßliche Misshandlungen während der Operation einzureichen.“* Artikel 8 Absatz 1: *„(...) die Mitgliedstaaten tragen die Gesamtverantwortung im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Staatsverantwortung (...) für die Untersuchung und Sanktionierung von Handlungen von Begleitpersonen, die nach ihren Weisungen handeln (...), unabhängig davon, ob es sich bei den Begleitpersonen um Staatsbedienstete handelt oder bei einem privaten Auftragnehmer beschäftigt ist.“*

[13] In diesen JRO stellt das Drittland, in das Migranten zurückgeführt werden, das Flugzeug, Begleitpersonen und medizinisches Personal für die Operation zur Verfügung. Die Übergabe von Migranten durch nationale Behörden/Äscoorts erfolgt auf einem Flughafen in der EU. Frontex bietet Schulungen für Begleitpersonen aus Drittländern an. Diese GRO begannen 2014 als Pilotprojekt.

[14] EGMR (GC), *El-Masri gegen die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*, 13. Dezember 2012, Rn. 206.

[15] Zum Beispiel werden die Überwachungsberichte des spanischen und dänischen Bürgerbeauftragten auf ihren Websites veröffentlicht.

[16] Laut FRA muss diese Veröffentlichung angesichts der Entwicklungen seit 2011 aktualisiert werden, als sie zuletzt überprüft wurde.



Während die EU über Frontex keine Hauptverantwortung für Menschenrechtsverletzungen in einer JRO trägt, kann argumentiert werden, dass sie im Falle einer Menschenrechtsverletzung, die von Mitarbeitern des OMS/PMS durch Handlung oder Unterlassung begangen wird, eine Nebenverantwortung trägt. Siehe insbesondere den Beitrag des Internationalen Gerichtshofs zur gezielten Konsultation des Bürgerbeauftragten. Der EuGH verwies auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach der betreffende Staat an groben Menschenrechtsverletzungen mitschuldig gewesen sei, „weil seine Bevollmächtigten die Behandlung aktiv erleichterten und keine Maßnahmen ergriffen hätten, die unter den Umständen des Falles erforderlich gewesen wären, um dies zu verhindern“ (EI\_Masri gegen die ehemalige Yougoslawische Republik Mazedonien, EGMR, GC, Klage Nr. 39630/09, Urteil vom 13. Dezember 2011, Rn. 211). Der IGH verwies auch auf Artikel 14 des Entwurfs von Artikeln der Vereinten Nationen über die Verantwortung internationaler Organisationen: „Eine internationale Organisation, die einen Staat oder eine andere internationale Organisation bei der Begehung einer international unrechtmäßigen Handlung des Staates oder der letztgenannten Organisation unterstützt oder unterstützt, ist dafür international verantwortlich, wenn I) die frühere Organisation dies mit Kenntnis der Umstände der international unrechtmäßigen Handlung tut; und b) die Handlung wäre international unrechtmäßig, wenn sie von dieser Organisation begangen würde.“

[http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A\\_66\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_66_10.pdf) [Link]

[18] Siehe hierzu den Beitrag des spanischen Bürgerbeauftragten und den „Bericht an die Regierung der Niederlande über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in den Niederlanden“ vom 16. bis 18. Oktober 2013 in Straßburg, S. 8, abrufbar unter:

<http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf> [Link]

[19] Siehe hierzu den Beitrag des belgischen Föderalen Migrationszentrums.

[20] Daten, auf die das Globale Inhaftierungsprojekt in seiner Antwort auf die gezielte Konsultation des Bürgerbeauftragten Bezug genommen hat.

[21] Dies gilt unbeschadet der Aufgaben des OMS, das letztlich im Falle eines schweren Zwischenfalls an Bord gemäß dem Beschluss des Rates vom 29. April 2004 über die Organisation gemeinsamer Flüge zur Abschiebung aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen, die Gegenstand individueller Abschiebungsanordnungen sind (ABl. 2004, L 261, S. 28), Nr. 3.1 des Anhangs „Gemeinsame Leitlinien für gemeinsame Abschiebungen auf dem Luftweg“ verantwortlich ist.

[22] Der Bürgerbeauftragte hat dem Europäischen Parlament in der Sache OI/5/2012/BEH-MHZ einen Sonderbericht zu diesem Thema vorgelegt. Der Bericht ist abrufbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark> [Link] Aus diesem Grund wiederholt der Bürgerbeauftragte hier nicht die gleiche Empfehlung.

Das belgische föderale Migrationszentrum wies als Beispiel darauf hin, was in der Phase der Rückkehr nach der Rückkehr passieren könnte, dass im Falle einer belgischen Rückkehr nach



Kinshasa im Jahr 2013 38 Personen von den örtlichen Behörden nach ihrer Ankunft am Zielflughafen festgenommen und inhaftiert worden seien. Sie wurden mehrere Stunden lang verhaftet, ohne die Möglichkeit zu essen oder zu trinken. Im Januar 2015 berichtete die Irish Times über eine Rückführung aus Irland, bei der ein somalischer Staatsangehöriger nach Tansania zurückgebracht wurde, aber bei der Ankunft am Internationalen Flughafen Kilimanjaro die Zulassung verweigert wurde; anschließend wurde er nach Dar Es Salaam geflogen, wo berichtet wird, dass er von der Polizei geschlagen und gefoltert wurde und einige Tage später an seinen Verletzungen starb. Siehe <http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/deported-from-ireland-attacked-and-left-to-die-1.2053069>

[24] Siehe insbesondere die Antwort des ICJ.

[25] Artikel 6 des Verhaltenskodex sieht vor, dass „das OMS und Frontex vor der GRO über eine Liste zugelassener Beschränkungen entscheiden“.

[26] „Bericht an die Regierung der Niederlande über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in den Niederlanden vom 16. bis 18. Oktober 2013“, herausgegeben am 15. Februar 2015 in Straßburg, abrufbar unter: <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf> [Link]

[27] Der EGMR hat festgestellt, dass die extreme Verletzlichkeit des Kindes der entscheidende Faktor ist und Vorrang vor Überlegungen in Bezug auf den Status des illegalen Einwanderers hat. Siehe *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga/Belgien*, Nr. 13178, Rn. 55, Urteil vom 12. Oktober 2006.

[28] Siehe den oben genannten Bericht.

[29] Der Bürgerbeauftragte stellt in diesem Zusammenhang fest, dass das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung Schulungen für Monitore anbietet, für die Frontex Ausbilder bereitstellt.

Das belgische föderale Migrationszentrum listete die minimalen Bedingungen für eine wirksame und unabhängige Überwachung auf. Beispielsweise muss ein Beobachter in der Lage sein, in rechtlicher und praktischer Hinsicht Informationen von Personen zu sammeln, die behaupten, dass sie sogar während der Phase der Rückkehr nach der Rückkehr Opfer eines Vorfalls geworden sind; die Überwachungsberichte müssen alle Phasen der GRO abdecken und den betroffenen Personen und der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen; die Monitore müssen in der Lage sein, den gesamten Vorgang frei zu filmen, alle Arten von Vorfällen der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen (einschließlich der Online-Veröffentlichung von Informationen und Video- oder Tonaufnahmen) und in der Lage sein, alle Verwaltungs- und Justizbehörden aller Mitgliedstaaten zu melden oder eine Beschwerde einzureichen.

[31] Artikel 258 AEUV:



*„Ist die Kommission der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, so gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, nachdem sie dem betreffenden Staat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat.*

*Kommt der betreffende Staat der Stellungnahme nicht innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nach, so kann die Kommission den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen.“*

[32] Dieses Verfahren umfasst Verwaltungsschritte, die vor und nach der GRO stattfinden. Vor der JRO unterbreitet das OMS Frontex per Brief ein Angebot zur Organisation der JRO. Frontex erkennt das Angebot in einer Antwort an, an die er „Bedingungen für die JRO“ anschließt. Die „Bedingungen“ werden auf der Grundlage einer Vorlage erstellt und beziehen sich unter anderem auf finanzielle Aspekte, Anforderungen und Logistik. Anschließend erstellt Frontex in Zusammenarbeit mit dem OMS einen „Durchführungsplan“ (auch auf der Grundlage eines Musters), der einen Anhang zum spezifischen Finanzierungsbeschluss für die JRO darstellen wird. Frontex erlässt dann spezifische Finanzierungsbeschlüsse und übermittelt sie vor der GRO an das OMS und jedes PMS. Nach dem Ende der JRO füllen die Begleitler der OMS und der PMS Nachbesprechungsformulare aus. Innerhalb von 14 Tagen nach Ende der JRO stellt das OMS Frontex einen standardisierten Bericht über den endgültigen Rückkehrbetrieb zur Verfügung. Schließlich erstellt Frontex einen eigenen abschließenden Bewertungsbericht (die FRO legt ihre Initialen darauf, um ihre Zustimmung zu zeigen). Im letzten Schritt leistet Frontex die Abschlusszahlung nach Erhalt der Abschlussrechnungen von OMS und PMS. Zusätzlich zu dieser individuellen Abwicklung der GRO organisiert Frontex viermal im Jahr Planungs- und Bewertungssitzungen der nationalen Schwerpunkte zu den zwischenzeitlich stattgefundenen GROs.

[33] Siehe den Bericht über die Einsichtnahme von Dokumenten, abrufbar unter <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59005/html.bookmark> [Link]

[34] [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf) [Link]

[35] Artikel 1 des Kodex: *„Dieser Kodex enthält gemeinsame Grundsätze und Hauptverfahren, die bei den von Frontex koordinierten gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu beachten sind (...).“* (Hervorhebung hinzugefügt)

[36] *„Die Agentur kann im Rahmen der mit diesen Behörden geschlossenen Arbeitsvereinbarungen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des AEUV mit den Behörden von Drittländern zusammenarbeiten, die in den unter diese Verordnung fallenden Angelegenheiten zuständig sind. Diese Arbeitsvereinbarungen beziehen sich ausschließlich auf die Verwaltung der operativen Zusammenarbeit.“*

[37] Ziff. 2 des Beschlusses des Exekutivdirektors Nr. 2013/67 zur Einführung des Kodex: *„Der Kodex gilt für alle Teilnehmer, die an gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen teilnehmen, die von Frontex koordiniert werden, und müssen von ihnen eingehalten werden.“*