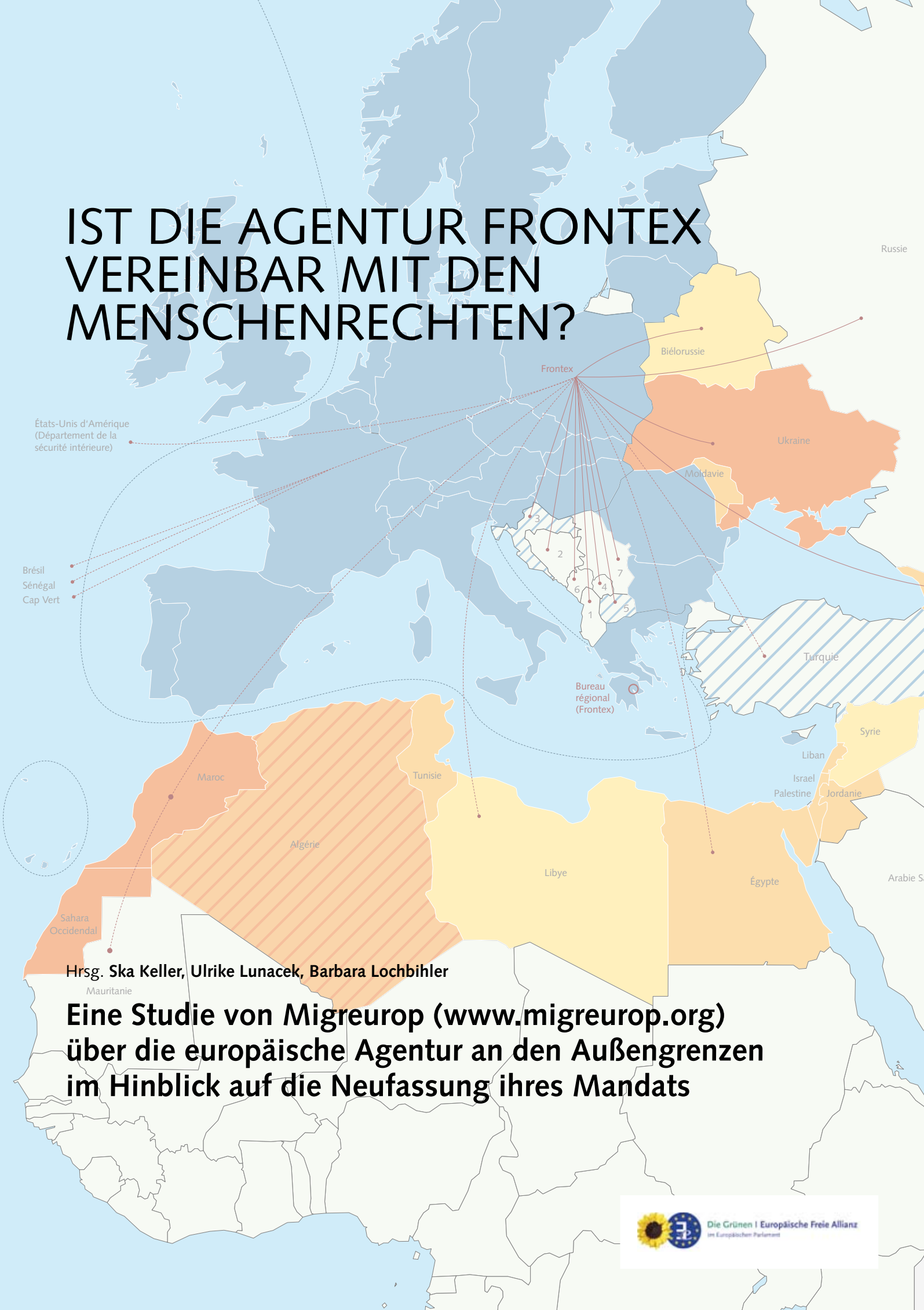


IST DIE AGENTUR FRONTEX VEREINBAR MIT DEN MENSCHENRECHTEN?

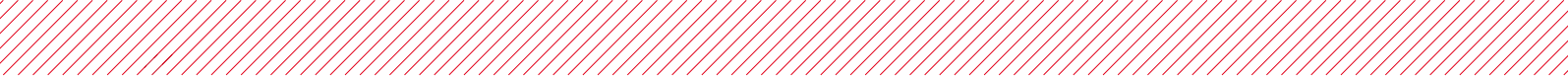


Hrsg. Ska Keller, Ulrike Lunacek, Barbara Lochbihler

Eine Studie von Migreurop (www.migreurop.org)
über die europäische Agentur an den Außengrenzen
im Hinblick auf die Neufassung ihres Mandats



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament



Liebe Leserin, lieber Leser,

für die Fraktion der Grünen im Europaparlament steht außer Zweifel, dass Frontex sowohl bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen als auch bei Abschiebungen grundlegende Menschenrechtsprinzipien beachten muss. In der Vergangenheit gab es jedoch immer wieder Berichte über gewaltsame Übergriffe und Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Frontex-Missionen.

Von entscheidender Bedeutung für die zukünftige Arbeit von Frontex ist, dass Grundrechte garantiert, geschützt und gefördert werden. Um dies zu gewährleisten, muss ein effektives und unabhängiges System der Evaluierung und des Monitorings eingeführt werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Arbeit der Agentur ist die Ausbildung des Personals, vor allem jenes vor Ort, des operationellen Personals. Bei Fortbildungen und Schulungen müssen verstärkt Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden. Die vorliegende Studie wurde im Auftrag der Fraktion der Grünen im Europaparlament erstellt und beleuchtet die menschenrechtlichen Implikationen der Frontex-Arbeit.

Die Grünen im Europaparlament werden die Arbeit von Frontex weiterhin kritisch begleiten.



Ska Keller



Ulrike Lunacek



Barbara Lochbihler

MIGRATION



IS NOT A CRIME

INHALTSVERZEICHNIS

6	//////////	Einführung
10	//////////	TEIL I: EINIGE BEISPIELE ZUR VERLETZUNG DER GRUNDRECHTE
11	//////////	A. Nichtbeachtung des Asylrechts
		1. Bei der Überwachung der Außengrenzen der Europäischen Union
		2. Bei den Maßnahmen zur Identifizierung illegaler Einwanderer
13	//////////	B. Behinderungen beim „Recht jedes Land zu verlassen“
14	//////////	C. Unmenschliche und erniedrigende Behandlung
		1. In den Rückkehrländern
		2. Während der von der FRONTEX durchgeführten Aktionen
19	//////////	D. Recht auf den Schutz von personenbezogenen Daten
21	//////////	E. Diskriminierung
24	//////////	TEIL II: EIN JURISTISCHER RAHMEN, DER DIE DURCHMISCHUNG VON VERANTWORTLICHKEITEN FÖRdert
25	//////////	A. Mitgliedsstaaten, FRONTEX, Europäische Union: Wer ist verantwortlich für die Tätigkeiten der Agentur FRONTEX?
		1. Unzureichender Verordnungstext zur Bestimmung der Haftung bei den Kontrollen der Agentur: Vom juristischen Engpass zur politischen Schizophrenie
		2. Die extraterritoriale Anwendung der gemeinschaftlichen Bestimmungen
		3. Internationales Recht anwendbar auf FRONTEX-Aktionen auf Hoher See
31	//////////	B. Führen die Partnerschaften der Agentur FRONTEX zu einer Verschiebung von Verantwortlichkeiten?
		1. Die Partnerschaft mit dem UNHCR und der FRA: Alibi oder Kooperation?
		2. Kooperation mit Drittstaaten: Verträge am Rande des Rechts unter wessen Verantwortung?
40	//////////	TEIL III: AUSWIRKUNGEN DES ÄNDERUNGSENTWURFS DER VERORDNUNG 2007/2004 AUF DIE GRUNDRECHTE
41	//////////	A. Risiken bei der „Erleichterung“ der Zusammenarbeit mit Drittländern
		1. Zielsetzungen
		2. Schwache Garantien
44	//////////	B. Welchen Rahmen für die gemeinsamen Rückführungsaktionen?
		1. Verhaltenskodex und unabhängige Kontrollen bei Sammelflügen
		2. Aktionen mit einem hohem Gefährdungspotential
47	//////////	C. Grundrechte: Große Spanne zwischen Verordnungstext und Effektivität
		1. Lücken in der Verwaltung der gemeinsamen Aktionen
		2. Fast keine Bezugnahme auf das Asylrecht
		3. Fehlende Transparenz
50	//////////	SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN
51	//////////	BIBLIOGRAPHIE

Einführung

Die Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen ist eine Priorität, seit die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) beim Europäischen Gipfel von Tampere im Jahr 1999 beschlossen haben, eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik zu verfolgen. Nach mehreren gemeinschaftlichen Aktionen im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, haben sich die Innenminister der fünfzehn ersten Mitgliedsstaaten im Mai 2002 in Rom auf die Gründung eines Sonderkorps zur Überwachung der EU-Außengrenzen geeinigt. Bekannt gegeben in der Mitteilung der Kommission vom 7. Mai 2002 „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten“, wurde das Projekt offiziell im Juni 2002 in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla (Spanien) bestätigt.

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) wurde im Oktober 2004 gegründet und nahm ihren Betrieb im Oktober 2005 auf. Mit Sitz in Warschau ist es das Hauptziel von FRONTEX, den integrierten Schutz der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu verbessern. Die Grenzschutzbeamten der einzelnen Mitgliedsstaaten sowie der assoziierten EU-Staaten (Island, Norwegen, Schweiz) stehen der Agentur für ihre Überwachungsaktionen zur Verfügung.

Das Budget der Agentur wird stetig erhöht: Von 6,3 Millionen Euro in 2005 auf fast 42 Millionen Euro 2007 und liegt 2010 bei über 87 Millionen Euro. Dank dieser Erhöhung ist eine Unterstützung zweier unterschiedlicher Arten von Aktionen möglich, die durch FRONTEX koordiniert werden: Aktionen zur Überwachung der Grenzgebiete, um Staatsangehörige aus Drittstaaten außerhalb des EU-Gebiets zurückzusenden sowie Aktionen mit dem Ziel der Sammelrückführung von „illegalen“ AusländerInnen aus mehreren Mitgliedsstaaten.

Zur ersten Gruppe von Einsätzen, die auf dem Meer, an den Landgrenzen und auf den großen europäischen Flughäfen stattfinden, gehören:

- Pilotprojekte, die als Versuchsaktionen anzusehen sind. Dadurch will man Informationen über die als gefährdet eingestufteten Regionen erhalten. Eines der Ziele dieser Aktionen ist es, die europäischen Regierungen davon zu überzeugen, der Agentur zusätzliche Mitarbeiter und Material zur Verfügung zu stellen; beides unabdingbar für die Organisation von mehr oder minder dauerhaften Aktionen,
- Gemeinsame Aktionen für eine begrenzte Dauer, die verlängerbar sind und von einem Mitgliedsstaat unter Beteiligung anderer Staaten organisiert werden,
- Kontrollen durch Polizeibeamten aus mehreren Mitgliedsstaaten an einem oder mehreren Grenzübergängen (*focal points*), die über einen relativ langen Zeitraum durchgeführt werden. Die Mitgliedsstaaten erhalten dadurch die Möglichkeit, ihre Erfahrungen in dem Bereich auszutauschen.



Diese verschiedenen Kooperationen können mit Unterstützung von Grenzbeamten, dem Zoll und Polizeibeamten aus Staaten außerhalb Europas durchgeführt werden.

Im Falle eines „plötzlichen und außergewöhnlichen [Einwanderungs]drucks“¹ auf die Grenzen eines Mitgliedsstaates bzw. eines Staates, mit dem FRONTEX ein Abkommen unterzeichnet hat, kann die Agentur seit 2006 auch auf schnelle Eingriffsteams an den Grenzen (Rapid Border Intervention Teams / RABITS) zurückgreifen. Diese Einheiten, die Anfang des Jahres 2010 aus etwa 700 Grenzschutzbeamten bestehen, haben das Ziel, in Abstimmung mit den nationalen Einheiten eine „verstärkte technische und operative Unterstützung“² zu leisten. Auf Antrag Griechenlands sind diese Einheiten zum ersten Mal im November 2010 zum Einsatz gekommen.

Zur zweiten Gruppe gehören „gemeinsame Rückführungsaktionen“ die erheblich zugenommen haben (1622 Personen 2009 gegenüber 428 im Jahr 2007). Das Budget der Agentur zur Koordinierung dieser Flüge ist von einer halben Million Euro im Jahr 2005 auf mehr als sieben Millionen in 2010 gestiegen.

Im Februar 2010 erklärte FRONTEX, über 26 Hubschrauber, 22 Leichtflugzeuge und 113 Schiffe zu verfügen. Laut der Agentur sind in der Datenbasis CRATE (*Centralised Record of Available Technical Equipment*) 476 technische Geräte zur Verwendung im Kampf gegen „illegale“ Einwanderung registriert: mobile Radargeräte, Wärmekameras, Sonden zur Messung des Kohlendioxidstoßes, Herzschlagdetektoren, PMMW Radar (*Passive Millimetric Wave Imager*) usw. Diese Ausrüstung, die in verschiedenen EU-Ländern aufbewahrt wird, wird den Mitgliedstaaten auf Antrag zur Verfügung gestellt. Im Hinblick auf die Ausrüstung erinnern die an den EU-Außengrenzen durchgeführten FRONTEX- Aktionen gut und gerne an eine Abschreckungsstreitmacht. Beispielweise wurden bei der Operation „Poseidon“, an der im Jahr 2009 21 Mitgliedsstaaten beteiligt waren, 23 Schiffe mobilisiert (das sind mehr als 11000 Patrouillenstunden) sowie sechs Flugzeuge und vier Hubschrauber (802 Patrouillenstunden).



Durch diese Aktionen hat sich FRONTEX zu einem „wichtigen Akteur“ bei der Verfolgung der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik an den EU-Außengrenzen entwickelt. Mit Blick auf die ersten Erfahrungen bezeichnet sich die Agentur bereits 2006 als „ein vertrauenswürdigen europäischen Organ, das operativ koordiniert und Beiträge leistet und durch die Mitgliedstaaten und Drittstaaten vollumfänglich unterstützt wird.“ (FRONTEX, 2006: 5), was dazu führt, dass sich die Agentur zu „einem starken operativen ‚Zentrum‘“ (FRONTEX, 2006: 2) entwickeln möchte. Im Jahr 2008 „[möchte] Frontex eine zentrale Rolle bei der Harmonisierung von Grundsätzen, Bedarf,

¹ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten BeamtInnen.

² Ebd.

operativen und administrativen Verfahren spielen und technische Lösungen für den wirkungsvollen Schutz der EU-Außengrenzen bieten“ (FRONTEX, 2008: 9). Ein Jahr später bezeichnet sich die Agentur selbst als *„Dreh- und Angelpunkt des europäischen Konzepts des integrierten Grenzschutzes“* (FRONTEX, 2009: 2). Um diese Ergebnisse zu erreichen, begrüßt ihr Exekutivdirektor, dass er *„in seiner Funktion als Anweisungsbefugter unabhängig agieren [konnte]“* (FRONTEX, 2006: 23) und lässt im Jahr 2007 verlauten: *„Wir sind stolz auf das, was wir erreicht haben, und bereit, mehr zu tun.“* (FRONTEX, 2007: 5).

Die Auswirkungen einer Änderung der Frontex-Verordnung: Bedrohung für die Achtung der Grundrechte an den Grenzen?

FRONTEX die Gelegenheit zu geben *„noch mehr zu tun“*, so lautet das Ziel der Überarbeitung der Verordnung zur Errichtung der Agentur, die im Februar 2010 von der Europäischen Kommission zwecks Stärkung ihrer Tätigkeit vorgeschlagen wurde.

Der Ausbau der Befugnisse der Agentur erstreckt sich auf mehrere Bereiche: Zunächst durch die *„Möglichkeiten zusätzlicher finanzieller Unterstützung“*³, dann durch die Autonomisierung der Agentur im Verhältnis zu ihren Mitgliedsstaaten. FRONTEX kann in der Tat über eigene Grenzschutzbeamte bei den Überwachungsaktionen verfügen. Die Agentur könnte ebenfalls *„eine Finanzierung oder Kofinanzierung“*⁴ gemeinsamer Rückführungsaktionen mit ihren eigenen Flugzeugen *„beschließen“*. Auf interner Ebene könnte die Agentur *„selbst Initiativen für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ergreifen“*⁵.

Auch nach außen hin werden die Befugnisse der Agentur in dem Verordnungsvorschlag erweitert, indem sie die Möglichkeit erhält, Kooperationen mit Drittländern einzugehen und Projekte in diesen Ländern zu finanzieren, beispielsweise durch den Einsatz von VermittlungsbeamtInnen für *„Immigration“*, um bereits an der Quelle gegen *„illegale“* Einwanderung vorzugehen.

Dies sind viele Vorrechte, die ernsthaft Grund zur Beunruhigung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit der Achtung der Grundrechte geben. Im Übrigen unterstreicht die Europäische Kommission in ihrer Folgeabschätzung⁶ die Gefahr, dass die EU-Einrichtung und ihr Personal Situationen ausgesetzt sind, in denen Grundrechte verletzt werden. Übernimmt FRONTEX die Rolle der Kodirektion, könnten diese Schwierigkeiten tatsächlich ansteigen, da die MitarbeiterInnen in stärkerem Maße in konkrete Maßnahmen eingebunden sind. Diese Sorge kommt noch zu den zahlreichen Grauzonen hinzu, die bereits heute den Betrieb von FRONTEX und die Durchmischung von Verantwortlichkeiten zwischen Agentur und Mitgliedstaaten umgeben. Und dies, obwohl durch den Vertrag von Lissabon ein neuer institutioneller Rahmen geschaffen wurde.

³ Kom (2010) 61 endgültig, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (FRONTEX), Brüssel, 24. Februar 2010.

⁴ Ebd.

⁵ Ebd.

⁶ SEK(2010)150

Der Vertrag von Lissabon: Ein neuer institutioneller Rahmen

Haben das In-Kraft-Treten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon) im Dezember 2009 und die Annahme des Stockholmer Programms, das vom Europäischen Rat am 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedet wurde und eine „*Klärung und Stärkung der Rolle der Agentur FRONTEX auf dem Gebiet des Schutzes der Außengrenzen der Europäischen Union*“ fordert, Auswirkungen auf die Aufgaben der Agentur?

Mit dem Vertrag von Lissabon ist die Charta der Grundrechte als einer der Grundpfeiler der Europäischen Union juristisch bindend. Künftig untersteht FRONTEX dieser Charta und könnte damit für seine Tätigkeit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Verantwortung gezogen werden. Die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs wurden insofern erweitert, dass er in Zukunft Vorabentscheidungen zu Fragen zum Thema Visum, Asyl, Einwanderung und Personenverkehr treffen kann.

Mit der Ausdehnung des Mitentscheidungssystems wurde die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt, da das Parlament künftig stärker präsent ist in Bereichen in Verbindung mit der Migrationssteuerung sowie auf den Gebieten Recht, Sicherheit und Freiheit. Dennoch werden die Änderungen dadurch abgeschwächt, da bei zahlreichen Bestimmungen immer noch die Mitgliedsstaaten das letzte Wort haben. Der weiterhin vorhandene zwischenstaatliche Ansatz ermöglicht den europäischen Regierungen Verantwortlichkeiten in bestimmten Kernbereichen zu wahren.

In diesem Zusammenhang kann man sich fragen, ob die neuen Forderungen ausreichen, um der Tätigkeit von FRONTEX den richtigen Rahmen zu verleihen. Die Agentur wird immer mehr zum „Abwehrschirm“ für die Mitgliedstaaten, die dazu neigen, die Geschlossenheit im Kampf gegen „illegale“ Einwanderung über die Verpflichtung zu stellen, die gemäß ihrer Verordnung für die von der Agentur koordinierten Teammitglieder gilt, nämlich, „*ihre Aufgaben unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und Menschenwürde auszuüben*“.

TEIL I: EINIGE BEISPIELE ZUR VERLETZUNG DER GRUNDRECHTE

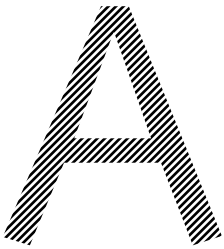
In einer im Dezember 2008 verabschiedeten Entschließung, forderte das Europäische Parlament „dass das Mandat der FRONTEX ausdrücklich die Verpflichtung beinhaltet, die internationalen Menschenrechtsstandards zu erfüllen, sowie eine Verantwortung gegenüber AsylbewerberInnen bei Rettungsaktionen auf Hoher See“, und forderte zu einer Überarbeitung des Mandats auf, „um Rechtslücken (...) zu schließen (...) indem insbesondere die genauen Bedingungen für ihre Seenotrettungseinsätze (...) aufgenommen werden“⁷.

In einer optimistischen Lektüre dieser Entschließung kann man den Aufruf erkennen, den Betrieb der FRONTEX zu verbessern. Allerdings zeigt die Resolution eine sehr beunruhigende Realität auf: Die Agentur FRONTEX, die sich seit vier Jahren in ihren Jahresberichten damit rühmt, die Zahlen von „illegalen“ Einwanderern zu senken, insbesondere dank ihrer Überwachungsaktionen auf See, bietet dem Europäischen Parlament heute keine ausreichende Garantie dafür, dass die Menschenrechte und das Asylrecht eingehalten werden. Zudem ist der juristische Rahmen für die Bedingungen dieser Aktionen nicht ausreichend klar definiert.

Diese schwerwiegenden Mängel werden vom Europäischen Parlament sehr ernst genommen.

Mehrfach seit Gründung der FRONTEX sind die von der Agentur koordinierten Aktionen unter Bedingungen abgelaufen, die fast keinen Einblick von außen zulassen. Verletzungen der Grundrechte wurden entweder durch Berichte von direkten ZeugInnen oder durch Beobachtungen von internationalen Organisationen oder NGO's bzw. durch eine spätere Analyse von Ereignissen, die an die Presse berichtet worden waren, aufgedeckt. Hier sollen die wichtigsten ermittelten Rechtsverletzungen aufgeführt werden, die in erster Linie im Rahmen von FRONTEX-Tätigkeiten begangen wurden, bei denen es am ehesten zur Verletzung der Grundrechte kommen kann. Dazu gehören die Kontrollen an den EU-Außengrenzen mit dem Ziel, Einwanderer in benachbarte Länder auszuweisen und die „gemeinsamen Rückführungsaktionen“; ein Euphemismus, der das bezeichnet, was häufig einer kollektiven Ausweisung gleichkommt.

⁷ Europäisches Parlament, Entschließung zu der Evaluierung und künftigen Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (2008/2157, INI), 18. Dezember 2008.



Nichtbeachtung des Asylrechts

Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention

1 — Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

2 — Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwer wiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

1. Bei der Überwachung der Außengrenzen der Europäischen Union

In den Jahresberichten der Agentur wird der Fokus bewusst auf das zahlenmäßige Ergebnis im Bereich Aufdeckung, Festnahme und „Einreiseverweigerung illegaler Einwanderer“ an den wichtigsten EU-Grenzen gesetzt (FRONTEX, 2006: 7,12). So ist im Bericht von 2007 angegeben, dass 130000 Flüchtlinge aus Drittländern aus der EU ausgewiesen wurden, während im Bericht aus dem Jahr 2008 von 140000 Einreiseverweigerungen die Rede ist. In keinem der beiden Berichte wird erwähnt, dass sich unter den abgewiesenen Personen potentielle AsylbewerberInnen oder schutzbedürftige Personen (unbegleitete Minderjährige, etc.) befinden könnten. Die besonderen Schutzbedürfnisse der MigrantInnen scheinen nicht berücksichtigt worden zu sein, und es wird an keiner Stelle auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung verwiesen, wie er in Artikel 33 der Genfer Konvention von 1951 verankert ist. Dieses Stillschweigen ist umso mehr beunruhigend, da sich FRONTEX auch nicht mit Kommentaren über die wachsende Anzahl von „falschen AsylbewerberInnen“, die versuchen würden, die EU-Grenzen zu überwinden, zurückhält, ohne eine Methode anzugeben, nach der sie zwischen „falschen“ und „echten“ AsylbewerberInnen unterscheiden kann.

Mehrere ZeugInnenberichte aus der Presse, Berichte von NGOs oder von MigrantInnen, die gezwungen wurden in das Land zurückzukehren, das sie verlassen hatten, zeigen auf, dass der in der Genfer Konvention verankerte Grundsatz der Nichtzurückweisung in mehreren Fällen verletzt wurde. Das am stärksten charakteristische Beispiel ist die Übergabe von 75 Boat People, die in der Nähe der Küste der italienischen Insel Lampedusa entdeckt worden waren, an eine libysche Seepatrouille im Rahmen der Operation Nautilus IV im Juni 2009 durch die italienische Küstenwache mit Unterstützung eines deutschen Hubschraubers. Dieser Zwischenfall wurde in einem Bericht der Organisation Human Rights Watch aufgegriffen, in dem eindeutig die Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung anprangert wird:

“On June 18, 2009, for the first time in its history, a Frontex operation resulted in the interdiction and push back of migrants in the central Mediterranean Sea to Libya. A German Puma helicopter operating as part of Operation Nautilus IV coordinated Italian coast guard interception of a boat carrying about 75 migrants 29 miles south of Lampedusa. The Italian Coast Guard reportedly handed the migrants over to a Libyan patrol boat, which took them to Tripoli where they were reported to have been ‘handed over to a Libyan military unit’”⁸.

Ohne die Fakten vollständig anzuerkennen, hat FRONTEX die Notwendigkeit unterstrichen, den Boat People Hilfe zu leisten und hat jedwede Verantwortung angesichts des Risikos für die auf diese Weise abgewiesenen Personen von sich gewiesen, dass ihr eventueller Antrag auf internationalen Schutz nicht berücksichtigt wird. Gil Arias Fernandez, stellvertretender Direktor der FRONTEX dazu:

„Our agency does not have the ability to confirm if the right to request asylum as well as other human rights are being respected in Libya”⁹.

⁸ Human Rights Watch (2009) Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, 98 S. [verfügbar im Internet]; Karl Stagno-Navarra, Handover of Migrants to Italy Results in Forced Repatriation, Malta Today (2009, June 21st)

⁹ Ebd.

Dies ist ein Art Bestätigung dafür, dass sich die am 13. Juni 2008 zwischen der FRONTEX und dem UNHCR unterzeichnete Übereinkunft mit dem Ziel, bei den Aktionen der Agentur die Rechte von Flüchtlingen „und von Personen, die internationalen Schutz beantragen, insbesondere, was die Nichtzurückweisung betrifft“ nicht zu verletzen (s. Teil II) – auf eine „Sensibilisierung“ der PolizistInnen durch UNO-Mitarbeiter beschränkt. In dieser Erklärung wird in keiner Weise die tatsächliche Beachtung des Asylrechts bei den von FRONTEX koordinierten Aktionen in den Vordergrund gestellt. Vor Abschluss der Vereinbarung wurde in den Tätigkeitsberichten von einfachen „Kontakten“ mit dem UNHCR gesprochen, was darauf schließen lässt, dass die Lage im Hinblick auf das Asylrecht überhaupt nicht berücksichtigt wurde.

2. Bei den Maßnahmen zur Identifizierung „illegaler“ Einwanderer

Im Rahmen des Pilotprojekts „Attica“, das 2009 in Griechenland durchgeführt wurde, um die lokalen Behörden bei der Identifizierung illegaler Einwanderer und der Ausweisung in ihr Herkunftsland zu unterstützen, haben VertreterInnen der FRONTEX zusammen mit Sachverständigen, die von den Mitgliedsstaaten abgestellt waren, Seite an Seite mit griechischen BeamtInnen an den Interviews mit Personen teilgenommen, die illegal über die Grenze gekommen waren und in ein Auffanglager gebracht wurden. In ihrem Bericht von 2009 begrüßt FRONTEX die Beschäftigung von DolmetscherInnen, die mehrere Sprachen abdecken konnten. Dadurch konnte eine beachtliche Anzahl von Personen identifiziert werden, die sich als Flüchtlinge aus Ländern mit Bürgerkrieg oder ethnischer Gewalt ausgaben. Dabei wurden aber weder über den Status dieser DolmetscherInnen noch über das Ausmaß ihrer Rolle genauere Angaben gemacht (schlichte Übersetzung oder Beteiligung an der Entscheidung über die Maßnahme der Ausweisung?). In der Presse wurde über die Beschwerde eines griechischen Beamten berichtet, der sich über fehlende Absprachen zwischen den griechischen Behörden und den FRONTEX-MitarbeiterInnen beklagte. Die MitarbeiterInnen hätten allein – auf Basis der von ihnen durchgeführten Gespräche – über die Identifizierung und den Transfer zwecks Rückführung im Falle von mehreren Dutzend MigrantInnen entschieden. Angesichts dieses Zwischenfalls befürchteten einige lokale NGO's eine Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung¹⁰.

Das UNHCR-Büro in Griechenland zeigte sich im Übrigen beunruhigt über diese Unklarheiten bei der Rollenverteilung und hat empfohlen einen eindeutigen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den griechischen Behörden und FRONTEX zu schaffen. Damit soll insbesondere die Möglichkeit zur Anfechtung von administrativen Entscheidungen gegen ausländische Staatsangehörige gegeben werden¹¹.

¹⁰ „Migration: Fortress Europe starts With Greece“, IPS, 31 January 2010.

¹¹ UNHCR, press release, 16 June 2010.



Behinderungen beim „Recht, jedes Land zu verlassen“

Artikel 13.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10. Dezember 1948

Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

Artikel 12.2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte

Jeder Person steht es frei, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen.

Die Durchführung von FRONTEX-Aktionen in den Hoheitsgewässern von Drittländern und mit Hilfe ihrer Polizei bzw. Sicherheitskräften, birgt ernsthafte Risiken für den durch die AEMR und dem IPBPR gestellten Grundsatz. Eine Prüfung der Bedingungen, unter denen seit 2006 die HERA-Aktionen abgelaufen sind, mit dem Ziel, die Kanarischen Inseln vor der Ankunft von Cayucos, beladen mit MigrantInnen von der mauretanischen und senegalesischen Küste, zu schützen – und dargestellt als großer FRONTEX-Erfolg (2006), da diese Aktionen dazu beigetragen haben, diese Einwanderungsrouten in Richtung Europa zu schließen – bietet eine gute Gelegenheit zur Analyse in dieser Hinsicht.

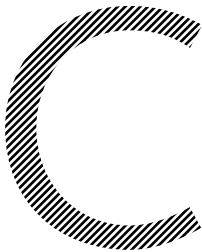
Ein Teil dieser Aktionen besteht in der Identifizierung der MigrantInnen, die über das Meer auf die Kanarischen Inseln gelangt sind und in Auffanglager gebracht wurden. In ihrem allgemeinen Bericht 2006 begrüßt FRONTEX, dass ihre Sachverständigen, zusammen mit den spanischen Behörden, „100% der illegalen Einwanderer“, die sie interviewt hatten, identifizieren konnten und hebt hervor: „Dank der bei den Befragungen gewonnenen Informationen konnten mehrere Schmuggler vor allem im Senegal festgenommen und die Abreise von über tausend Menschen verhindert werden“. Eine Erklärung, bei der sich Amnesty International die Frage nach „der Grundlage [stellt], auf der die Berechnung der Anzahl von eintausend Personen, deren Abreise verhindert werden konnte, erfolgte“¹². Man kann sich weiterhin fragen, wie viele Menschen unter diesen „eintausend Personen“, die anscheinend daran gehindert wurden, den Senegal zu verlassen, Anspruch auf internationalen Schutz gehabt hätten, sofern sie Spanien erreicht hätten? Zusätzlich kann man sich wie im oben genannten Fall von Griechenland die Frage stellen, welche Befragungstechniken angewendet wurden, um dieses Erfolgsergebnis von „100%“ zu erhalten...

Drei Jahre später erfolgt das gleiche Szenario im Rahmen der nun kontinuierlich durchgeführten Aktion HERA. Es handelt sich dabei um die Abreise von MigrantInnen aus Mauretanien und dem Senegal. So begrüßt FRONTEX (2009) die sinkende Anzahl der in dieser Region abgefangenen MigrantInnen dank „einer optimierten Luft- und Seeüberwachung“ in der Nähe der Hoheitsgebiete der beiden Länder, also noch bevor die Flüchtlinge die afrikanische Küste verlassen hatten. Das Netz Migreurop, das die Dokumente der Nationalen Mauretanischen Sicherheit, welche den Personenstand der „nach dem Versuch einer illegalen Reise nach Europa abgefangenen“ Personen (29. September 2009) ermittelte, bestätigt die Behinderungen beim Recht auf Verlassen eines Landes (in dem Fall Mauretanien)¹³.

Hier wird die „Deterritorialisierung“ der von der Agentur durchgeführten Maßnahmen in Frage gestellt. In Zusammenhang mit einer Durchmischung der Verantwortlichkeiten (s. Teil II), ist es schwierig auszumachen, wer aus den Reihen der FRONTEX, der Behörden der Mitgliedsstaaten oder denen der Drittstaaten, die basierend auf Abkommen mit der Agentur oder im Rahmen einer bilateralen Partnerschaft mit einem Mitgliedstaat beteiligt sind, die begangenen Rechtsverletzungen zu verantworten hat.

¹² Amnesty International, Mauritania: „Nobody wants to have anything to do with us“; arrests and collective expulsions of migrants denied entry to Europe, Juli 2008, AFR 38/001/2008. [verfügbar im Internet]

¹³ Migreurop, „Les pays sahélo-sahariens, nouvelles vigies de l'Europe“ in Aux frontières de l'Europe; Contrôles, enfermements, expulsions, Bericht 2009-2010.



Unmenschliche und erniedrigende Behandlung

Artikel 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

Artikel 4 der Charta der Grundrechte der EU

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Kollektivausweisungen ausländischer Personen sind nicht zulässig.

Artikel 19 der Charta der Grundrechte der EU

1 — *Kollektivausweisungen sind nicht zulässig.*

2 — *Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.*

1. In den Rückführungsländern

Weiter oben wurde bereits durch die Erklärung des stellvertretenden Direktors nach der Affäre um die Boat People, die im Juni 2009 der Küstenwache Libyens übergeben wurden, darauf hingewiesen, dass FRONTEX sich nicht dafür verantwortlich fühlt zu prüfen, inwieweit die Menschenrechte in den jeweiligen Ländern beachtet werden, in die die MigrantInnen im Rahmen der von der Agentur koordinierten Maßnahmen (vgl. oben) ausgewiesen werden. Es muss darauf hingewiesen werden, dass es sich hier um eine sehr beunruhigende Einstellung handelt, zumal die Agentur befugt ist, Abkommen mit Drittländern einzugehen, die nicht in gleichem Maße wie die EU-Mitgliedsstaaten an Verpflichtungen hinsichtlich der Grundrechte gebunden sind bzw., die bekanntlicherweise gegen diese verstoßen.

Ohne an dieser Stelle weiter auf die offensichtlichen Gefahren einzugehen, denen die nach Libyen ausgewiesenen Personen ausgesetzt sind, – die Situation der MigrantInnen und Flüchtlinge in diesem Land ist anhand von zahlreichen Studien, Analysen und Umfragen sowie in der Presse¹⁴ ausreichend dokumentiert – soll hier als Beispiel Mauretanien angeführt werden, wo die Befürchtungen weiter verstärkt werden. Seit mehreren Jahren bescheinigen BeobachterInnen immer wieder, dass MigrantInnen in Mauretanien schlecht behandelt werden, entweder, wenn sie überprüft werden, weil sie sich illegal dort aufhalten – und manchmal ebenfalls, wenn sie legal arbeiten – oder, wenn sie sich im Auffanglager von Nouadhibou befinden (von den MigrantInnen Guantanamo genannt). Im Migreurop-Bericht 2009–2010 über die Außengrenzen Europas, bei dem sich das Netz auf eigene Untersuchungen sowie auf Berichte anderer Organisationen, insbesondere Amnesty International, CEAR (Spanische Kommission für Flüchtlingshilfe) und die Mauretanische Vereinigung für Menschenrechte stützt, wird eingehend auf die wiederholten Verletzungen der Menschenrechte in Form von Gewalt, Erniedrigungen, Diebstahl, Schutzgelderpressung und Willkür seitens der Polizeikräfte in Mauretanien hingewiesen¹⁵. Dieser allseits bekannte Tatbestand hindert FRONTEX allerdings nicht daran, die Aktion HERA in ihrem allgemeinen Bericht 2009 als „erfolgreichste“ Aktion der Agentur dank „der engen Zusammenarbeit mit den westafrikanischen Ländern“ – darunter auch Mauretanien – sowie insbesondere dank der erfolgten Verhaftungen darzustellen und lässt damit die Behandlung der verhafteten Personen vollkommen außer Acht.

2. Während der von der Frontex durchgeführten Aktionen

Die Idee, Flüge zu organisieren, an denen sich mehrere Mitgliedstaaten beteiligen würden, um eine große Anzahl von AusländerInnen in ihre Herkunftsländer auszuweisen, wurde im Juli 2005 von den Innenministern der EU-Länder Deutschland, Spanien, Frankreich, Großbritannien und Italien in Evian ins Leben gerufen. Dieses Projekt stützte sich insbesondere auf die Verordnung zur Errichtung der Agentur FRONTEX, welche, in Artikel 9, die Organisation von „gemeinsamen Rückführungsaktionen“ vorsieht.

¹⁴ Siehe z.B. die zahlreichen Artikel über die Nichtbeachtung der Rechte der MigrantInnen auf der Website Fortress Europe

¹⁵ Migreurop, op. cit.

Zwischen 2006 und 2009 hat FRONTEX die Anzahl der Kollektivausweisungen drastisch vorangetrieben, von 1 auf 28 organisierte Flüge (dies entspricht fast 1% der gesamten Ausweisungen, die von den EU-Mitgliedstaaten im selben Zeitraum durchgeführt wurden). Parallel dazu ist die Gesamtanzahl von ausgewiesenen AusländerInnen von 801 Personen 2008 auf 1622 Personen 2009 angestiegen. Das Budget wird stetig erhöht und dürfte 2010 etwa 9,4 Millionen Euro erreichen.

Bis 2009 waren nigerianische Flüchtlinge am stärksten von den Maßnahmen betroffen: 2007 wurden zwei Flüge für etwa einhundert Personen organisiert, während es 2009 siebzehn Flüge für mehr als achthundert Personen waren. Im Jahr 2009 wurden Kollektivausweisungen nach Nigeria von den Ländern Österreich (4)¹⁶, Italien (3), Irland (2), Niederlande (2), Großbritannien (2) und der Schweiz (1) organisiert. Fast alle Mitgliedstaaten haben sich an diesen Aktionen beteiligt.

Tabelle 1 – Gemeinsame Rückführungsaktionen, die durch FRONTEX koordiniert wurden

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010*
Gemeinsame Rückführungen	1	15	15	32	32
Anzahl betroffener Personen	-	428	801	1622	-

Quelle: Frontex

(-) Information nicht verfügbar

* Für 2010 bezieht sich die Statistik auf die ersten 9 Monate

Gewaltanwendung

Die Maßnahmen – mit dem Ziel, Menschen gegen ihren Willen in ihr Herkunftsland zurückzusenden – stehen häufig in Verbindung mit Gewaltanwendung. Es ist schwierig Gegenkontrollen der Informationen über den Ablauf der Maßnahmen durchzuführen, da die Personen zwangsweise abgeschoben werden und ihr Schicksal bei Ankunft im Allgemeinen nicht bekannt ist. Folglich erweist es sich als schwierig, Kontakt zu ihnen herzustellen bzw. aufrechtzuerhalten. Es gibt allerdings in regelmäßigen Abständen ZeugInnenberichte von Ausgewiesenen, in denen von Gewaltanwendungen in Form von Erniedrigungen, Beschimpfungen, Aggressivität, Schlägen bis hin zur Prügel während der Boarding-Versuche die Rede ist. Auf Grund dieser Misshandlungen leben die angetroffenen AusländerInnen in tiefer Angst: Beine gefesselt und Handgelenke in Handschellen, den Mund zum Teil bedeckt, um die Person daran zu hindern zu sprechen oder zu schreien, falls keine Lähmungssprays zu diesem Zweck verwendet werden. Die Tätigkeit der mit diesen Zwangsmaßnahmen beauftragten BeamtInnen, die häufig in Uniform auftreten, prägt sowohl ihre Opfer als auch die anderen AusländerInnen in den Auffanglagern; sie werden zum „Überträger von Unmenschlichkeit“¹⁷.

Bei jeder Maßnahme sind mehrere Staaten involviert; von daher müssen einige Flugzeuge an mehreren europäischen Flughäfen Stopps einlegen. Diese aufeinanderfolgenden Stopps erzeugen bei den AusländerInnen, die zum Teil gefesselt sind, unverhältnismäßige Erwartungen und führen zu Situationen, die die Gesundheit der Personen gefährden.

¹⁶ In Klammern ist angegeben, wie viele Maßnahmen das Land zusammen mit der Agentur koordiniert hat.

¹⁷ Agier Michel (2002) *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 187 S.

Zwei Zeugenberichte von ausgewiesenen Ausländern, die den Kontakt zu FreundInnen in Europa aufrecht erhalten haben, verweisen auf eine schlechte Behandlung bei von der FRONTEX koordinierten Gruppenflügen und stehen online auf der Website Mille Babords¹⁸ zur Verfügung:

- Ausweisung im Gruppenflug am 3. Februar 2010 von Großbritannien in Richtung Nigeria. Der Bericht stammt von PBBB: In einem Bus ging er zusammen mit weiteren Personen vom Auffanglager Tinsley House zum Flughafen. In dem Bus musste er von 11:00 Uhr bis 18:00 Uhr ausharren, ohne das Fahrzeug verlassen zu dürfen oder aufzustehen. Jeder Gefangene wurde vor Besteigen des Flugzeugs von zwei Sicherheitsbeamten begleitet. Nach PBBB „weinten die Kinder (...) als sie sahen, wie ihre Eltern behandelt wurden. [Den] von ihren Eltern getrennten Minderjährigen stand die Trauer ins Gesicht geschrieben“. Bei einem Zwischenstopp in Dublin wurden weitere ausgewiesene Personen hergebracht. Die Hände in Handschellen, beschwerten sie sich darüber geschlagen worden zu sein. Das Flugzeug ist dann in Madrid gelandet, wo Sicherheitsbeamte feststellten, dass PBBB, der unter schweren Kreislaufproblemen leidet, Schmerzen in den Beinen infolge des langen Stillsitzens hatte. Das gerufene Team aus Medizinern erklärte daraufhin, dass sein Zustand es nicht erlaube, an einem Abschiebungsflug teilzunehmen. Die Sicherheitsbeamten haben PBBB dann erlaubt zu gehen. „In Spanien war es am schrecklichsten (...) viele Leute wurden schlecht behandelt, (...) die Gefangenen wurden beschimpft, die Polizei griff sie verbal an und schlug sie“. Als PBBB die spanischen Polizisten nach dem Grund für die schlechte Behandlung fragte, fingen Letztere an ihn zu schlagen, bis englische Polizisten ihnen sagten, dass sie aufhören sollten, wegen seinem Zustand.
- Ausweisung in einem Gruppenflug vom 10. März 2010, Flug Paris-Lagos (Nigeria) mit Zwischenstopp in Madrid (Spanien), organisiert von Frankreich, koordiniert durch Frontex. Der Bericht wird in der Ich-Form von einem der Ausgewiesenen mit Vornamen Ricky erzählt, der am Flughafen von Schiphol ins Flugzeug steigt. Auf der Fahrt dorthin legten Polizisten ihm Handschellen und einen "Bodycuff" an der Taille an. Am Flughafen haben sie ihm auch die Füße gefesselt und dann in einem Privatflugzeug nach Paris abgeschoben. Dabei wurde er von drei Polizisten und einem Arzt begleitet. Die Reise von Amsterdam nach Lagos dauerte insgesamt fast 24 Stunden. In Lagos ließ man ihn aus dem Flugzeug, ohne ihm weder die ärztliche Bescheinigung noch Medikamente zu übergeben, wie es seinem Anwalt vom Department of Repatriation and Departure versprochen wurde. Der Betroffene erhielt 50 Euro, um den Transport zu bezahlen und die ersten Tage zu überleben. Er berichtet:

„Stiegen in ein sehr altes Flugzeug der Fluggesellschaft Egyptair: 8 Nigerianer aus Norwegen, 5 Nigerianer aus Dänemark, 8 bis 10 Nigerianer aus Frankreich, 1 Nigerianer aus den Niederlanden. In Spanien stiegen weitere 20 Nigerianer ein. Unter den Passagieren waren 10 bis 15 Frauen und 2 bis 3 Kinder. Jeder Ausgewiesene wurde persönlich begleitet von 3 Polizisten des Landes der Ausweisung sowie von ärztlichem Personal aus den Niederlanden und aus Frankreich. Alle Ausgewiesenen trugen Handschellen an Händen und Füßen (wobei die Handschellen mit den Fußfesseln durch einen Riemen verbunden waren) und waren mit einem "Bodycuff" gefesselt (Verbindungsgurt zwischen Taille und Händen). Erst vor Ankunft in Lagos wurden die Fesseln gelöst. In Spanien kam es zu Verspätungen auf Grund des Widerstandes der 20 Ausgewiesenen beim Einsteigen in das Flugzeug. Während des Fluges wurde ihnen kein warmes Mal serviert, nur Brot und Käse, was absolut nicht ausreichend war. Weder Radio noch Fernsehen auf diesem Flug. Sie wurden in dem für den Frachtverkehr reservierten Teil des Flughafens freigelassen.“

¹⁸ www.millebabords.org/spip.php?article13938

Täuschung

Migreurop hat ihrerseits den Zeugenbericht eines nigerianischen Staatsbürgers aufgenommen – Chigozie Emegoakor (die Identität ist echt, da der Betroffene seine Situation bekannt machen will)¹⁹ – der von den zypriotischen Behörden unter einem unwahren Vorwand nach Österreich gefahren wurde. Die zypriotischen Polizeibeamten hatten ihm versprochen, dass er sich nach Wien begeben müsste, um seinen Asylantrag erneut zu stellen²⁰. In Wirklichkeit war Wien nur eine Transitstation, bevor er in einem gemeinsamen Flug, der von Österreich und der Agentur FRONTEX koordiniert wurde, nach Nigeria ausgewiesen wurde.

“I was deported on the 3rd March 2010 after spending two years and three months at immigration detention center of Block 10, located in Nicosia. On the day of the event, I was informed by the immigration officer that I was due for transfer to Vienna to meet the new constituted European council responsible of asylum seekers. I accepted this move without knowing that I was heading for deportation, this means that I made no previous plan. I requested to go with my valuable but this opportunity was denied by the immigration who promised that I must be back in Cyprus in two days time. We met a man in the Airport Mr. Androu Marous who confirmed that he worked in the Ministry of Finance, he also confirmed that we shall return after two days in Austria. An immigration officer forcefully pulled the handcuff and inflicted wounds on my wrist and it bleed.

When we got to Vienna, a combined police team (Cyprus and Austrian Police) dehumanized me, tied me up and threw me into the flight. This is one of the worst things I have experienced so far. I requested to be deported with my family, I also asked for my valuables, money. They promised to give me when we get to Nigeria but such never happened.

On 4th March, 2010, we got to Nigeria. The Nigerian immigration seized all traveling documents. I was told to go to Alagbo Police station if I need the documents. I refused to go with the immigration insisting that I must be given my money, they brought Nigerian police in the flight who over powered me. Finally, I was left stranded in the Airport”.

Diese Situation ist nicht ungewöhnlich. Die familiären Umstände dieses ausgewiesenen Mannes wurden in keiner Weise berücksichtigt. Es scheint nur um die Rentabilität des gemeinsamen Fluges zu gehen. Chigozie Emegoakor ist Vater von zwei Kindern, die auf Zypern geboren sind und dort leben. Sie sind fünf und 7 Jahre alt und leben dort immer noch mit seiner Frau.

Nach dem Tod einiger Menschen bei den von den Mitgliedstaaten organisierten Ausweisungen²¹, haben einige Regierungen Vorschriften erarbeitet, in denen die Techniken zur Ruhigstellung der betroffenen Personen und das Material, das die OrdnungsbeamtInnen benutzen dürfen, genau festgelegt werden. Auf Grund der Unklarheiten bei der Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten und der Agentur FRONTEX (s. Teil II) ist es nicht möglich nachzuverfolgen, ob bei den „gemeinsamen Rückführungsaktionen“ nach diesen Vorschriften gehandelt wird. Es gibt keinerlei Informationen über die Regelung bei den kollektiven Rückführungen, bei denen mehrere Mitgliedstaaten involviert sind, und die Agentur hat nie Mitteilungen herausgegeben hinsichtlich eventueller Protokolle, die während der von ihr koordinierten Rückführungen erstellt werden. Mit Blick auf die hohe Anzahl von Personen, die im Rahmen von JRO-Maßnahmen unter der Leitung von FRONTEX ausgewiesen wurden, ist es – bei der Gefahr des Ablaufs solcher Dramen – nur legitim, beunruhigt zu sein.

¹⁹ Zeugenbericht vom September 2010 von Olivier Clochard.

²⁰ Er hat also nichts von seinen persönlichen Dingen, noch das Geld mitnehmen können, das er während der Jahre, in denen er in Zypern gelebt hat, verdient hat.

²¹ Siehe die Website von Statewatch, auf der die verschiedenen Situationen beschrieben werden.

Tabelle 2 – StaatsbürgerInnen aus Nigeria, Kolumbien und Ecuador in erster Linie von den „gemeinsamen Rückführungsaktionen“ betroffen (2007 – 2009)

Ziele	2007		2008		2009		Gesamt	
	Ausländer-Innen	Anzahl Flüge	Ausländer-Innen	Anzahl Flüge	Ausländer-Innen	Anzahl Flüge	Ausländer-Innen	Anzahl Flüge
Albanien und Kosovo	36	1	-	-	203	4	239	5
Armenien und Georgien	-	-	-	-	56	2	56	2
Bangladesch	-	-	69	1	-	-	69	1
Benin und Togo	13	1	-	-	-	-	13	1
Kamerun	29	2	-	-	-	-	29	2
Kamerun und Ghana	28	1	-	-	-	-	28	1
Kamerun und Nigeria	-	-	-	-	52	1	52	1
Kamerun und Togo	47	2	-	-	-	-	47	2
Kolumbien und Ecuador	132	2	293	3	183	2	608	7
Elfenbeinküste und Togo	-	-	-	-	6	1	6	1
Gambia und Nigeria	-	-	102	2	30	1	132	3
Ghana	-	-	6	1	-	-	6	1
Georgien	-	-	-	-	89	3	89	3
Kosovo	22	1	17	1	-	-	39	2
Mongolei	-	-	44	1	124	2	168	3
Nigeria	98	2	164	4	767	15	1029	21
Pakistan	23	1	106	2	-	-	129	3
Vietnam	-	-	-	-	112	1	112	1
Gesamt	392	12	801	15	1419	28	2612	55

Quelle: Frontex

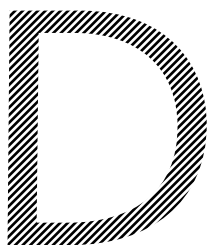
Schlechte Behandlung

In einer Reportage, die im Oktober 2009 vom deutschen Fernsehsender ARD ausgestrahlt wurde, wurde der FRONTEX in Zeugenberichten vorgeworfen, den Flüchtlingen bei Abfangaktionen auf hoher See das Trinkwasser verweigert zu haben. Der gleiche Sachverhalt wurde einige Tage zuvor von der Organisation Human Rights Watch beklagt. Im Anschluss an die Ausstrahlung der Dokumentationssendung haben die Europaabgeordneten die Europäische Kommission zu den Behauptungen der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung befragt²². In ihrer Antwort begnügt sich die Kommission damit, – nachdem sie daran erinnert hat, dass „die Mitgliedstaaten und nicht Frontex für die Grenzkontrollen verantwortlich sind“ – festzustellen, dass weder sie noch die Agentur FRONTEX über Nachweise verfügen würden, anhand derer sich überprüfen ließe, ob die angeprangerten Tatsachen begangen wurden²³.

Aus dieser Antwort kann nicht geschlossen werden, ob die Vorwürfe gegen FRONTEX fundiert sind oder nicht. Sie lässt lediglich den Schluss zu, dass der operationelle Rahmen der von der Agentur durchgeführten Maßnahmen keinerlei Möglichkeit zur Kontrolle der Bedingungen zulässt, unter denen diese Maßnahmen ablaufen. Und diese Feststellung ist umso mehr beunruhigend, da, wie wir später (in Teil II) sehen werden, der rechtliche Rahmen, indem sich der Betrieb der FRONTEX bewegt, vollkommen unklar ist.

²² Parlamentarische Anfragen, gestellt an die Europäische Kommission am 27. Oktober 2009 von Birgit Sippel (S&D), Alexander Alvaro (ALDE), Ulrike Lunacek (Verts/ALE), Nirj Deva (ECR), Sabine Lösing (GUE/NGL) und Martin Ehrenhauser [verfügbar im Internet].

²³ Parlamentarische Anfragen, Antwort von Herrn Barrot im Namen der Kommission, 18. Dezember 2009, E-5353/2009 [verfügbar im Internet].



Recht auf den Schutz von personenbezogenen Daten

Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

1 — Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

2 — Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

Im April 2009 informierte FRONTEX den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) über das Projekt zur Erhebung von personenbezogenen Daten, notwendig zur Organisation der gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen von AusländerInnen per Flugzeug aus dem EU-Gebiet. Für FRONTEX ist diese Erhebung, die es bisher auf der Ebene der Agentur nicht gab, für einen reibungslosen Ablauf der Gruppenflüge notwendig. Damit soll ermöglicht werden:

- *Genauere Kenntnis über die Identität und die Anzahl der ausgewiesenen Personen zu erlangen;*
- *Den involvierten Fluggesellschaften eine Liste der Passagiere zu übergeben;*
- *Kenntnisse über die von den abgewiesenen Personen ausgehenden Gefahren im Hinblick auf die Sicherheit des Fluges zu erlangen;*
- *Kenntnisse über den Gesundheitszustand der abgewiesenen Personen zu erlangen, um eine entsprechende medizinische Versorgung zu gewährleisten;*
- *Festzustellen, ob sich Minderjährige auf dem Flug befinden.*

Die Verarbeitung der Daten erfolgt in erster Linie elektronisch, in Ausnahmefällen auf dem Papier. Die Daten werden prinzipiell zehn Tage nach der Maßnahme zerstört, außer in dem Fall, wo FRONTEX die Maschine selber chartert. Im dem Fall wird die Passagierliste (ohne Informationen bezüglich des Gesundheitszustandes bzw. der von der Personen ausgehenden Gefahren) fünf Jahre lang an einem sicheren Ort aufbewahrt.

In einer Stellungnahme vom 26. April 2010 und nach dem Austausch von Informationen mit der FRONTEX, erachtet der EDSB eine Erhebung der personenbezogenen Daten der durch FRONTEX ausgewiesenen AusländerInnen in dem Maße als notwendig, als die Agentur in ihrer Rolle die Kontrolle über die gemeinsamen Rückführungsaktionen übernimmt. Er ist ebenfalls der Meinung, dass diese Erhebung unter die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft fällt. Der EDSB ist der Ansicht, dass die Anforderungen nach Artikel 4 der Verordnung, nach denen die erhobenen Daten „den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen“ erfüllt zu sein scheinen.

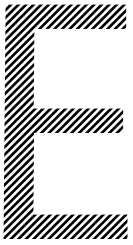
Fehlende Transparenz

Aber angesichts der von der FRONTEX gelieferten Antworten auf einige der vom EDSB gestellten Fragen, stellt sich heraus, dass die geplante Erhebungsstelle den Anforderungen der Verordnung im Bereich der Transparenz bei den Daten der Betroffenen sowie beim Zugangsrecht zu den personenbezogenen Daten nicht entspricht. Der EDSB fügt insbesondere an, dass es keinerlei Vorkehrungen dafür gibt, wenn, gemäß der Verordnung (Artikel 12), die Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben werden. Dann nämlich muss die Person zum Einen über die Identität der/s für die Verarbeitung Verantwortlichen, über den Zweck der Verarbeitung und die EmpfängerInnen sowie zum Anderen über das Bestehen von Auskunfts- und Berichtigungsrechten bezüglich sie betreffender Daten informiert werden. Der EDSB fügt hinzu, dass unter Berücksichtigung der geltenden Umstände für die betroffenen Bevölkerungsgruppen (Sprachprobleme, Analphabetismus, Stress, Anfälligkeit), besondere Bestimmungen festgelegt werden müssten, um sicher zu stellen, dass die in Artikel 12 geforderten Informationen auch tatsächlich von den Personen, die ausgewiesen werden sollen, verstanden werden.

Er schließt seine Stellungnahme mit der Empfehlung an FRONTEX ab, vor Einrichtung der Erhebungsstelle, die Einhaltung von Artikel 12 der Verordnung bezüglich der Informationen der betroffenen Personen einschließlich ihres Rechts auf Datenzugang zu gewährleisten, *„es sei denn, die Informationen werden von den Mitgliedsstaaten geliefert“*²⁴.

Dieser Verweis auf die Verantwortung der Mitgliedsstaaten wirft das Problem der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Agentur und Mitgliedsstaat auf; ein Problem, das, wie später in Teil II festgestellt wird, das größte „schwarze Loch“ im Betrieb der FRONTEX bezüglich der Achtung der Grundrechte darstellt.

²⁴ European data protection supervisor, „Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) concerning the „Collection of names and certain other relevant data of returnees for joint return operations (JRO)““, 26 April 2010 (Case 2009-0281).



Diskriminierung

Eine der Auswirkungen bei der Einführung von gemeinsamen europäischen Vorschriften und eines gesetzlichen Rahmens beim Überschreiten der Außengrenzen (Schengener Grenzkodex) sollten die Gleichbehandlung und die Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung sein. Dennoch kann man die Ziele und den Ablauf von einigen gemeinsamen FRONTEX-Aktionen hinterfragen, die auf bestimmte nationale Gruppen ausgerichtet sind. In dem allgemeinen Tätigkeitsbericht der FRONTEX 2007 wird über die Aktion HYDRA berichtet, die auf 22 Flughäfen in 16 Mitgliedsstaaten durchgeführt wurde und die speziell auf die „illegale chinesische Einwanderung auf dem Luftweg“, ausgerichtet war, was im April-Mai 2007 zur Verhaftung von 291 chinesischen StaatsbürgerInnen führte²⁵. Ebenso kann die Aktion SILENCE angeführt werden, die im selben Jahr auf die Zuwanderung aus Somalia abzielte. Diese Art von zielgerichteten Maßnahmen wirft eindeutig die Frage nach Rassendiskriminierung bei den Aktionen der Agentur auf.

Artikel 21 der Charta der Grundrechte

1 — Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.

2 — Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

²⁵ E. Guild, S. Carrera und A. Eggenschwiler, „Informing the Borders Debate“, CEPS Background briefing, 2009.

TEIL II: EIN JURISTISCHER RAHMEN, DER DIE DURCHMISCHUNG VON VERANTWORTLICHKEITEN FÖRDERT

“The respect of Fundamental Rights (...) is unconditional for FRONTEX and is fully integrated into its activities. In fact, FRONTEX considers the respect and promotion of fundamental rights as integral part of an effective border management and both concepts go, therefore, hand in hand”.

FRONTEX note to the European Parliament regarding fundamental rights, 8 October 2010

„Was die Grundrechte betrifft, so ist FRONTEX für Entscheidungen in dem Bereich nicht verantwortlich. Diese liegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten“

Ilkka Laitinen, Direktor der Agentur FRONTEX, während der parlamentarischen Sitzung des LIBE-Ausschusses über die „Demokratische Verantwortung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Bewertung der FRONTEX“ vom 4. Oktober 2010

Seit Errichtung der FRONTEX und dem Beginn ihrer Tätigkeit bei der Grenzüberwachung, ist es nicht leicht zu ermitteln, welche Befugnisse die einzelnen beteiligten Parteien bei der Überwachung der Außengrenzen haben und noch weniger, wie die Verantwortlichkeiten bei der Behandlung von Personen, die versuchen, in das Gebiet der Europäischen Union einzudringen, verteilt sind. Gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 2007/2004 über die Errichtung von FRONTEX²⁶, obliegt die Verantwortung für die Kontrolle und die Überwachung der Außengrenzen den Mitgliedstaaten. Allerdings erhält FRONTEX durch dieselbe Verordnung eigene Rechtspersönlichkeit und kann Verträge mit internationalen Organisationen und Drittländern schließen. Die Erklärungen der Mitgliedsstaaten und der Agentur FRONTEX veranschaulichen die Grauzone in diesem Bereich. Aber ist die Agentur durch diese Autonomie zur Beachtung der Grundrechte verpflichtet und können die Mitgliedsstaaten diese Verantwortung auf die Agentur abwälzen?

Die Erklärungen der Mitgliedsstaaten und der Agentur FRONTEX sind widersprüchlich zu diesem Thema. Während FRONTEX die Grundrechte als Bestandteil ihrer Tätigkeit betrachtet, erinnert ihr Direktor daran, dass die Agentur keinerlei Verantwortung in diesem Bereich übernimmt (vgl. Kasten). Diese würde bei den Mitgliedsstaaten liegen. Aber diese sind sich selbst nicht unbedingt einig: So sollte der niederländische Justizminister am 3. September 2010 die Position seiner Regierung im Hinblick auf die Verantwortung bei der Behandlung von AsylbewerberInnen und abgefangenen Flüchtlingen auf Hoher See während einer durch FRONTEX koordinierten Maßnahme darlegen²⁷. Nach ihm sind bei einer Maßnahme unter Beteiligung von niederländischen Booten die Verantwortlichen auf dem Schiff nicht befugt eventuelle Asylanträge aufzunehmen. Folglich muss eine Vorbedingung für die Teilnahme der Niederlande an jeglicher, von der Agentur koordinierten Aktion auf Hoher See die Übernahme der Verantwortung für die Bearbeitung der von eventuell an Bord eines Schiffes unter niederländischer Flagge gestellten Asylanträge durch den Einsatzmitgliedstaat sein²⁸.

Zur selben Zeit bestätigte ein Mitglied der Europäischen Kommission²⁹, dass die diensthabenden BeamtInnen, die nicht von der Agentur angestellt sind, während der durch FRONTEX koordinierten Maßnahmen den Mitgliedsstaaten unterstehen³⁰. Laut Kommission ist das Ziel der FRONTEX eine einfachere Anwendung des Schengener Grenzkodexes³¹ und der Rückführungs-Richtlinie³² für die Mitgliedsstaaten. Handlungen, durch die Schäden verursacht werden könnten und während dieser Maßnahmen begangen würden, lägen in der alleinigen Verantwortung der daran beteiligten Personen.

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
Amtsblatt, 25. November 2004 (nachfolgend bezeichnet Verordnung 2007-2004).

²⁷ Der Ablauf der Aktionen wird geregelt durch den Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, Amtsblatt, 4. Mai 2010, S. 20-26.

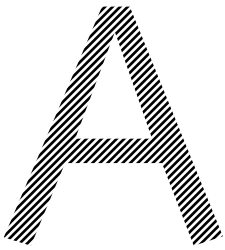
²⁸ „The Netherlands: Government's position on asylum claims made at sea“, ECRE weekly bulletin (16. September 2010); „Dutch Govt position on Asylum Requests Made at Sea“ (14. September 2010) [verfügbar im Internet]

²⁹ Leiter der Einheit „Grenzverwaltung und Rückkehrpolitik“ der GD Inneres

³⁰ Lars Henrik Nielsen, beim Hearing „A new mandate for FRONTEX: beyond the security obsessions, a human rights perspective?“ organisiert von der Gruppe Vets-ALE im Europäischen Parlament am 15. September 2010.

³¹ Die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Grenzkodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Amtsblatt, 13. April 2006, S. 1-32.

³² Richtlinie Nr. 2008/115 (EG) vom 16. Dezember 2008 Richtlinie 2008/115 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger Amtsblatt, 24 Dezember 2008.



Mitgliedsstaaten, FRONTEX, Europäische Union: Wer ist verantwortlich für die Tätigkeiten der Agentur FRONTEX?

Es ist wichtig festzulegen, wer, die Mitgliedsstaaten, die Agentur oder die Europäische Union für die Wiedergutmachung der Schäden, der anderen während einer durch FRONTEX koordinierten Maßnahme zugefügt wurden, haften muss. Haftet für die GrenzschutzbeamtInnen während der Kontrollen die Agentur, für die sie abbestellt wurden oder der Mitgliedsstaat, der sie entsandt hat? Eine Betrachtung, wie die der oben zitierten Kommission, dass die BeamtInnen ausschließlich persönlich haftbar gemacht werden können, ist rechtlich nicht haltbar, selbst wenn es keine klare Regelung bei der Zuweisung von Handlungen, die Schäden verursachen können, gibt. Die BeamtInnen können nur in Ausnahmefällen persönlich haftbar gemacht werden, dann nämlich, wenn ein schweres Vergehen nicht in Zusammenhang mit dem Dienst begangen wurde bzw. im Falle einer Straftat nach internationalem Recht.

1. Unzureichender Verordnungstext zur Bestimmung der Haftung bei den Kontrollen der Agentur: Vom juristischen Engpass zur politischen Schizophrenie

Nach Jean Matringe, „gibt es keine klare Regelung bei der Zuweisung von Handlungen, die Schäden verursachen können. Folglich ist es schwierig festzulegen, wer dafür haftbar gemacht werden kann. Dies führt zu einem unhaltbaren juristischen und politischen Vakuum. Das System, das sich aus den früheren Texten und dem Antrag auf Überprüfung ergibt, ist ein juristisches Monstrum“³³. Zu einem Zeitpunkt, wo sich die Agentur in einem Prozess der Umgestaltung befindet, scheinen Aktionsrahmen und Haftungsfragen nicht eindeutig definiert zu sein.

Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Befugnisse des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) – zunächst der Kontrolle der Institutionen vorbehalten – auf die Handlungen der Agentur FRONTEX im Bereich Rechtmäßigkeit³⁴, Untätigkeitsklagen (Art. 265) sowie Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Handlungen (Art. 267) ausgeweitet. Die Agentur muss sich nach den vorgesehenen Möglichkeiten des Einspruchs künftig vor dem Gerichtshof verantworten. Dabei ist die Frage nach Entschädigungsleistungen für die bei Aktionen entstandenen Schäden noch nicht geklärt.

Der Vertrag erweitert die Befugnisse des Gerichtshofs gegenüber den Agenturen nicht im Bereich der Haftung³⁵. Allerdings wird in Artikel 19 der Verordnung Nr. °2007/2004 verfügt, dass FRONTEX vor dem Gerichtshof im Bereich der außervertraglichen Haftung für die von ihr oder ihren Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden aufkommt. Für Jean Matringe, „ist der Gerichtshof damit zuständig für Rechtsstreite über Entschädigungsleistungen. Das Problem besteht nun darin, festzulegen, wer für das eine oder andere Verhalten zur Verantwortung gezogen wird: Wann ist die Agentur verantwortlich? Wie wird entschieden, wenn es sich um jemanden handelt, dessen Verantwortung durch diese Bestimmung nicht definiert wird? Gibt dann der Einsatzmitgliedstaat die Anweisungen oder handelt es sich um die gemeinsame Verantwortung von Einsatzmitgliedstaat und Agentur, die zusammen den Einsatzplan erstellen“³⁶.

³³ Matringe Jean, beim Hearing „A new mandate for FRONTEX: beyond the security obsessions, a human rights perspective?“ organisiert von der Fraktion der Grünen/EFA im Europäischen Parlament am 15. September 2010

³⁴ Nichtigkeitsklage (Art.263 AEUV) wie die Einrede der Rechtswidrigkeit (Art. 277 AEUV).

³⁵ Die Artikel 268 und 340 AEUV legen fest, dass die Haftung der EU nur für Schäden gilt, die von den Institutionen der EZB bzw. ihrer Beamten begangen wurden.

³⁶ Matringe Jean, op.cit.

Die Frage nach den Schäden, die Personen erlitten haben, wird in diesen Texten nicht eindeutig geklärt, und die Bedingungen für eventuelle Haftungsklagen sind unzureichend präzisiert.

Leidet die Agentur FRONTEX unter Schizophrenie? Mal agiert sie als Kooperationsorgan, bei dem die Verantwortung für die Überwachung der Grenzen bei den Mitgliedsstaaten liegt, mal als Integrationsorgan. Mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet, selbständig gegenüber Europäischer Union und Mitgliedsstaaten, ist sie gleichzeitig an die Institutionen der EU und der Mitgliedstaaten gebunden und steht unter ihrer Kontrolle. Die bestehende Unklarheit zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle führt zu einer Durchmischung der Verantwortlichkeiten. Wie kann eine solche Situation akzeptiert werden, wo der von der Kommission getragene Vorschlag zur Revision der Verordnung eindeutig darauf abzielt, die Befugnisse der Agentur zu stärken und ihr sogar eigene Entscheidungsbefugnis und eigenes Vorschlagsrecht einzuräumen? Schon jetzt kann Frontex Initiativen für gemeinsame Aktionen oder Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten ergreifen, bei denen sie über die Bereitstellung von MitarbeiterInnen und technischer Ausrüstung entscheidet. Sie kann über die Finanzierung oder Mitfinanzierung von gemeinsamen Aktionen entscheiden, insbesondere im Falle von Ausweisungen (aus dem gemeinschaftlichem Budget) und hat das Recht, im Rahmen der ihr übertragenen gemeinsamen Rückführungsaktionen ihre eigenen personenbezogenen Daten zu erheben (vgl. Teil I, D).

Eine politische Entscheidung erweist sich als unumgänglich: Entweder ist FRONTEX ein zwischenstaatliches Instrument, und die Staaten sind für ihre Handlungen verantwortlich, oder es handelt sich um eine internationale Agentur, die unabhängig von den Staaten, für sich selbst Rechnung trägt. Bei der ersten Annahme ist eine rechtliche Autonomisierung der Agentur ausgeschlossen.

Die Behauptung des Repräsentanten der Europäischen Kommission, dass sich die Rolle der FRONTEX darauf beschränkt, die Anwendung des Schengener Grenzkodexes zu erleichtern, entspricht nicht den Tatsachen, da die Aktionen häufig in der ausschließlichen Wirtschaftszone oder auf Hoher See stattfinden. Wir befinden uns, was die Verantwortung betrifft, in einem Engpass, wenn wir den Schengener Kodex außerhalb des Küstenmeeres und der Anschlusszone anwenden – Zonen, in denen die Mitgliedstaaten legal Migrationskontrollen durchführen können³⁷. Gemäß Jean Matringe, „*wurde die Agentur zur Anwendung des Schengener Grenzkodexes im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten bzw. ihren Hoheitsgewässern errichtet und nicht für die Anwendung in internationalisierten Gebieten oder den Hoheitsgewässern von Drittstaaten. Dies führt zu Mängeln, die der Revisionsvorschlag noch hervorhebt*“³⁸.

In der FRONTEX-Verordnung, ebenso wie in dem Änderungsvorschlag zu dieser, wird die Frage nach der Verantwortung nicht behandelt. Und das, obwohl der Wille der Mitgliedstaaten zur Senkung der „illegalen“ Zuwanderung zu dramatischen Situationen geführt hat, bei der Personen den Tod gefunden haben, weil sie nicht rechtzeitig gerettet wurden. Es gab Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten auf Grund der „Schuldfrage“ sowie Bootsentführungen in Häfen von Drittstaaten³⁹.

³⁷ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982, unterzeichnet in Montego Bay.

³⁸ Matringe Jean, op.cit.

³⁹ Migreurop, „Refoulement illégal de 500 migrants en Libye: l'UE doit condamner les autorités italiennes“, 11. 2009.

2. Die extraterritoriale Anwendung der gemeinschaftlichen Bestimmungen

Artikel 3 des Schengener Grenzkodexes über den Grundsatz der Nichtzurückweisung kann ebenfalls extraterritorial angewendet werden. Diese Interpretation stammt aus dem Anhang VI dieses Kodexes⁴⁰ und dem Beschluss vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodexes hinsichtlich der Überwachung der Seegrenzen, in dem festgelegt ist: *Keine Person darf unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung ausgeschifft oder auf andere Weise den Behörden eines Landes überstellt werden, in dem die Gefahr der Ausweisung oder Rückführung in ein anderes Land unter Verstoß gegen diesen Grundsatz besteht*⁴¹. Die Kommission hat sich selbst für die Anwendbarkeit des Schengener Grenzkodexes ausgesprochen⁴². Sobald eine Abfangaktion auf Hoher See mit dem Ziel der Grenzkontrolle durch einen Mitgliedstaat stattfindet, fällt diese in den Geltungsbereich des Kodexes und unterliegt damit seinen Bestimmungen im Hinblick auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung.

Gemäß dem Beschluss vom 26. April 2010 sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, die geretteten und abgefangenen Personen in angemessener Weise zu informieren, damit diese Gründe vorbringen können, nach denen eine Beförderung zu dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstößt⁴³. Im Anschluss ist vorgesehen, aber nicht zwingend, dass das Koordinationszentrum über die Präsenz der entsprechenden Personen informiert wird. Dieses sollte wiederum die Informationen an die zuständigen Behörden des Einsatzmitgliedlandes weiterleiten. Im Einsatzplan sollte festgelegt sein, welche Folgemaßnahmen eingeleitet werden können⁴⁴. Nicht nur, dass diese Bestimmung unter den nicht verbindlichen Teil des Beschlusses vom 26. April 2010 fällt; es sind auch keinerlei Maßnahmen vorgesehen für Prozessgarantien, Zugang zu rechtlicher Vertretung oder juristischer Hilfe bis hin zu Einspruchsmöglichkeiten. Die Beachtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung beinhaltet aber, dass die abgefangene oder gerettete Person die Möglichkeit eines juristischen Verfahrens vor einer zuständigen Behörde hat, die wiederum – gegebenenfalls – garantieren kann, dass die Rücksendung in einen Drittstaat sicher ist. Dies setzt allerdings den Zugang zum Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats voraus.

Weder in der Verordnung Nr. 2007/2004⁴⁵, noch in der Verordnung Nr. 863/2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke RABIT)⁴⁶ wird präzisiert, welches die anzuwendende Gesetzgebung ist, welche/r RichterIn zuständig ist oder wer die Verantwortung übernimmt im Falle von Schäden, die während der von FRONTEX organisierten Aktionen im Hoheitsgebiet von Drittstaaten auftreten. Und die Mehrheit der Aktionen findet entweder im Hoheitsgebiet von Drittstaaten oder in internationalen Gewässern statt. Angenommen, ein Teammitglied schießt in extraterritorialem Gewässer auf eine/n Migrantin/Migranten, so sieht die Verordnung weder vor, welcher der Staaten (Einsatzmitgliedstaat oder Staatsangehörigkeitsland) bzw., ob die Agentur oder welche/r RichterIn zuständig ist.

⁴⁰ Insbesondere die Vorschrift in Artikel 3.1.1. „Die Kontrolle erfolgt im Ankunfts- oder im Abfahrtschiff, an Bord des Fahrzeuges oder in der in unmittelbarer Nähe des Fahrzeuges dazu vorgesehenen Anlage. Gemäß den einschlägigen Übereinkommen kann sie jedoch auch während der Fahrt oder bei der Ankunft oder der Abfahrt des Fahrzeuges im Hoheitsgebiet eines Drittstaats durchgeführt werden“.

⁴¹ Beschluss des Rates vom 26. April 2010, op.cit., Abs. 1.2.

⁴² Während die Boote nach Libyen abgewiesen wurden – gemäß dem Abkommen zwischen Libyen und Italien – erinnert die Europäische Kommission daran, dass bei den italienisch-libyschen Kontrollen die Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes eingehalten werden müssen (Brief des Kommissars Barrot an den Vorsitzenden des LIBE-Ausschusses vom 15. Juli 2009).

⁴³ Beschluss des Rates vom 26. April 2010, op.cit., Abs. 1.2.

⁴⁴ Ebd., Abs. 2.2.

⁴⁵ In Artikel 10 der Verordnung Nr. 2007/2004 wird versucht, die Frage nach der Verantwortung für die Maßnahmen zu regeln und festlegt: „Bei einem Einsatz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats unterliegen das Personal der Agentur und die Experten der Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Durchführungsbefugnisse dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats“.

⁴⁶ Artikel 9 der Verordnung Nr. 863/2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT) und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten BeamtInnen, Amtsblatt, 31. Juli 2007, S. 30–39, verfügt: „Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse nach Artikel 6 Absatz 1 halten die Teammitglieder das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaats ein“, wobei der Einsatzmitgliedstaat definiert wird als „Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet der Einsatz eines Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke stattfindet“. Artikel 10 der Verordnung Nr. 863/2007 betrifft die zivilrechtliche Haftung und sieht vor, dass „[beim] Einsatz von Teammitgliedern in einem Einsatzmitgliedstaat, dieser Mitgliedstaat entsprechend seinen nationalen Rechtsvorschriften für die von diesen während ihrer Operationen verursachten Schäden haftet“.

3. Internationales Recht anwendbar auf FRONTEX-Aktionen auf Hoher See

Im Seerechtsabkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) ist festgelegt, dass „[die] Schiffe unter der Flagge eines einzigen Staates fahren und auf Hoher See seiner ausschließlichen Hoheitsgewalt unterstehen, mit Ausnahme der besonderen Fälle, die ausdrücklich in internationalen Verträgen oder in diesem Übereinkommen vorgesehen sind“ (Artikel 92). Die an den FRONTEX-Aktionen teilnehmenden Schiffe unterstehen folglich grundsätzlich der Hoheitsgewalt des Staates, unter dessen Flagge sie fahren. Nach Artikel 90 des SRÜ hat jeder Staat das Recht, Schiffe, die seine Flagge führen, auf Hoher See fahren zu lassen. Allerdings wird in Artikel 110 einem Schiff das Recht zuerkannt ein anderes anzuhalten, wenn begründeter Anlass für den Verdacht besteht, dass das Schiff:

- Seeräuberei oder SklavInnenhandel betreibt;
- Nicht genehmigte Rundfunksendungen auf Hoher See verbreitet;
- Keine Staatszugehörigkeit besitzt oder das Schiff, obwohl es eine fremde Flagge führt oder sich weigert, seine Flagge zu zeigen, in Wirklichkeit dieselbe Staatszugehörigkeit wie das Kontrollschiff hat.

Auch wenn die Migrationsfrage hier nicht als Grund aufgeführt ist, ist es trotzdem häufig so, dass Schiffe, die „illegale“ Zuwanderer an Bord haben, keine Flagge hissen. FRONTEX-Boote können damit auf Hoher See Schiffe ohne Flagge bzw. zweifelhafte Schiffe überprüfen. Wird ein Schiff angehalten, gelten die internationalen Bestimmungen im Hinblick auf Menschenrechte und Flüchtlingsrechte. Entschließt sich ein Boot zum Anhalten eines anderen Bootes, gilt die „Rechtssprechung“ des Staates, dem dieses Boot untersteht, das heißt, dessen örtliche Zuständigkeit, auch für das angehaltene Schiff. Dies bedeutet also, dass, wenn MigrantInnen eines Schiffes an Bord eines anderen Schiffes kontrolliert werden, Ersteres an die Gesetze seines Staates gebunden ist, insbesondere den Gesetzen zum Schutz von Personen, denen der Staat aus freier Entscheidung zugestimmt hat⁴⁷.

Kontrollierte Abfangaktionen

Das Anhalten von Schiffen auf Hoher See ist ebenfalls im Protokoll gegen die Schleusung von MigrantInnen auf dem Land-, See- und Luftweg geregelt (Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität). Laut diesem Protokoll ist für das Anhalten eines Schiffes mit gehisster Flagge die Zustimmung des Landes, dem das Schiff untersteht, notwendig⁴⁸. Besteht bei Booten ohne Nationalität Verdacht auf MigrantInnenschleusung, so kann das „Kontrollschiff“ dieses Boot direkt anhalten⁴⁹. Eine Rechtfertigung dieser Kontrollen müssen die Schiffe mit der Bekämpfung der illegalen Schleusung von MigrantInnen begründen können. Wenn in der Verordnung Nr. 863/2007⁵⁰ als Ziel der Grenzkontrollen der Kampf gegen den Menschenhandel angegeben ist, so ist das sicherlich nicht Hauptgegenstand der FRONTEX-Tätigkeit.

Festnahme von MigrantInnen

Des Weiteren stimmen die für die von der Agentur koordinierten Aktionen an den Seegrenzen geltenden Regeln nicht mit dem zuvor zitierten Text überein. Gemäß dem Beschluss vom 26. April 2010⁵¹, können, sofern sich der Verdacht der fehlenden Staatsangehörigkeit bei dem Schiff als begründet erweist und ernsthafte Gründe für die Vermutung bestehen, dass das Schiff MigrantInnenschleusung betreibt, während der Überwachungsaktion Maßnahmen, unter anderem die Festnahme von Personen an Bord, ergriffen werden⁵². Allerdings sieht das Protokoll gegen die Schleusung von MigrantInnen, auf das sich

⁴⁷ Hathaway J.C. (2005) *The Rights of Refugees in International Law*, Cambridge University Press, S.342.

⁴⁸ Artikel 8(2), Protokoll gegen die Schleusung von MigrantInnen auf dem Land-, See- und Luftweg, Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000.

⁴⁹ Artikel 8(7), Protokoll gegen die Schleusung von MigrantInnen, op. cit.

⁵⁰ Siehe Erwägung 3 der Verordnung Nr. 863/2007, op. cit.

⁵¹ Beschluss des Rates vom 26. April 2010, op.cit.

⁵² Ebd., Abs. 2.5.2.5, wie Beschlagnahme des Schiffs und Festnahme der an Bord befindlichen Personen; Erteilen der Anweisung an das Schiff, den Kurs zu ändern und entweder einen Bestimmungsort außerhalb der Hoheitsgewässer oder der Anschlusszone anzusteuern bzw. diese zu verlassen, Eskortieren oder Geleiten des Schiffs, bis es sich auf diesem Kurs befindet; Führen des Schiffs bzw. Beförderung der an Bord befindlichen Personen zu einem Drittstaat oder aber Überstellung des Schiffs bzw. der an Bord befindlichen Personen an die Behörden eines Drittstaates, usw.

der Beschluss bezieht, eine Festnahme von Personen überhaupt nicht vor. Dort ist festgelegt, dass der Staat „geeignete Maßnahmen“ ergreifen kann⁵³. In der Sache *Medvedyev* erachtet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass der Ausdruck „geeignete Maßnahmen“ im Hinblick auf den Artikel 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen keine gesetzliche Grundlage bietet für die Festnahme von Personen auf einem Schiff auf Hoher See, bei denen Drogenhandel vermutet wird⁵⁴. Und an der Stelle, wo der Beschluss vom 26. April 2010 fordert, dass ein „begründeter Verdacht besteht, dass das Schiff für die Schleusung von Migranten... benutzt wird“, geht das Protokoll sogar noch darüber hinaus, indem es Beweise zur Bestätigung der Vermutungen verlangt.

Verpflichtung zur Hilfeleistung, zur Beachtung des Asylrechts und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung

Jeder Person, die sich auf See in Gefahr befindet oder in Seenot gerät, ist Hilfe zu leisten (SRÜ). Die Mitgliedsstaaten sind dazu verpflichtet, die Kontrolle über das Boot zu übernehmen und die in Not geratenen Personen an einen sicheren Ort zu bringen. Die Ausschiffung von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen an einen Ort, wo ihr Leben und ihre Sicherheit bedroht sein könnten, ist durch das Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See von 1974 (SOLAS-Übereinkommen) sowie das Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR-Übereinkommen)⁵⁵ verboten. Allerdings ist im Internationalen Recht nicht klar festgelegt, wohin die geretteten Personen ausgeschifft werden sollen bzw. wessen Verantwortung sie unterstehen. Es obliegt dem Kapitän des Schiffes, unter Berücksichtigung der besonderen Umstände, wie das Bedürfnis nach Schutz und dem Grundsatz der Nichtzurückweisung, einen geeigneten Ort zu bestimmen.

Sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als auch der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen sind der Ansicht, dass Kontrollen von Ländern in einem Gebiet außerhalb ihres Hoheitsgebietes⁵⁶ bzw. Personenkontrollen⁵⁷ entscheidend zur Festlegung der Verantwortung eines Staates sein können. Ab welchem Zeitpunkt kann man im Falle einer Kontrolle eines Bootes auf Hoher See sagen, dass das zugehörige Land für das Boot haftet? Der Ausschuss gegen Folter (CAT) hat in der Sache *Marine 1* hervorgehoben, dass ein Staat, der an einer gemeinsamen Rettungsaktion in einer extraterritorialen Zone von dem Zeitpunkt an haftbar gemacht werden muss, wo das Boot gerettet sei sowie während des Zeitraums der Identifizierung von Personen und der Rückführung. Nach Einschätzung des CAT unterstehen die Personen folglich der Gesetzgebung des betreffenden Staates⁵⁸.

Handelt ein Mitgliedstaat nach seiner Rechtsprechung, egal, ob es sich um eine Rettungsmaßnahme oder Abfangaktion handelt, so ist er verpflichtet, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 verankerten Rechte und Freiheiten und dabei insbesondere den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu beachten⁵⁹. Der Staat muss sich darüber hinaus vergewissern, dass die abgefangenen bzw. geretteten Personen in ein Land gebracht werden, wo ihre Anträge geprüft werden. Andernfalls kann er für Maßnahmen der Zurückweisung haftbar gemacht werden, die nach europäischem und internationalem Recht verboten sind.

⁵³ Artikel 8(7), Protokoll gegen die Schleusung von Migranten, op. cit.

⁵⁴ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *MEDVEDYEV A.O. C. FRANKREICH*, Nr. 3394/03, 10 Juli 2008, Abs. 57-63; Beschluss bestätigt von der Großen Kammer am 29. März 2010.

⁵⁵ Diese Übereinkommen werden ergänzt durch die Leitlinien zur Behandlung aus Seenot geretteter Personen, die von der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) veröffentlicht wurden.

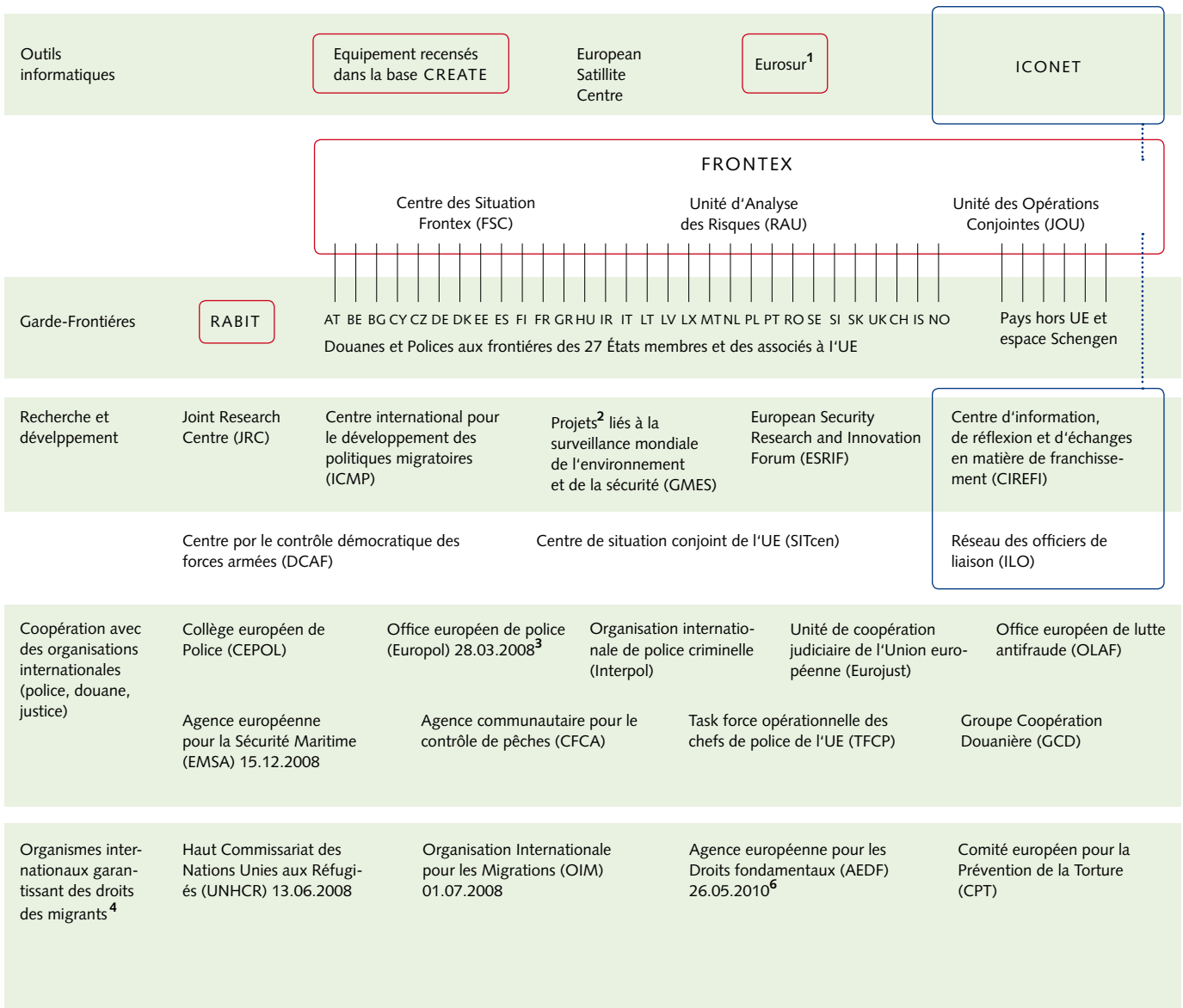
⁵⁶ Europäischer Gerichtshof der Menschenrechte, *LOIZIDOU C. TÜRKIEI*, Nr.15318/89, 23. März 1995.

⁵⁷ Europäischer Gerichtshof der Menschenrechte, *ISSA AND OTHERS V. TURKEY*, Nr. 31821/96, 16. November 2004; *OCALAN C. TURKEI*, Nr. 46221/99, 12. Mai 2005; *EGMR, DELIA SALDIAS DE LOPEZ BURGOS C. URUGUAY*, Mitteilung Nr. 52/1979, 29. Juli 1981.

⁵⁸ CAT, *J.H.A. C. SPANIEN*, Mitteilung Nr. 323/2007, 10. November 2008, Abs.8.2.

⁵⁹ Severijns R. (2009) *FRONTEX operations. Interception under International and European Law*, S.42-43.

Avec qui travaille Frontex?



 Unités sous la responsabilité de Frontex

 Souhait de confier la gestion de la structure à Frontex

¹ Dispositif de surveillance dans lequel figurent Fast track (enregistrement électronique des entrées et des sorties de ressortissants d'Etats tiers) et le système électronique d'autorisation de voyage (ESTA).

² tels que MARISS (images maritimes grâce à l'intégration de produits satellites) et LIMES.

³ Accord précédé d'un mémorandum de coopération signé en 2007.

⁴ Mais destinés uniquement à former les agents garde-frontières de l'UE ou présents à titre d'observateur lors de certaines opérations.

⁵ Cette institution basée à Genève s'intéresse aux réformes du secteur de la sécurité et sa bonne gouvernance.

⁶ Date connue de l'accord signé avec Frontex.



Führen die Partnerschaften der Agentur FRONTEX zu einer Verschiebung von Verantwortlichkeiten?

Die Agentur FRONTEX ist Bestandteil des Gesamtapparates für den Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union. Seit ihrer Errichtung ist sie Partnerschaften mit „Europol und den internationalen Organisationen, die für die von [der] Verordnung [2007-2004] erfassten Bereiche zuständig“ sind, eingegangen⁶⁰. In dieser Funktion arbeitet sie mit unterschiedlichen Beteiligten zusammen. Verschiedene Agenturen und Organisationen sind daher PartnerInnen von FRONTEX im Kampf gegen illegale Zuwanderung, ohne dass dies ihr eigentliches Anliegen ist. Die MitarbeiterInnen des FRONTEX-Netztes stammen in erster Linie aus den Bereichen Sicherheit, Zoll, Transportwesen, maritime Angelegenheiten, Forschung, Technologie, Krisenmanagement, Asyl und Zuwanderung (vgl. Organigramm).

FRONTEX kooperiert ebenfalls, basierend auf Arbeitsabkommen für die Planung und Umsetzung von Abfangaktionen und gemeinsamen Rückführungsaktionen, mit Drittstaaten der Europäischen Union.

In dem FRONTEX-Arbeitsprogramm 2010–2013 werden humanitäre Werte als entscheidend dargestellt, und die Agentur verspricht sich dem Wunsch, den Grenzschutz sicherzustellen und gleichzeitig Zugang zu internationalem Schutz zu gewährleisten. Ein Blick auf die Liste der FRONTEX-Partner lässt allerdings eher den Schluss zu, dass nicht die Achtung der Rechte, sondern die Sicherheit und die Notwendigkeit, „illegale“ Zuwanderung zu ahnden, Priorität genießen. Was die Verantwortung zu Drittstaaten betrifft, so äußert sich diese häufig in Form einer Untervergabe von Kontrollen, also Verantwortlichkeiten.

1. Die Partnerschaft mit dem UNHCR und der FRA: Alibi oder Kooperation?

Im Jahr 2007 wurde ein Verbindungsbeamter des UNHCR benannt, um in Zusammenarbeit mit der FRONTEX „sicherzustellen, dass der Grenzschutz den internationalen Bestimmungen der Mitgliedstaaten entspricht“⁶¹. Per Briefwechsel wurde am 13. Juni 2008 ein Arbeitsvertrag zwischen dem UNHCR und der FRONTEX geschlossen. In diesem Vertrag werden verschiedene Kooperationsbereiche abgedeckt, wie regelmäßige Konsultationen, Austausch von Informationen, Gutachten und Erfahrungen sowie Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, insbesondere für den Bereich der Menschenrechte und der Flüchtlingsrechte. Der UNHCR hat demnach zur Weiterbildung von GrenzschutzbeamtenInnen der Agentur im Bereich Schutz von Personen beigetragen. Obwohl das Hauptziel der bestehenden Partnerschaft zwischen dem UNHCR und der FRONTEX die Achtung der Menschenrechte beim Grenzschutz ist, hebt der für die Beziehungen zur FRONTEX zuständige Verbindungsbeauftragte des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte hervor, „dass der UNHCR über wenige Informationen zur den gemeinsamen Aktionen verfügt und dass es folglich schwierig ist, den Einfluss der Ausbildungsmaßnahmen zu evaluieren“. Er erinnert ebenfalls daran, „dass die Ausbildung im Bereich der Grundrechte für das gesamte Personal erfolgen muss und nicht nur für die Beamten vor Ort“⁶².

⁶⁰ Gemäß Artikel 13 der Verordnung 2007/2004.

⁶¹ „Le travail avec les réfugiés aux frontières de l'Europe“, Interview mit Michele Simone von Sybella Wikes (18. Mai 2010) [verfügbar im Internet].

⁶² Michele Simone, Verbindungsbeamter beim Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen beim Hearing „A new mandate for FRONTEX: beyond the security obsessions, a human rights perspective?“

Gemäß einer mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) am 26. Mai 2010⁶³ unterzeichneten Vereinbarung, verpflichten sich ebenfalls FRONTEX und die FRA zur Zusammenarbeit, um „eine gemeinsame Vorgehensweise im Bereich der Grundrechte und beim Grenzschutz zu fördern und ihre Aktionen dort, wo es geeignet erscheint, zu koordinieren“. Insbesondere ist geplant, dass die FRA auf Antrag der FRONTEX mit Fachwissen zu den verschiedenen Phasen der gemeinsamen Aktion beisteuert und zwar vor allem mit Ratschlägen zur Achtung der Grundrechte durch GrenzschutzbeamtenInnen. Die Parteien verpflichten sich ebenfalls, die Tätigkeit der GrenzschutzbeamtenInnen dahingehend zu verbessern, dass diese leichter schutzbedürftige Personen identifizieren können. Der Schulungsbedarf für das gesamte FRONTEX-Personal wird dabei von der FRA ermittelt.

Die Listen mit den „bewährten Praktiken“ im Hinblick auf die verschiedenen Phasen der Rückführungsaktionen werden von der FRA geführt. Der UNHCR hat ebenfalls den Wunsch zum Ausdruck gebracht „unabhängige Bewertungen durch Organisationen der Zivilgesellschaft für alle Aktionen und nicht nur für gemeinsame Rückführungsaktionen“⁶⁴ durchzuführen.

Trotz der mit dem UNHCR und der FRA unterzeichneten Partnerschaftsabkommen, ist in den Jahresberichten nirgendwo die Rede davon, dass während der gemeinsamen FRONTEX-Aktionen Maßnahmen ergriffen werden, um den Schutz von Personen zu gewährleisten. Es ist äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich, den Einfluss der Schulungen des UNHCR und der FRA auf den Ablauf der Aktionen an den Grenzen, insbesondere derjenigen auf Hoher See, zu evaluieren. Was die Projekte der FRONTEX angeht, sind Personalschulungen und Informationsaustausch wahrscheinlich nicht ausreichend, um sicher zu stellen, dass die Aktionen gemäß dem internationalen Recht erfolgen (wie der Grundsatz der Nichtzurückweisung).

Die geringe Anzahl von Einrichtungen aus dem Bereich des Grundrechtsschutzes sowie die Vertragsinhalte lassen Zweifel an dem – während öffentlicher Reden zum Ausdruck gebrachten – wirklichen Willen der Mitgliedstaaten aufkommen, die Rechte der MigrantInnen bei den gemeinsamen Aktionen zu respektieren. Und bei den Aussagen des Sprechers der Agentur, Michal Parzyszek, nach denen: „FRONTEX has always had the highest commitment to the respect of human rights: this is one of the guiding principles in all our activities. Our close work with UNHCR and IOM (with whom we have cooperation agreements) demonstrates this, as does our human rights training for the officers participating in our operations“⁶⁵, handelt es sich wohl eher um eine geschönte Darstellung als um die Realität. Weiter oben wurden die Grenzen bei der Kooperation von UNHCR und FRONTEX-Aktivitäten aufgezeigt. Die IOM, auf die Herr Parzyszek Bezug nimmt, ist ihrerseits eine internationale Organisation, die nicht aus dem System der UN hervorgegangen und durch keinerlei internationale Rechtstexte bezüglich der Grundrechte verankert ist. Und schließlich muss daran erinnert werden, dass, gemäß dem Vertrag, die FRA ausschließlich auf Antrag der FRONTEX an den von dieser Agentur koordinierten Maßnahmen teilnimmt.

⁶³ Cooperation Agreement between FRA and FRONTEX“ [verfügbar im Internet].

⁶⁴ Michele Simone, Verbindungsbeamter beim Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen beim Hearing „A new mandate for FRONTEX: beyond the security obsessions, a human rights perspective?“

⁶⁵ „ECRE Interview with Michal Parzyszek, FRONTEX Spokesperson“ (April 2010) [verfügbar im Internet].

2. Kooperation mit Drittstaaten: Verträge am Rande des Rechts unter wessen Verantwortung?

Zur Erreichung ihrer Ziele „kann [die Agentur FRONTEX] mit Drittstaatsbehörden, die für die von dieser Verordnung erfassten Bereiche zuständig sind, im Rahmen von mit diesen Behörden geschlossenen Arbeitsvereinbarungen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zusammenarbeiten“ (Artikel 14 der Verordnung 2007–2004).

Schließen Mitgliedstaaten bilaterale Vereinbarungen mit Drittstaaten in Bereichen in Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 2007/2004 ab, so haben sie die Möglichkeit Bestimmungen im Hinblick auf die Befugnisse der Agentur aufzunehmen, um einen Einsatz der FRONTEX zu ermöglichen.

Die Agentur könnte also Verträge schließen oder Einsätze durchführen, die die Bestimmungen des internationalen Rechts verletzen könnten. Allerdings bleiben Fragen offen, zumal es so ist, dass, wenn die zuständigen Behörden eines Drittlandes, mit dem eine Zusammenarbeit von der Agentur angestrebt wird, angeben, dass sie keinen Arbeitsvertrag abschließen wollen, nach weiteren ad hoc-Maßnahmen gesucht wird, um eine Einigung bei der operativen Zusammenarbeit zu erreichen. Laut FRONTEX handelt es sich hier um eine der Prioritäten für 2010.

Wie sieht der juristische Rahmen für Verträge mit Drittstaaten aus?

FRONTEX arbeitet seit fünf Jahren mit Drittstaaten zusammen. Basierend auf diesen Arbeitsvereinbarungen (vgl. Karte), können VertreterInnen von Partnerländern, nach der Teilnahme an entsprechenden Schulungen, eingeladen werden, an gemeinsamen Aktionen teilzunehmen. Im Tätigkeitsbericht der FRONTEX für das Jahr 2009 wird berichtet, dass die Einbindung von GrenzschutzbeamtInnen aus Drittstaaten (Albanien, Kroatien, Russland, Serbien) bei gemeinsamen Aktionen „die am besten ausgereifte Form der Zusammenarbeit“ darstellt.

Dennoch werfen solche Vereinbarungen – ohne Einbindung der Institutionen der Europäischen Union – zahlreiche Fragen auf Grund fehlender Transparenz auf. Welcher Art sind diese Vereinbarungen? Wie wurden sie geschlossen? Auf welcher Grundlage basieren sie? Wie ist ihre Rechtswirksamkeit? Gemäß Artikel 216.2 des AEUV „[binden] die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten“. Was ist mit Verträgen, die von der Agentur mit Drittstaaten geschlossen werden, bei denen die für den Abschluss von internationalen Verträgen geltenden Regeln nicht eingehalten werden⁶⁶?

Schenkt man dem Exekutivdirektor der Agentur Glauben, so erklärt sich dies aus der Tatsache, dass die Agentur keine Partnerschaft mit einem Drittstaat oder dessen Regierung eingeht, sondern mit den für den Grenzschutz zuständigen Behörden dieses Landes⁶⁷.

⁶⁶ Insbesondere das in Artikel 218 AEUV beschriebene Verfahren zur Verhandlung und zum Abschluss von internationalen Verträgen, bei dem die Kommission, der Rat, das Europäische Parlament sowie eventuell der Europäische Gerichtshof involviert sind.

⁶⁷ Übersetzung der Worte von Ikka Laitinen, der im Rahmen der parlamentarischen Untersuchung vom britischen House of Lords für den Bericht „FRONTEX, the EU external borders agency“ befragt wurde, 5. März 2008.

Wenn allerdings diese Verträge so genannten technischen Regelungen gleichkommen, die sich einer parlamentarischen Kontrolle entziehen können, müssen genaue Angaben zur gerichtlichen Kontrolle gemacht werden. Im Hinblick auf ein Thema kann die Agentur Verpflichtungen eingehen; es bleibt aber das Problem der Bestimmung einer Person, die für die Verpflichtungen haftbar gemacht werden kann sowie das Problem der Rechtswirksamkeit dieser Verpflichtungen gegenüber den Mitgliedstaaten, der Europäischen Union und den Drittstaaten. Wer kann sich auf die Rechtswirksamkeit der Verträge berufen?

Für die Unterzeichnung eines Vertrags zwischen der Agentur und einem Drittstaat ist die Einhaltung der Gesetzgebungen im Hinblick auf die Menschenrechte und der Flüchtlingsrechte keine obligatorische Vorbedingung. Es werden weder genaue Angaben zu den Kompetenzen der FRONTEX-Beamten noch zu ihren Verantwortlichkeiten oder dem geltenden gesetzlichen Rahmen gemacht. Die Errichtung solcher Verträge fällt nicht unter die europäische oder internationale juristische Ordnung. Das Europäische Parlament unterstreicht dies im Übrigen, als es in einer Entschließung vom 18. Dezember 2008 „eine stärkere demokratische Kontrolle der FRONTEX durch das Parlament [fordert] und [ih] empfiehlt, das Parlament über die Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten zu unterrichten“⁶⁸.

Die Rolle des Europäischen Parlaments

Seit dem Vertrag von Lissabon verfügt das Europäische Parlament bei internationalen Übereinkünften über ein Vetorecht (Zustimmungsverfahren). Allerdings wird die in Artikel 218 AEUV festgelegte demokratische Kontrolle des europäischen Parlaments auf unterschiedliche Weise (technische Vereinbarungen, operative, Arbeits- oder Kooperationsverträge etc.) umgangen, obwohl im letzten Punkt dieses Artikels die Fälle „in Bereichen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt“⁶⁹ aufgeführt werden“. Da der Kampf gegen die „illegale“ Zuwanderung auf jeden Fall zu diesen Bereichen gehört, sollten die Arbeitsvereinbarungen zwischen FRONTEX und Drittstaaten vom Europäischen Parlament geprüft werden.

Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Drittstaaten, Mitgliedstaaten und der Agentur

In Artikel 2 des Seerechtsabkommens der Vereinten Nationen ist festgelegt, dass die Souveränität eines Küstenstaats sich auf sein Küstenmeer bis zu einer Breite von maximal 12 Seemeilen von den Küstenlinien erstreckt. Angrenzend an das Küstenmeer kann die Anschlusszone bis zu 24 Seemeilen⁷⁰ betragen (ausgehend von der Küstenlinie). In der Anschlusszone verfügt der Staat über seine souveränen Rechte ausschließlich in den Bereichen Finanz- und Zollgesetze, Einreise- und Gesundheitsbestimmungen.

Die von FRONTEX im Küstenmeer oder der Anschlusszone eines Landes abgefangenen Boote unterstehen folglich der Gesetzgebung des Küstenstaates. Dies bedeutet für die Drittstaaten, mit denen die Agentur eine Übereinkunft hat, für die Staaten der Europäischen Union und für FRONTEX, dass die Verantwortung ausschließlich beim Drittstaat liegt.

⁶⁸ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2008 zu der Evaluierung und künftigen Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) (2008/2157(INI))

⁶⁹ Das bedeutet, dass die Meinung des Europäischen Parlaments gefordert ist.

⁷⁰ Folglich ist die Breite der Anschlusszone identisch mit der des Küstenmeeres in den Fällen, in denen die Staaten ihr Küstenmeer auf eine maximale Breite von 12 Seemeilen ausdehnen. Im Übrigen kann die Breite der Anschlusszone auch 20 Seemeilen betragen, wenn die Breite des Küstenmeeres nur 4 Seemeilen ist. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Anschlusszone von Syrien im Mittelmeer 41 Seemeilen, ausgehend von der Küstenlinie, beträgt und damit eine Ausnahme darstellt.

Dennoch muss daran erinnert werden, dass das entscheidende Element die tatsächlich von einem Staat ausgeübte Kontrolle in einem Gebiet oder bei Personen ist. Nach internationalem Recht sind Staaten nicht durch eine Kooperation mit Drittstaaten oder mit einer internationalen Organisation von ihren Verpflichtungen⁷¹ entbunden. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist da eindeutig⁷². Wird auf Grund einer Kooperation mit einem Drittstaat ein Boot gestoppt und die Passagiere den Behörden des Drittstaates übergeben, so unterstehen die Mitgliedstaaten weiterhin ihren internationalen Verpflichtungen. Machen sich also mehrere Staaten in einer Angelegenheit schuldig, so muss jeder Staat selbst die Verantwortung für das Verhalten übernehmen, das ihm angelastet wird. Die Verantwortung eines Staates wird nicht deshalb geringer, weil mehrere Staaten sich für dieselbe Tat zu verantworten haben⁷³.

Gefahr durch die „Untervergabe“ von Verantwortlichkeiten?

Neben den Fragen zum gesetzlichen Rahmen oder zur Aufteilung von Verantwortlichkeiten, ist die Konsequenz einer Arbeitsvereinbarung, wenn sie einmal ausgehandelt ist, dass ein Drittstaat eine entscheidende Rolle in der Prävention von „illegaler“ Zuwanderung spielt⁷⁴. Wie bereits in Teil I verdeutlicht, wird damit das Recht auf Verlassen des eigenen Landes, Asyl zu beantragen und der Grundsatz der Nichtzurückweisung gefährdet. Vereinbarungen im Bereich Zuwanderung mit Ländern abzuschließen, in denen es anerkanntermaßen Verletzungen der Menschenrechte und der Flüchtlingsrechte gibt bzw. mit Ländern, die die Genfer Konvention von 1951 bezüglich des Flüchtlingsstatus nicht ratifiziert haben, kommt einer Einwilligung zur inakzeptablen Art und Weise gleich, wie diese Länder MigrantInnen an ihren Grenzen oder auf ihrem Staatsgebiet, vor allem in den Auffanglagern, behandeln⁷⁵.

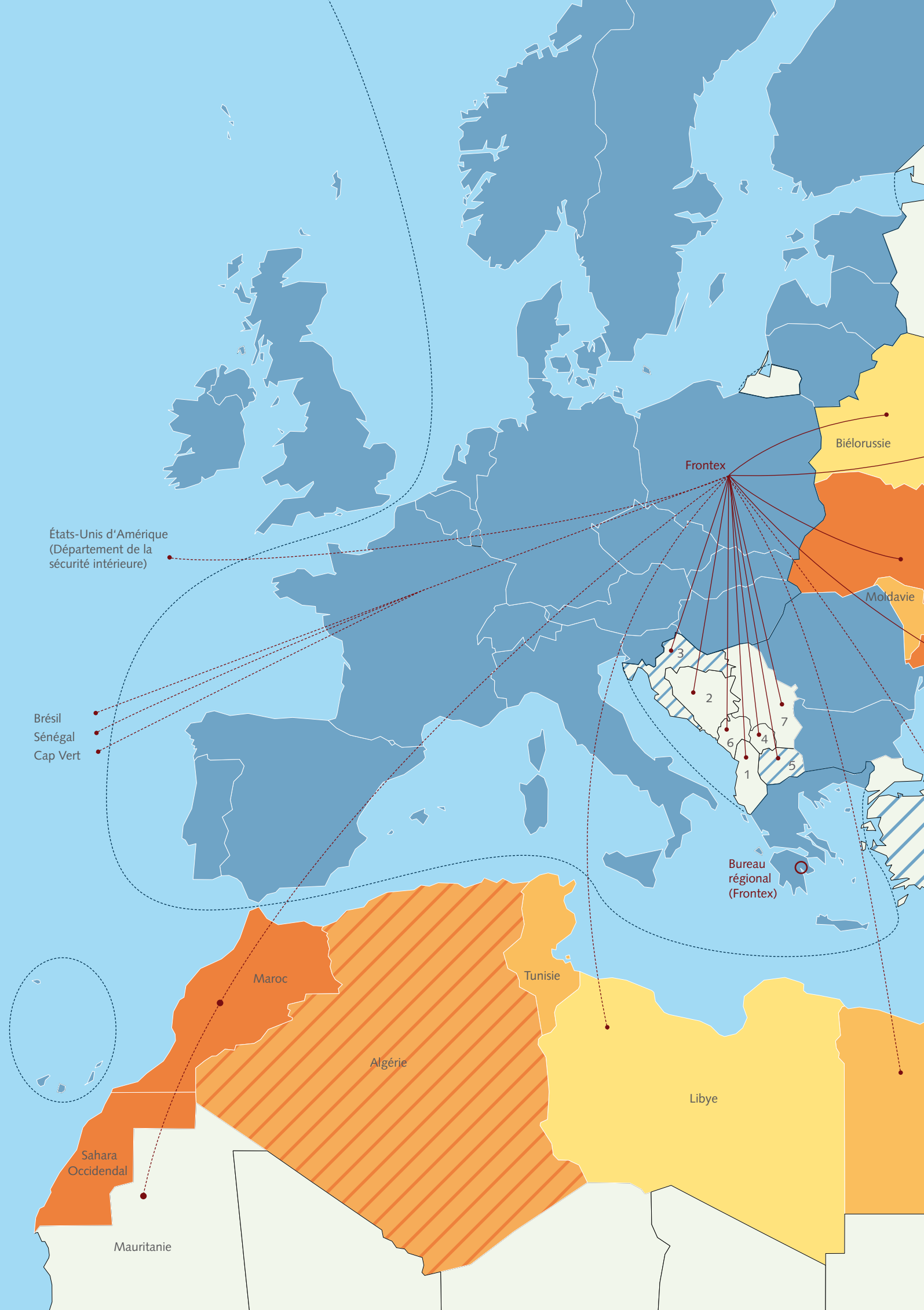
⁷¹ Goodwin-Gill G.S. (2007) „The Extraterritorial Processing of Claims to Asylum or Protection: The Legal Responsibilities of States and International Organisations“, U.T.S. Law Review, S. 26-40.

⁷² Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, BOSPHORUS C. IRLAND, Nr. 45036/98, 30. Juni 2005, Abs. 154; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, SAADI C. RU, Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Abs. 126.

⁷³ Special Rapporteur J. Crawford, „Commentary to the Draft Articles on State Responsibility, International Law Commission“, Annual Report (2001), Chap. IV, pt 314 [verfügbar im Internet].

⁷⁴ House of Lords FRONTEX Report, [verfügbar im Internet] Abs. 149.

⁷⁵ Ebd., Abs. 150.



Frontex

Biélorussie

Moldavie

États-Unis d'Amérique
(Département de la sécurité intérieure)

Brésil
Sénégal
Cap Vert

Bureau régional
(Frontex)

Maroc

Tunisie

Algérie


Libye


Sahara Occidental

Mauritanie

La dimension externe de l'agence européenne de gestion des frontières de l'Union


 État de l'UE et associé à l'UE

 Candidats à l'entrée dans l'UE

 Espace Schengen

Politique européenne de voisinage (PEV)/ situation en octobre 2010

 État de l'UE et associé à l'UE


 Plan d'action adopté, accompagné d'un « statut avancé » ou d'un accord renforcé

 Plan d'action en cours de négociation

 Lien formel, sans accord spécifique

Frontex

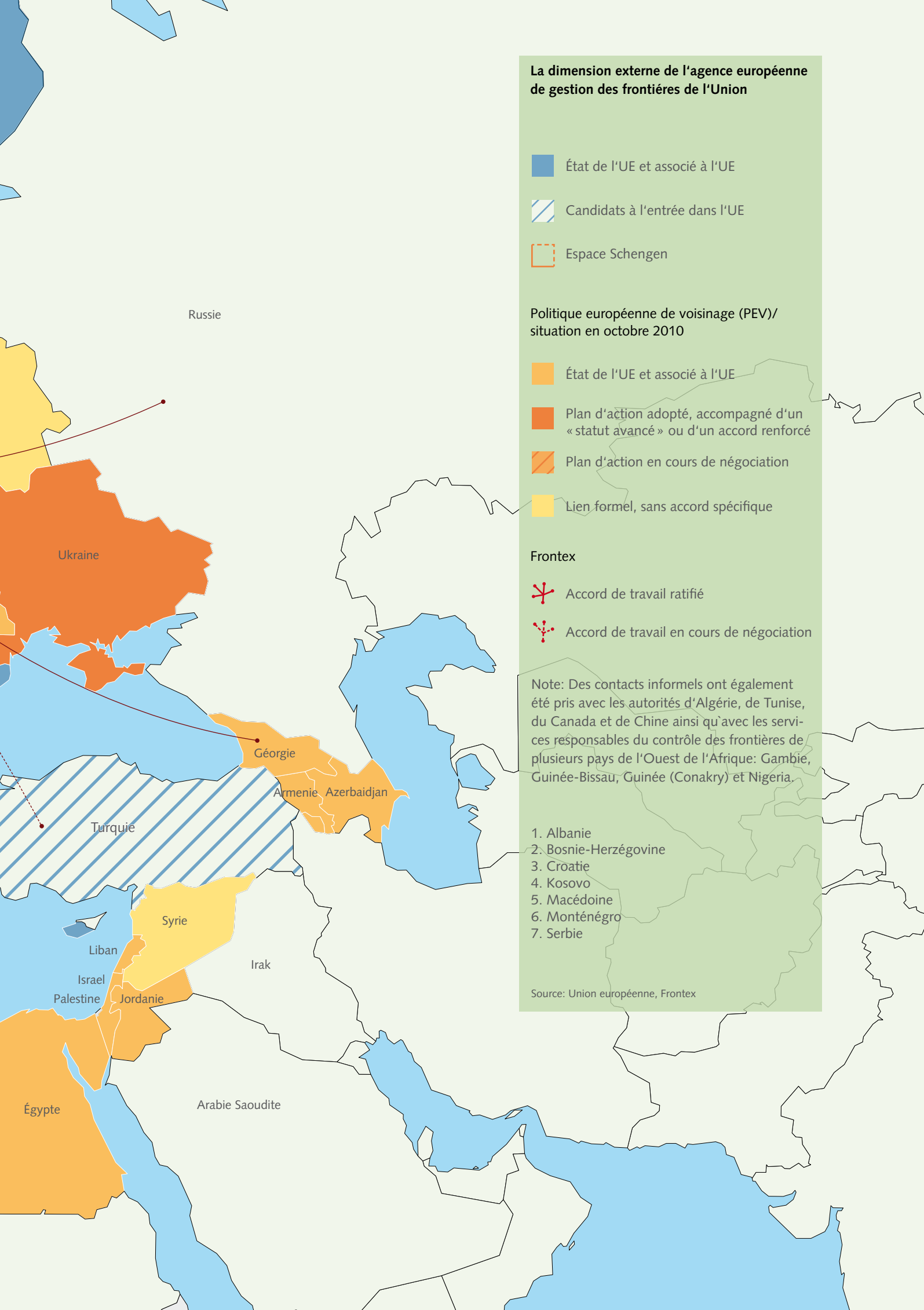
 Accord de travail ratifié

 Accord de travail en cours de négociation

Note: Des contacts informels ont également été pris avec les autorités d'Algérie, de Tunisie, du Canada et de Chine ainsi qu'avec les services responsables du contrôle des frontières de plusieurs pays de l'Ouest de l'Afrique: Gambie, Guinée-Bissau, Guinée (Conakry) et Nigeria.

1. Albanie
2. Bosnie-Herzégovine
3. Croatie
4. Kosovo
5. Macédoine
6. Monténégro
7. Serbie

Source: Union européenne, Frontex



TEIL III: AUSWIRKUNGEN DES ÄNDERUNGSENTWURFS DER VERORDNUNG 2007/2004 AUF DIE GRUNDRECHTE

In dem am 10.–11. Dezember 2009 verabschiedeten Stockholmer Programm wurde die Kommission aufgefordert, unter Berücksichtigung der Beurteilungsergebnisse der Agentur sowie der Rolle der Verantwortung der Mitgliedstaaten beim Grenzschutz, das Mandat von FRONTEX zu klären und ihre Rolle zu stärken. Der im Februar 2010 von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Änderung der Verordnung 2007/2004 entstand nach Empfehlungen des Verwaltungsrates der Agentur und eingehenden Diskussionen im Rat und im Parlament, wo – laut Kommission – die Zivilgesellschaft und akademische Kreise sich äußern konnten.

Trägt der Verordnungsvorschlag der Kommission, der auf der Notwendigkeit besteht, die operativen Kapazitäten der Agentur, sowohl in Bezug auf die Ausstattung als auch, was das Personal angeht, zu stärken, **der in dieser Studie vorgebrachten Befürchtungen der Nichtachtung der Grundrechte Rechnung?** Während man sich in der Präambel der Verordnung 2007/2004 mit einer allgemeinen Referenz auf die EU-Charta der Grundrechte begnügt, erinnert die neue, detailliertere Version, wirklich an diese. Hier wird ausgeführt:

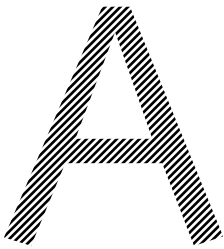
Die vorliegende Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und den Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, und achtet namentlich die Würde des Menschen, das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Asyl, den Grundsatz der Nichtzurückweisung, die Nichtdiskriminierung, die Rechte des Kindes und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Die Verordnung sollte von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen angewandt werden (Erwägung 4).

Allerdings **ist nach Prüfung der vorgeschlagenen Bestimmungen erkennbar, dass es noch zahlreiche Grauzonen gibt**. Zunächst, weil der von der Verordnung 2007/2004 aufgestellte Grundsatz, nach dem: „die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen den Mitgliedstaaten obliegt“ in diesem Punkt unverändert bleibt. Dieser Ausschluss von jeglicher Verantwortung der FRONTEX bei den von ihr koordinierten Maßnahmen ist umso mehr Besorgnis erregend, da **mit dem Änderungsentwurf der Verordnung die Vorrechte der Agentur in zahlreichen Bereichen erhöht werden sollen**. In dem Vorschlag der Kommission: „bewertet, billigt und koordiniert [die Agentur] Vorschläge der Mitgliedstaaten für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte“, „stellt einen Einsatzplan auf“ für diese Aktionen, „kann selbst Initiativen für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte ergreifen“ und diese „abbrechen“. Sie kann auch darüber entscheiden „einen Pool aus Grenzschutzbeamten, so genannte FRONTEX-Unterstützungsteams“, zusammen zu stellen und wacht über „die operative Umsetzung aller organisatorischen Aspekte“.

Die Bedeutung der Rolle, FRONTEX als europäische Agentur mit Rechtspersönlichkeit übertragen wird, ist immer weniger vereinbar mit ihrer Nichtübernahme von Verantwortung für Aktionen, die sie mitbestimmt.

Weit davon entfernt, den rechtlichen Rahmen, in dem sich die Agentur bewegt, zu klären, **verstärken die jeweiligen Aufgabengebiete von Mitgliedstaaten und FRONTEX in der abgeänderten Verordnung noch die Undurchsichtigkeit**: Während die Agentur quasi vollkommen eigenständig über Beginn und Abbruch von gemeinsamen Kontrollaktionen an den Grenzen entscheiden könnte, würden die beteiligten BeamtenInnen weiterhin „den Disziplinarmaßnahmen ihrer Herkunftsmitgliedstaaten unterstehen“ (Art. 3c.4). **Ein Aufbau, der scheinbar dazu dient, die Übernahme von Verantwortung auch weiterhin zu verhindern, wie bereits für den aktuellen Betrieb der Agentur festgestellt wurde** (vgl. Teil II) und dabei der FRONTEX die gesamte Kontrolle für die Aktionen zu übertragen und die nationalen Beamten und Mitgliedstaaten für eventuelle Störungen haftbar zu machen.

Gemäß dem Vorschlag der Kommission „evaluiert [die Agentur] die Ergebnisse der gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte und übermittelt dem Verwaltungsrat innerhalb von 60 Tagen nach Beendigung einer Aktion detaillierte Evaluierungsberichte“. Auf diese Weise wäre FRONTEX nicht nur mit dem nahezu gesamten Management der Kontrollaktionen an den Außengrenzen und der Pilotprojekte beauftragt, ohne dafür die Verantwortung zu übernehmen, sondern hätte zudem das Monopol über die Beurteilung und Weiterverfolgung derselben. Man kann also sagen, dass der **Vorschlag der Kommission jenseits jeglicher Transparenz einen Mechanismus der Selbstbeurteilung in Gang setzt, bei dem FRONTEX lediglich sich selbst gegenüber für ihre Taten verantwortlich ist**.



Risiken bei der „Erleichterung“ der Zusammenarbeit mit Drittländern

FRONTEX, die bereits befugt ist, „Arbeitsübereinkünfte“ mit Drittstaaten zu schließen, wird durch den Änderungsvorschlag der Verordnung mit neuen Kooperationswerkzeugen ausgestattet. Dabei handelt es sich in erster Linie um:

- die Möglichkeit – vorbehaltlich der Zustimmung der Kommission – „*Verbindungsbeamte*“ in Drittländer zu entsenden, die „*Ursprungs- oder Durchgangsland für illegale Einwanderung*“ sind (Art. 14.2). Bei den Aufgaben der VermittlungsbeamtInnen handelt es sich um die „*Herstellung und Pflege von Kontakten zu den zuständigen Behörden des Drittstaats, in den sie entsendet werden, um in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union und den Grundrechten einen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und zur Rückführung illegaler Einwanderer zu leisten*“ (Art. 14.3);
- die Möglichkeit, Projekte zur fachlichen Unterstützung von Drittstaaten auf den Weg zu bringen und zu finanzieren (Art.14.4), „*zur Einführung eines Modells der soliden Kooperation mit den einschlägigen Drittstaaten*“ (Erwägung 23);
- die Aufnahme von Bestimmungen zur Rolle und zu den Kompetenzen der FRONTEX in bilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten (Art.15.5).

Der Vorschlag beinhaltet schließlich die Verpflichtung für FRONTEX, vor Abschluss von „Arbeitsvereinbarungen“ mit Drittstaaten, die Zustimmung der Kommission einzuholen (Art. 14.7).

Hinweis: Es sei darauf hingewiesen, dass in dem Verordnungsvorschlag die Fiktion bei der Unterscheidung von „operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten“ und „Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Drittstaaten“ aufrechterhalten wird. Genau diese Unterscheidung ermöglicht es dem FRONTEX-Direktor zu behaupten, dass die Arbeitsabkommen zwischen der Agentur und Drittstaaten nicht den geltenden Bestimmungen für internationale Verträge unterliegen, da sie mit den zuständigen Behörden dieser Länder und nicht mit ihrer Regierung geschlossen werden (vgl. Teil II, B.2).

Obwohl Artikel 14 über die Zusammenarbeit mit Drittstaaten intensiv auf die Achtung der Menschenrechte und der Grundrechte verweist, neigt man dazu, diese Bedingungen als sehr unzureichend angesichts der verfolgten Ziele und der schwachen effektiven Garantien anzusehen.

1. Zielsetzungen

Was die VerbindungsbeamtlInnen betrifft, ist das Hauptziel ihrer Entsendung in ein Transit- oder Ausgangsland, die „illegale“ Einwanderung zu bekämpfen. Eine ihrer Aufgaben besteht darin, MigrantInnen, bei denen vermutet wird, dass sie nicht die legalen Einwanderungsmöglichkeiten nutzen, „an der Quelle“ zurückzuhalten und zwar entweder durch die Erhebung und Analyse von Informationsdaten für die Risikoanalysen oder aber durch direkten Einsatz bei den abfahrbereiten Personen.

Diese Zielsetzung ist schwer vereinbar mit der Achtung der Grundrechte, die in Teil I dieser Studie behandelt wurden. **Bei der Prävention „illegaler“ Einwanderung bedeutet ein Einsatz vor Abreise einer Person eine Verletzung des Rechts auf Verlassen eines Landes inklusive des eigenen.** Dabei handelt es sich um eine Verfügung, die durch mehrere international bindende Gesetzestexte geschützt ist. **Ein Einsatz zur Unterbrechung der Reiseroute einer/s Migrantin/Migranten, der internationalen Schutz beantragen könnte, bedeutet ebenfalls eine Verletzung des Asylrechts oder sogar des Grundsatzes der Nichtzurückweisung.**

Handelt es sich um eine enge Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der technischen Unterstützung, wobei nicht unbedingt bilaterale Verträge zu diesen Drittstaaten bestehen müssen, so erfolgt die Zusammenarbeit im Rahmen der **Ausgliederung von Einwanderungskontrollen, die sich häufig nur schwer mit der Achtung der Rechte von Einwanderern vereinbaren lässt.** Werden nämlich die Befugnisse für diese Kontrollen an BeamtlInnen von Staaten übertragen, die nicht, wie die Mitgliedstaaten an die Grundrechte gebunden sind – der Änderungsvorschlag der Verordnung begnügt sich hier mit *„Drittstaaten [...], deren Grenzverwaltungsmethoden Mindestmenschensrechtsstandards genügen“* (Art. 14.2) –, **so birgt das vorgesehene System eine ganze Reihe von „ausgegliederten“ Rechtsverletzungen.** Neben der zuvor genannten Verletzung der Reisefreiheit und des Asylrechts, besteht auch das Risiko der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, insbesondere bei Aktionen mit Massenverhaftungen, Abschiebungen und Festnahmen.

Die Erfahrung zeigt, dass diese Ängste nicht nur auf dem Papier bestehen: Die bilateralen Verträge zwischen Italien und Libyen oder Spanien und Mauretanien bildeten und bilden weiterhin den Rahmen für regelmäßige straffreie Verletzungen der Grundrechte von MigrantInnen (vgl. Teil I).

2. Schwache Garantien

Angesichts dieser Gefahren sind die in der geänderten Verordnung angegebenen Garantien sehr schwach. Sicherlich ist es richtig, dass in den Bestimmungen des Änderungsvorschlags im Gegensatz zur früheren Verordnung bezüglich der Drittländer häufig auf die Grundrechte verwiesen wird. **Allerdings ist der Bezug auf die Grundrechte rein virtuell, wenn es weder im Vorfeld der Maßnahmen noch nachher Möglichkeiten gibt, zu überprüfen, ob diese auch eingehalten werden.**

- *Prüfung im Nachhinein:* Diese Möglichkeit besteht fast gar nicht. Wie bereits gesehen, ist FRONTEX allein befugt, die von ihr koordinierten Aktionen zu evaluieren und damit auch die Rechtsverletzungen, die sich eventuell unter ihrem Dach abgespielt haben könnten, für die sie sich aber nicht verantwortlich fühlt. Ein potentiell Opfer solcher Verletzungen hätte nur die Möglichkeit, sich vor dem Gericht eines Drittstaates gegen seinen/ihre TäterInnen zu wenden, im günstigsten Fall ein Beamter/eine Beamtin eines Mitgliedsstaates, aber vielleicht auch einer aus dem Drittstaat, in dem die Aktion stattfand. Damit hätte die Person überhaupt keine Chance angehört zu werden.
- *Im Vorfeld:* Die Änderung der Verordnung sieht vor, dass künftig die Genehmigung der Kommission notwendig ist, damit die FRONTEX mit den Behörden von Drittstaaten in den sie betreffenden Bereichen zusammen arbeiten kann.

Diese neue Forderung wirft zwei Fragen auf: Was geschieht einerseits mit den bereits vorhandenen Abkommen (vgl. Liste in Teil II)? Und ist andererseits **die Stellungnahme der Kommission eine Garantie dafür, dass die Rechte der MigrantInnen geachtet werden?** Beim zweiten Punkt können ernsthafte Zweifel erhoben werden. Man braucht nur den Fall Libyen zu betrachten, um sich davon zu überzeugen. Trotz ständiger Vorbehalte von internationalen Organisationen und NGOs hinsichtlich der Behandlung von MigrantInnen und Flüchtlingen durch die libyschen Behörden und trotz der regelmäßigen Interventionen des Europäischen Parlaments, arbeitet die Kommission seit mehreren Jahren eng mit den libyschen Behörden in Fragen der Steuerung der „Migrationsströme“ zusammen. Sie hat im Übrigen am 4. Oktober 2010 eine Übereinkunft – in Form eines „gemeinsamen Kommuniqués“ zwischen der EU und Libyen – für die Zusammenarbeit und den Dialog im Bereich der Grenzen, Mobilität, Migration und Asyl unterzeichnet.

Dieser formelle Rahmen der Zusammenarbeit in den genannten Bereichen ist besonders besorgniserregend. Libyen gehört nicht zu den Unterzeichnern der Konvention der Vereinten Nationen zur Rechtsstellung von Flüchtlingen und der libysche Staatschef ist bekannt dafür, dass er das Einwanderungsproblem für seine Zwecke instrumentalisiert. Einige Wochen vor Abschluss der Übereinkunft erklärte Muammar Gaddafi, dass er *„mindestens 5 Milliarden Euro pro Jahr von der Europäischen Union fordert“* und sagte, dass Libyen *„das Eingangstor der unerwünschten Immigration ist“* und dass man *„[die Immigration] an den libyschen Grenzen stoppen“* müsste, ansonsten *„kann Europa schon morgen zu einem zweiten Afrika werden“*. Die Unterzeichnung des gemeinsamen Kommuniqués zwischen der EU und Libyen ist folglich in den Kontext der Erpressung einzuordnen, was ein schlechtes Licht auf die Fähigkeit der Kommission wirft, die Möglichkeiten der FRONTEX eindeutig und klar zu bewerten, mit verschiedenen Drittstaaten Verträge abzuschließen.



Welchen Rahmen für die gemeinsamen Rückführungsaktionen?

Durch die Verordnung 2007/2004 dazu aufgefordert „der Gemeinschaft die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten“ zu liefern, hat sich FRONTEX durch die Organisation von Gruppenflügen („FRONTEX-Charter“) immer stärker in diesem Bereich engagiert. Allerdings gehört diese Unterstützung nicht von vornherein zum Grenzschutz und im Gegensatz zu den anderen Bestimmungen in der von der Kommission vorgeschlagenen Verordnungsänderung, sieht diese bei den Bestimmungen bezüglich der gemeinsamen Rückführungsaktionen keine Ausweitung der Befugnisse der Agentur vor. Im Entwurf für den neuen Artikel 9 begnügt man sich mit der Rolle, die die Agentur bereits im Bereich der Koordination und der Organisation dieser Aktionen inne hat und sieht vor, dass die Agentur über eine Finanzierung bzw. Mitfinanzierung der Aktionen entscheiden kann (Art.9.1).

1. Verhaltenskodex und unabhängige Kontrollen bei Sammelflügen

Die wichtigsten Veränderungen im Ablauf der Rückführungsaktionen liegen vor allem in einem besseren Rahmen und größerer Transparenz, insbesondere durch die Auflagen der Verordnung 2008/115 („Rückführungsrichtlinie“), die vorsieht, dass die Überwachung der gemeinsamen Rückführungsaktionen „von unabhängiger Seite [erfolgt] und den kompletten Rückkehrvorgang von der Phase vor Verlassen des Landes bis zur Übergabe der Rückkehrer im Bestimmungsland [erfasst]“ (Art. 9.2). Der Verordnungsvorschlag verweist mehrfach darauf, dass Tätigkeiten in Verbindung mit der Abschiebung von AusländerInnen in Einklang mit der EU-Grundrechtecharta stehen müssen (Erwägung 21). Er sieht vor, dass FRONTEX „einen Verhaltenskodex für die Rückführung auf dem Luftweg von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen“ erarbeitet, um „eine humane Rückführung unter Beachtung der Grundrechte, darunter vor allem der Grundsätze der Achtung der Menschenwürde und des Verbots der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit sowie auf Schutz personenbezogener Daten und auf Nichtdiskriminierung“ zu gewährleisten (Art. 9.2).

Des Weiteren teilt „der Überwachungsbeauftragte seine Beobachtungen, die sich unter anderem auf die Einhaltung des Verhaltenskodexes [...] richten, der Kommission mit“, und lässt seine „Berichte [...] in die jährliche Berichterstattung“ einfließen (Art. 9.3).

2. Aktionen mit hohem Gefährdungspotential

Sollten diese geplanten Verbesserungen bei der Weiterverfolgung und Kontrolle der Aktionen einem System zu mehr Transparenz verhelfen, das die Entgleisung und Durchmischung von Verantwortlichkeiten fördert (vgl. Teil I und II), so bleiben eine Reihe von Fragen bezüglich ihrer Effektivität und Tragweite offen.

- **Welches sind die effektiven Modalitäten, um früh genug die Einhaltung des Verhaltenskodexes zu gewährleisten?**

Ein Verhaltenskodex, kombiniert mit der Ausbildung der an gemeinsamen Rückführungsaktionen teilnehmenden BeamtInnen, ist eine gute Präventivmaßnahme. Eine Kontrolle der Aktion nach ihrem Ablauf ist in Zukunft ebenfalls gern gesehen. Bei Betrachtung der Umstände aber, unter denen die zwangsweisen Rückführungen erfolgen (Anwendung von Zwang, teilweise Gewalt), bieten diese „davor“ und „danach“ Maßnahmen nicht die notwendige und sofortige Möglichkeit, sich im Problemfall während einer Rückführungsaktion an eine unabhängige Behörde zu wenden. Und laut ZeugInnenberichten gibt es diese Probleme nicht nur in der Theorie. Welche Möglichkeiten hat ein Opfer, das während einer Rückführungsaktion misshandelt wurde, seine Rechte dahingehend geltend zu machen, nicht gemäß dem Verhaltenskodex behandelt worden zu sein? Und einmal an die Behörden des Rückführungslandes übergeben, welche Möglichkeiten hat dieses Opfer dann, eine gerichtliche Instanz anzurufen, um eine Entschädigungsleistung zu erhalten?

- **Wie ist die rechtsverbindliche Wirkung des Verhaltenskodexes? Welche Sanktionen greifen bei Verstößen?**

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass die Agentur einen Verhaltenskodex „erarbeitet“, der für alle Aktionen „gilt“ und die Verfahren zur Gewährleistung der Beachtung der Menschenrechte „beschreibt“. Diese Begriffe verleihen dem Verhaltenskodex keinen formellen bindenden Charakter und aus dem System ist nicht ersichtlich, welche Art von Sanktionen bei eventuellen Zuwiderhandlungen greifen, sofern diese überhaupt identifiziert werden können (vgl. oben). Zu diesen Fragen kommt das grundsätzliche Problem hinzu, welches die Zwiespältigkeit der Aufgabenteilung zwischen FRONTEX und den Mitgliedstaaten bzw. ihren BeamtInnen darstellt (vgl. A.). Durch die Kombination all dieser Unsicherheiten wird die Tragweite der neuen Maßnahme erheblich geschwächt.

- **Welche Beziehungen bestehen zu den Rückkehr-Drittstaaten während der gemeinsamen Rückführungsaktionen?**

Ein Schlüsselement für den „Erfolg“ einer gemeinsamen Rückführungsaktion ist die Zusammenarbeit mit den Behörden der Rückführungsländer. Laut Verordnungsvorschlag „arbeitet [die Agentur] mit den zuständigen Behörden der jeweiligen Drittstaaten zusammen und ermittelt bewährte Praktiken für die Beschaffung von Reisedokumenten und die Rückführung von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen“ (Art.9.5). Wie lässt sich diese Zusammenarbeit mit den Forderungen des Verhaltenskodexes für die Rückführungsaktionen vereinbaren? Allgemeiner formuliert finden sich hier die gleichen Risiken wie oben (B.), was die Zusammenarbeit mit Ländern betrifft, deren rechtlicher Rahmen im Hinblick auf die Menschenrechte nicht die notwendigen Garantien bereithält. Das Problem ist umso akuter, da es sich bei gemeinsamen Rückführungsaktionen prinzipiell um Aktionen mit einem hohen Gefährdungspotential handelt⁷⁶.

⁷⁶ Das Institute of Race Relations (IRR) hat 38 Fälle erfasst, bei denen MigrantInnen oder AsylbewerberInnen zwischen Januar 2009 und Juni 2010 in der Europäischen Union, in der Schweiz und in Norwegen gestorben sind. Vgl. IRR (2010) Accelerated removals: a study of the human cost of EU deportation policies, 2009-2010, 29 S. [verfügbar im Internet]

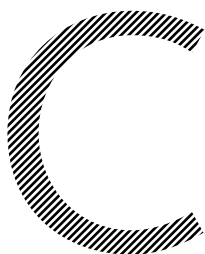
- **Basierend auf welchen Daten erstellt die/der unabhängige Überwachungsbeauftragte ihren/seinen Bericht?**

Über welche Mittel verfügt die/der für die Rückführungsaktionen in allen Phasen zuständige Überwachungsbeauftragte bei ihrer/seiner Arbeit? Hat die/der Beamtin/Beamte in die Auffanglager abgestellt, in denen die AusländerInnen oftmals vor ihrer Ausweisung festgehalten werden? An Bord der Flugzeuge oder in den Ankunftsflughäfen und nachdem die ausgewiesenen Personen den Behörden des Rückführungslandes übergeben wurden? Welche Möglichkeiten hat ein eventuelles Opfer von Misshandlungen oder ein Zeuge dieser Misshandlungen, sich vor der/dem Überwachungsbeauftragten zu erkennen zu geben? Ohne präzise Antwort auf all diese Fragen, läuft die im Verordnungsvorschlag festgelegte, unabhängige Kontrolle Gefahr, lediglich eine formelle Garantie zu sein.

- **Welche Tragweite, welchen öffentlichen Charakter und welche Konsequenzen hat der Bericht der/des Überwachungsbeauftragten?**

Gemäß dem Verordnungsvorschlag werden die Beobachtungen der/des Überwachungsbeauftragten hinsichtlich der Beachtung der Grundrechte an die Kommission weitergeleitet und fließen in den Abschlussbericht für die Rückführungsaktion ein. Gewährleisten diese Mitteilungen Transparenz bei eventuellen Menschenrechtsverletzungen, von denen die/der Überwachungsbeauftragte Kenntnis erhält? Werden die Jahresberichte der/des Überwachungsbeauftragten an die Öffentlichkeit gegeben? Wie geht die Kommission mit den Beobachtungen der/des Überwachungsbeauftragten um? Welche Mechanismen gibt es zur Ermittlung der VerantwortungsträgerInnen und/oder zur Verfolgung von TäterInnen, die Menschenrechtsverletzungen begangen haben und deren Taten von der/vom Überwachungsbeauftragten nachgewiesen worden sind?

Paradoxerweise **ist der Teil des Verordnungsvorschlages über die Sammelrückflüge, bei dem die Grundrechte auf den ersten Blick scheinbar am ehesten berücksichtigt worden sind, genau der Teil mit der größten Unsicherheit.** Hier ist umso mehr Wachsamkeit geboten, da, wie man in Teil I sehen konnte, viel auf dem Spiel steht.



Grundrechte: Große Spanne zwischen Verordnungstext und Effektivität

Auf den ersten Blick scheint der Verordnungsvorschlag die Beachtung der Grundrechte, im Gegensatz zur Verordnung 2007/2004, als Teil der Kriterien zur Evaluierung der Optionen der Folgeabschätzung, die die Kommission hat durchführen lassen, verankert zu haben. Diese knüpft an den Bericht von FRONTEX an das Europäische Parlament vom 8. Oktober 2010 an, in dem es in der Einleitung heißt, dass die Beachtung der Grundrechte für die Agentur „uneingeschränkt“ gilt und „vollkommener Bestandteil ihrer Tätigkeit“ ist.

Nach eingehender Prüfung des Vorschlags wird dieser erste Eindruck abgeschwächt:

Neben der Erwähnung der Grundsätze in der Präambel und in Artikel 1 des Vorschlags, geht dieser explizit auf die Beachtung der Grundrechte in den Bestimmungen ein, die die Zusammenarbeit bei der Rückführung (Art. 9), die Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 14) und die Tätigkeit der FRONTEX-Unterstützungsteams (Art. 3.4) betreffen. Der Vorschlag sieht vor, dass die GrenzschutzbeamtInnen, das Personal der Mitgliedstaaten sowie das der Agentur „vor ihrer Teilnahme an von der Agentur organisierten operativen Maßnahmen Schulungen über das einschlägige EU-Recht und Völkerrecht, einschließlich über die Themen Grundrechte und internationaler Schutz, teilgenommen haben“ (Art. 2.1 a), ebenso wie die Ausbilder der nationalen GrenzschutzbeamtInnen in den Mitgliedstaaten (Art. 4.7). In der Präambel wird die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte als einer der Partner genannt, mit denen FRONTEX zusammenarbeitet. Diese beiden Punkte stellen allerdings keine Neuerung dar, da sie aus Kooperationsverträgen stammen, die bereits von der FRONTEX mit dem UNHCR und der Agentur für Grundrechte bestehen.

Was die gemeinsamen Rückführungsaktionen und die Beziehungen zu Drittstaaten betrifft, so wurde bereits weiter oben aufgezeigt, wie Garantien umgangen oder abgeschwächt werden konnten. Des Weiteren wurde auf alle weiteren offenen Fragen bezüglich des tatsächlichen Umgangs mit den Rechten verwiesen (vgl. B. und C.).

Was den Rest angeht, so muss festgestellt werden, dass dieses Thema nicht im Kapitel über die neuen Befugnisse, die FRONTEX im Bereich der Mitbestimmung bei gemeinsamen Aktionen übertragen wurden, angesprochen wird, dass das Asylrecht quasi gar nicht behandelt wird und ganz allgemein, dass der Verordnungsvorschlag fehlende Transparenz aufdeckt, was ein Hindernis für die effektive Achtung der Grundrechte darstellt.

1. Lücken bei der Verwaltung der gemeinsamen Aktionen

- **Abbruch:** Es ist vorgesehen, dass FRONTEX gemeinsame Aktionen „abbrechen“ kann, „wenn die Voraussetzungen für die Durchführung dieser Initiativen nicht mehr erfüllt sind“ (Art. 3.1). Es werden keinerlei Angaben zur Art dieser „Voraussetzungen“ gemacht. Auf jeden Fall lässt durch diese Bestimmung nicht in Erfahrung bringen, ob FRONTEX die Entscheidung zum Abbruch in einem Fall treffen könnte, in dem die Achtung der Grundrechte während des Ablaufs einer Aktion nicht gewährleistet wäre.

- *Evaluierung*: Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Agentur „*die Ergebnisse der gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte [evaluiert]*“ (Art. 3.4) und an den Verwaltungsrat weiterleitet. Aber es wird nichts darüber gesagt, welche Faktoren für diese Ergebnisse relevant sind und insbesondere, ob es zusätzlich zu den materiellen Aspekten auch eine Bilanz der Aktion hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte gibt. Der Zusatz, dass diese Evaluierungen dazu bestimmt sind „*die Qualität, Kohärenz und Wirksamkeit künftiger Aktionen und Projekte zu verbessern*“, beantwortet diese Frage nicht. Es muss insbesondere hinterfragt werden, ob die Vorschriften des Artikels 3b.4, nämlich „*Die Mitglieder der FRONTEX-Unterstützungsteams üben ihre Aufgaben und Befugnisse unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde aus*“, ebenfalls evaluiert werden und, wenn dies der Fall ist, welche Vorgehensweise dann gilt.
- *Einsätze auf See*: Der von FRONTEX erstellte Einsatzplan für die von ihr mitbestimmten gemeinsamen Aktionen muss „*bei Seeinsätzen Einzelheiten zum anwendbaren Recht und (...) [den] anwendbaren seerechtlichen Vorschriften*“ (Art. 3a1i) enthalten. Hier muss festgestellt werden, dass, obwohl es gerade bei Aktionen auf See sehr leicht zu Verletzungen der Rechte der abgefangenen Personen auf Grund ihrer Wehrlosigkeit und der Unsicherheiten bei der Zuweisung der Verantwortlichkeiten kommen kann, keine besonderen Anforderungen für die Achtung der Grundrechte benannt werden.

2. Fast keine Bezugnahme auf das Asylrecht

Trotz der großen Wahrscheinlichkeit, dass bei Grenzüberwachungsaktionen unter Einsatz von Seepatrouillen und der Ausgliederung oder sogar Untervergabe von Kontrollen, FRONTEX-MitarbeiterInnen mit Personen konfrontiert werden, die internationalen Schutz benötigen, ist es verwunderlich, dass in dem Verordnungsvorschlag keinerlei Bezug genommen wird auf die Genfer Flüchtlingskonvention und dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung nur in der Präambel erwähnt wird.

Lange Zeit antwortete FRONTEX auf die Kritik der Nichtachtung des Asylrechts mit der Begründung, dass ihr Mandat keine Befugnisse für diesen Bereich beinhalte. Diese Antwort ist nun nicht mehr möglich, da die Agentur erklärt, dass die Grundrechte im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stehen. Dennoch ist festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag hier keinerlei Verbesserung bringt, abgesehen von den grundsätzlichen Bezugnahmen. Hier würden wir gerne den Verweis darauf sehen, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung für alle von FRONTEX koordinierten Aktionen an den Grenzen gilt. Außerdem sollte die Verpflichtung zur Einhaltung der in den EU-Richtlinien festgelegten Vorschriften, insbesondere bezüglich der Aufnahmen von AsylbewerberInnen sowie der geltenden Verfahren, vor allem während der Abfangaktionen auf See, erwähnt werden.

3. Fehlende Transparenz

Die beste Garantie dafür, dass die Grundrechte bei Verfahren mit Vertretern von öffentlichen Behörden eingehalten werden, ist ein transparentes Verfahren. Dieses Prinzip eignet sich insbesondere für die von FRONTEX koordinierten Aktionen, zumal es zu Zwischenfällen kommen kann (vor allem bei den gemeinsamen Rückführungsaktionen) und/oder weil wehrlose Personen an diesen Aktionen beteiligt sind. Die Erfahrungen aus den ersten Jahren der Agentur sind ein Beleg für die Notwendigkeit.

Allerdings muss festgestellt werden, dass der Verordnungsvorschlag im Wesentlichen an der Undurchsichtigkeit und der Geheimhaltungskultur bei den FRONTEX-Aktionen festhält. Sicherlich fließt eine Gesamtanalyse der Evaluierungen der gemeinsamen Aktionen in den Jahresbericht der Agentur ein, der an die EU-Institutionen gegeben und veröffentlicht wird, aber, wie bereits hervorgehoben wurde, stammen diese Evaluierungen in erster Linie von FRONTEX selbst (vgl. A.2). In den Bestimmungen zur Überwachung der gemeinsamen Rückführungsaktionen ist festgelegt, dass die Beobachtungen der/des Überwachungsbeauftragten an die Kommission weitergeleitet werden und in den Abschlussbericht der entsprechenden Aktion einfließen. Es wird aber nicht präzisiert, ob dieser Bericht veröffentlicht oder wenigstens an die anderen EU-Institutionen weitergeleitet wird.

Schließlich muss erwähnt werden, dass das Europäische Parlament weder über die Modalitäten zur Durchführung von gemeinsamen Aktionen (Festlegung eines Einsatzplans, organisatorische Aspekte, wie die Meldung von Zwischenfällen und die speziellen Anforderungen von Aktionen auf Hoher See) noch über die Berichte zwischen FRONTEX und den Drittstaaten, mit denen die Agentur kooperiert bzw. über Projekte für gemeinsame Rückführungsaktionen informiert wird.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Eine Verordnung der Grundrechte allein reicht nicht aus. Es muss auch über gesetzliche Mittel und demokratische Garantien verfügt werden. Dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung zur Errichtung der Agentur FRONTEX gelingt weder das eine noch das andere. Im Laufe der fünf Jahre, in denen die Agentur ihre Tätigkeit ausgeübt hat, sind viele Fragen aufgekomen bezüglich der Vereinbarkeit ihres Betriebs mit der Achtung der Rechte von Personen. Der Verordnungsvorschlag der Kommission gibt nur auf sehr wenige Fragen eine Antwort und wirft zahlreiche weitere auf. Ohne erneute Hinterfragung der Ziele der Agentur und der Sicht dieser Ziele im Verhältnis zu der Gefahr, die die Agentur für Rechtsverletzungen darstellt, muss man sich fragen, ob die Agentur FRONTEX selbst mit den Menschenrechten vereinbar ist.

Währenddessen müssen bestimmte Maßnahmen in die geänderte Verordnung aufgenommen werden, damit die Vorschriften über die Arbeitsweise der FRONTEX den Standards im Bereich der Grundrechte angenähert werden:

- Klare Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Mitgliedsstaaten und FRONTEX in Anlehnung an die wachsende Rolle, die der Agentur zukommt. Diese beinhaltet die volle Übernahme der rechtlichen Verantwortung für die Handlungen während der von ihr koordinierten Aktionen, wo auch immer diese stattfinden.
- Ausdrücklicher Hinweis darauf, dass alle, von der FRONTEX koordinierten Aktionen, mit den EU-Richtlinien im Bereich Asyl und dabei insbesondere den Richtlinien 2003/9 („Aufnahmerichtlinie“) und 2005/85 („Verfahrensrichtlinie“) sowie dem Grundsatz der Nichtzurückweisung im Einklang stehen. Diese Richtlinien gelten auch für Einsätze auf See, wo auch immer diese stattfinden sowie während des Einsatzes von BeamtInnen unter der Kontrolle von FRONTEX und für die von ihr abgestellten VerbindungsbeamtInnen.
- Ausdrücklicher Hinweis darauf, dass bei den von der FRONTEX koordinierten Aktionen und/oder bei den Aktionen außerhalb des EU-Gebietes, bei denen BeamtInnen unter der Kontrolle von FRONTEX eingesetzt werden, das Recht auf Verlassen jedes Landes, inklusive des eigenen (Art. 12.2 IPBPR) nicht verletzt wird.
- Einrichtung von unabhängigen Überwachungsverfahren während der durch FRONTEX koordinierten Aktionen (gemeinsame Aktionen, Sammelrückführungen, Entsendung von VerbindungsbeamtInnen), inklusive der Veröffentlichung und regelmäßigen Versendung an das Europäische Parlament der abschließenden Prüf- und Weiterverfolgungsberichte.
- Bereitstellung von ausreichendem Personal für Kontrollzwecke bei den gemeinsamen Rückführungsaktionen, damit die Kontrolle in jeder Aktionsphase stattfinden kann. Dies beinhaltet auch die Orte, an denen die Ausgewiesenen festgehalten werden, Flugzeuge und den Zeitpunkt der eventuellen Übergabe von Ausgewiesenen an die Behörden des Rückführungslandes.
- Rechtsverbindlichkeit des Verhaltenskodexes für die Rückführungsaktionen.
- Informierung des Europäischen Parlaments über die Entscheidungen der FRONTEX bezüglich der von ihr koordinierten Aktionen und Pilotprojekte.
- Obligatorische Konsultierung des Europäischen Parlaments vor jeglicher Verhandlungseröffnung zwischen FRONTEX und einem Drittstaat bzw. den Behörden dieses Staates sowie Informierung über sämtliche Vereinbarungen der FRONTEX vor ihrem Abschluss.

Bibliographie

- Amnesty International & ECRE** (2010) Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), 34 p. [disponible sur Internet]
- Bigo Didier et Jeandesboz Julien** (2009) Border Security, Technology and the Stockholm Programme, n°3
- Carrera Sergio** (2007) The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Working Document n°261, Centre for European Policy Studies, Brussels [verfügbar im Internet]
- Casella Colombeau Sara** (2009) Une agence aux marges de l'Europe et du droit international in Migreurop, Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires, Paris, Armand Colin, pp. 41-44.
- Casella Colombeau Sara** (2010) Frontex : et les frontières seront bien gardées ? Alternative économique, n°48, [verfügbar im Internet]
- Commission européenne** (2006) Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, COM(2006)733 final, Bruxelles. [disponible sur Internet]
- Commission européenne** (2008) Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, COM(2008)67 final, Bruxelles. [disponible sur Internet]
- Commission européenne** (2010) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), COM(2010)61 final, Bruxelles. [disponible sur Internet]
- Frontex** (2006) Rapport général de Frontex pour l'année 2006, 6 p. [verfügbar im Internet]
- Frontex** (2007) Rapport général de Frontex pour l'année 2007, 31 p. [verfügbar im Internet]
- Frontex** (2008) Rapport général de Frontex pour l'année 2008, 71 p. [verfügbar im Internet]
- Frontex** (2009) Rapport général de Frontex pour l'année 2009, 46 p. [verfügbar im Internet]
- Frontex** (2010) Rapport général de Frontex pour l'année 2010, 59 p. [verfügbar im Internet]
- Jeandesboz Julien** (2008) Reinforcing the Surveillance of EU Borders. The Future Development of Frontex and Eurosur, Research Paper n°11, Centre for European Policy Studies, Bruxelles [verfügbar im Internet]
- Moreno Lax Violeta** (2010) Searching Responsibilities and Rescuing Rights: Frontex, the Draft Guidelines for Joint Maritime Operations and Asylum Seeking in the Mediterranean, REFGOV – Reflexive Governance in the Public Interest, sixth framework programme [verfügbar im Internet]
- Tondini Matteo** (2010) Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and Their Forced Return to Libya [verfügbar im Internet]
- Rodier Claire** (2010) Frontex, bras armé de l'Europe forteresse in Badie Bertrand et Vidal Dominique, L'État du monde 2011. La fin du Monde unique, Paris, La Découverte.
- Ryan Bernard and Mitsilegas Valsamis** eds. (2010) Extraterritorial Immigration Control, Hardback, 446 p.

Impressum

Greens/EFA im Europäischen Parlament (www.greens-efa.org)

MEPs Barbara Lochbihler, Ska Keller, Ulrike Lunacek

Rue Wiertz 60

1047 Brüssel

Belgien

In Zusammenarbeit mit Migreurop (www.migreurop.org)

Gestaltung

Marco dos Santos Pina

Diplom-Designer

www.santospina.com

März 2011

