

EUROPARAT MINISTERKOMITEE

EMPFEHLUNG Rec(2002) 2

DES MINISTERKOMITEES AN DIE MITGLIEDSTAATEN ÜBER DIE EINSICHT IN AMTLICHE DOKUMENTE

*(angenommen vom Ministerkomitee am 21. Februar 2002
anlässlich der 784. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

In Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Bindung zwischen seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern;

Eingedenk insbesondere des Artikels 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Artikel 6, 8 und 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der am 25. Juni 1998 in Aarhus, Dänemark, angenommenen Konvention der Vereinten Nationen über den Zugang zu Information, Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess und den Zugang zu Rechtsmitteln in Umweltfragen und des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 (STE Nr. 108); der Erklärung über die Meinungs- und Informationsfreiheit vom 29. April 1982; sowie der Empfehlungen Nr. R (81) 19 über den Zugang zu Information im Besitz der öffentlichen Behörden; Nr. R (91) 10 über die Bekanntgabe an Dritte von Personendaten im Besitz von öffentlichen Organisationen; Nr. R (97) 18 betreffend den Schutz von zu statistischen Zwecken beschafften und bearbeiteten Personendaten und Nr. R (2000) 13 über eine europäische Politik in Bezug auf die Öffnung der Archive;

In Erwägung der Bedeutung, die in einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft einer transparenten öffentlichen Verwaltung sowie der ungehinderten Verfügbarkeit von Informationen zu Fragen von öffentlichem Interesse zukommt;

In der Meinung, dass eine breite Einsicht in amtliche Dokumente, die auf Gleichbehandlung gründet und unter Anwendung klarer Regeln erfolgt:

- die Bevölkerung in die Lage versetzt, sich einen angemessenen Überblick zu verschaffen und sich über den Stand der Ge-

sellschaft, in der sie lebt, und die Behörden, die sie regieren, eine kritische Meinung zu bilden, und gleichzeitig ihre aufgeklärte Beteiligung an Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse fördert;

- die Effizienz der Verwaltung fördert und dazu beiträgt, ihre Integrität zu wahren, indem sie die Gefahr der Korruption verhindert;

- dazu beiträgt, die Legitimität der Verwaltung als öffentlicher Dienst zu bekräftigen und das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Behörden zu stärken;

In der Meinung demzufolge, dass die Mitgliedstaaten ein Höchstmass an Anstrengungen unternehmen müssen, um der Bevölkerung unter Vorbehalt des Schutzes anderer Rechte und legitimer Interessen Zugang zu den Informationen zu gewährleisten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind;

Hervorhebend, dass die nachfolgenden Grundsätze einen Mindeststandard darstellen und dass sie unbeschadet der nationalen Gesetze und Reglemente zu verstehen sind, die schon jetzt ein breiteres Recht der Einsicht in amtliche Dokumente gewährleisten;

In Erwägung, dass, während sich das vorliegende Instrument auf die individuellen Gesuche um Einsicht in amtliche Dokumente konzentriert, die Behörden bestrebt sein sollten, eine aktive Kommunikationspolitik zu betreiben, die zum Ziel hat, der Bevölkerung alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die für eine transparente demokratische Gesellschaft als nützlich erachtet werden,

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten, sich in ihrem Recht und ihrer Praxis von den in der vorliegenden Empfehlung niedergelegten Grundsätzen leiten zu lassen.

I. Definitionen

Im Rahmen der vorliegenden Empfehlung:

- bedeutet "Behörden":

- i. Regierung und Verwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene;

- ii. natürliche oder juristische Personen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen oder nach Landesrecht hoheitliche Gewalt ausüben.

- bedeutet "Amtliche Dokumente":

jede Information, die von einer Behörde in irgend einer Form festgehalten, verfasst oder entgegengenommen wurde und sich in ihrem Besitz befindet und die in Zusammenhang mit der administrativen Tätigkeit steht, mit Ausnahme jener Dokumente, die sich in Ausarbeitung befinden.

II. Geltungsbereich

1. Die vorliegende Empfehlung bezieht sich nur auf amtliche Dokumente, die sich im Besitz einer Behörde befinden. Die Mitgliedstaaten sollten im Lichte ihres Rechts und ihrer Praxis indessen prüfen, inwieweit die in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätze auf Informationen im Besitz der gesetzgebenden Organe und der Justizbehörden angewendet werden können.

2. Diese Empfehlung berührt das Zugangsrecht und die Einschränkungen des Zugangs, die im Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vorgesehen sind, nicht.

III. Allgemeiner Grundsatz betreffend die Einsicht in amtliche Dokumente

Die Mitgliedstaaten sollten allen Personen das Recht gewährleisten, auf Gesuch in Dokumente, die sich im Besitz einer Behörde befinden, Einsicht zu nehmen. Dieser Grundsatz sollte ohne jeden Unterschied angewendet werden, einschliesslich jener der Nationalität.

IV. Mögliche Einschränkungen der Einsicht in amtliche Dokumente

1. Die Mitgliedstaaten können das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente einschränken. Die Einschränkungen sollten in einem Gesetz genau umschrieben, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sowie verhältnismässig sein in Bezug auf den Schutz folgender Interessen:

- i. nationale Sicherheit, Verteidigung und auswärtige Beziehungen;
- ii. öffentliche Sicherheit;
- iii. Verhütung, Untersuchung oder Verfolgung krimineller Aktivitäten;
- iv. Privatsphäre und andere legitime Privatinteressen;
- v. kommerzielle und andere private oder öffentliche wirtschaftliche Interessen;
- vi. Gleichheit der Parteien im Gerichtsverfahren;
- vii. Natur;
- viii. Aufsicht, Inspektion und Kontrolle durch die Verwaltung;
- ix. staatliche Wirtschafts-, Währungs- und Wechselkurspolitik;
- x. Vertraulichkeit von Beratungen innerhalb oder zwischen Behörden während der internen Vorbereitung eines Geschäfts.

2. Die Einsicht in ein Dokument kann verweigert werden, wenn die Veröffentlichung der darin enthaltenen Informationen einem der in Abschnitt 1 erwähnten Interessen schadet oder schaden könnte, ausser die Veröffentlichung sei durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt.

3. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit prüfen, Fristen zu setzen, nach deren Ablauf die in Abschnitt 1 erwähnten Einschränkungen keine Geltung mehr haben.

V. Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente

1. Einsicht in ein amtliches Dokument sollte ohne Angabe von Gründen verlangt werden können.

2. Die Formalitäten in Bezug auf die Gesuche sollten minimal sein.

VI. Bearbeitung der Gesuche um Einsicht in amtliche Dokumente

1. Ein Gesuch um Einsicht in ein amtliches Dokument sollte von jeder Behörde beurteilt werden, die sich im Besitz des Dokuments befindet.

2. Die Beurteilung der Gesuche um Einsicht in ein amtliches Dokument sollte nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung erfolgen.

3. Ein Gesuch um Einsichtnahme in ein amtliches Dokument sollte rasch geprüft werden. Der Entscheid sollte innerhalb einer bestimmten Frist, die möglichst zuvor festgelegt wurde, getroffen, mitgeteilt und durchgeführt werden.

4. Wenn die Behörde sich nicht im Besitz des verlangten Dokuments befindet, sollte sie die gesuchstellende Person wenn immer möglich an die zuständige Behörde verweisen.

5. Die Behörde sollte der gesuchstellenden Person wenn immer möglich behilflich sein, das verlangte Dokument zu identifizieren; sie ist aber nicht verpflichtet, dem Gesuch zu entsprechen, wenn sich nicht feststellen lässt, um welches Dokument es sich handelt.

6. Ein Gesuch um Einsicht in ein amtliches Dokument kann abgelehnt werden, wenn es offenkundig unangemessen ist.

7. Die Behörde, die die Einsicht in ein amtliches Dokument ganz oder teilweise verweigert, sollte die Gründe dafür angeben.

VII. Formen der Einsicht in amtliche Dokumente

1. Wenn Einsicht in ein amtliches Dokument gewährt wird, sollte die Behörde Einsichtnahme in das Original ermöglichen oder von diesem eine Kopie erstellen, wobei den Wünschen der gesuchstellenden Person soweit als möglich Rechnung zu tragen ist.

2. Wenn ein Teil der in einem amtlichen Dokument enthaltenen Informationen von einer Einschränkung betroffen ist, sollte die Behörde die anderen im Dokument enthaltenen Informationen trotzdem zur Einsicht freigeben. Jede Auslassung sollte deutlich gekennzeichnet sein. Sollte die Teilversion des verlangten Dokuments indessen missverständlich sein oder keinen Sinn ergeben, kann die Einsicht verweigert werden.

3. Die Behörde kann Einsicht in ein amtliches Dokument gewähren, indem sie die gesuchstellende Person an andere, leichter zugängliche Quellen verweist.

VIII. Kosten der Einsicht in amtliche Dokumente

1. Die Einsichtnahme in ein amtliches Dokument an Ort und Stelle sollte grundsätzlich kostenlos sein.

2. Die Ausstellung einer Kopie des amtlichen Dokuments kann der gesuchstellenden Person zu einem angemessenen Preis in Rechnung gestellt werden; dieser darf die bei der Behörde tatsächlich anfallenden Kosten nicht übersteigen.

IX. Revisionsverfahren

1. Eine Person, deren Gesuch um Einsicht in ein amtliches Dokument ganz oder teilweise abgelehnt oder abgewiesen oder innerhalb der im Grundsatz VI.3 erwähnten Frist nicht Folge geleistet wurde, sollte Zugang zu einem Revisionsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen gesetzlich vorgesehenen unabhängigen und unparteiischen Instanz haben.

2. Eine gesuchstellende Person sollte immer Zugang zu einem raschen und kostengünstigen Verfahren in Form einer Wiedererwägung durch eine Behörde oder einer Revision gemäss Abs. 1 haben.

X. Ergänzende Massnahmen

1. Die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Massnahmen ergreifen, um:

- i. die Bevölkerung über ihr Einsichtsrecht in amtliche Dokumente und die Modalitäten zu dessen Ausübung zu informieren;
- ii. sicherzustellen, dass ihre Beamten über die notwendige Ausbildung hinsichtlich ihrer Aufgaben und Pflichten bei der Umsetzung dieses Rechts verfügen;
- iii. sicherzustellen, dass dieses Recht ausgeübt werden kann;

2. Zu diesem Zweck sollten die Behörden insbesondere:

- i. ihre Dokumente effizient verwalten, so dass leicht Einsicht genommen werden kann;
- ii. bei der Aufbewahrung und Vernichtung ihrer Dokumente klare und festgelegte Verfahren anwenden;
- iii. soweit als möglich über die Angelegenheiten oder Tätigkeitsgebiete, für die sie zuständig sind, informieren, beispielsweise indem sie Listen oder Register der Dokumente in ihrem Besitz erstellen.

XI. Auf Initiative der Behörden veröffentlichte Informationen

Die Behörden sollten aus eigener Initiative und dort, wo es angemessen ist, die notwendigen Massnahmen ergreifen, um Informationen in ihrem Besitz zu veröffentlichen, wenn das Zurverfügungstellen dieser Informationen der Förderung der Transparenz der Verwaltung und der Effizienz innerhalb der Verwaltungen dient oder die aufgeklärte Beteiligung der Bevölkerung an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse fördert.