

Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip und dessen Anwendung im auswärtigen Handeln

**Eine seit 1766 existierende Institution
zur Sicherung der Transparenz im Verhältnis
zur zunehmend internationalisierten Verwaltungstätigkeit**

Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Jonas Racine
von La Chaux-du-Milieu NE

genehmigt auf Antrag von
Prof. Dr. Andreas Glaser
und
Prof. Dr. Felix Uhlmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XXI
Materialienverzeichnis.....	XXXI
Einleitung	1
I. Ausgangslage und Zielsetzung.....	1
II. Vorgehen.....	5
III. Umgang mit schwedischen Quellen.....	5
Teil 1: Verwaltungsrechtliche Einordnung	9
Kapitel 1: Begriffe	9
I. Vorbemerkungen	9
II. Offenheit, Öffentlichkeit und Transparenz	9
1. Transparenz als Gegensatz zum Geheimnis.....	9
1.1 Interessenausgleich am Beispiel des Zugangsrechts	10
1.2 Rolle von Informationszugangs- bzw. Geheimhaltungsgesetzen.....	11
2. Unterschied zwischen Offenheit, Öffentlichkeit und Transparenz	12
Kapitel 2: Transparenz in der Aussenverwaltung	14
I. Vorbemerkungen	14
II. Exekutive im auswärtigen Handeln.....	14
III. Legislative im auswärtigen Handeln.....	16
Kapitel 3: Transparenz im Kontext von Grundrechten	17
I. Vorbemerkungen	17
II. Anwendbare Grundrechte	17
1. Meinungsäußerungsfreiheit	17
2. Pressefreiheit.....	18
3. Informationsfreiheit.....	19
3.1 Freiheit, Informationen zu empfangen und zu beschaffen.....	19
3.2 Recht auf Zugang zu Informationen.....	19
4. Recht auf Informationen zur eigenen Person	21
5. Recht auf gute Verwaltung.....	21
Teil 2: Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip	23
Kapitel 1: Grundzüge des schwedischen Verfassungsrechts	23
I. Vorbemerkungen	23

II. Einführung in das schwedische Verfassungsrecht.....	23
1. Grundlagarna.....	23
1.1 Regeringsformen.....	24
a Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation.....	24
b Sozialziele und Grundrechte.....	27
c Aussenbeziehungen.....	28
d Instrumente zur Aufsicht über die Verwaltung.....	31
1.2 Tryckfrihetsförordningen.....	32
a Kerngehalt.....	32
b Meddelarfriheten.....	32
c Zugang zu amtlichen Dokumenten.....	32
1.3 Yttrandefrihetsgrundlagen.....	33
1.4 Riksdagsordningen.....	34
2. Vertiefung zweier wichtiger Aspekte im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips.....	35
2.1 Selbständigkeit der Behörden und Rechtsweggarantie.....	35
2.2 Öffentlichkeitsprinzip und das Recht auf Privatsphäre.....	37

Kapitel 2: Grundzüge der schwedischen Verwaltung..... 39

I. Vorbemerkungen.....	39
II. Unabhängigkeitsprinzip.....	39
III. Demokratieprinzip.....	40
IV. Legalitätsprinzip.....	40
V. Objektivitätsprinzip.....	40
VI. Gleichheitsprinzip.....	41
VII. Verhältnismässigkeitsprinzip.....	41
VIII. Kommunale Selbstverwaltung.....	42
IX. Die gute Verwaltung.....	42

Kapitel 3: Ausformungen des Öffentlichkeitsprinzips..... 44

I. Vorbemerkungen.....	44
II. Meinungsäusserungsfreiheit.....	44
III. Tryckfrihet.....	45
1. Vorbemerkungen.....	45
2. Prinzipien der tryckfrihet.....	45
2.1 Zensurverbot.....	45
2.2 Etablierungsfreiheit.....	46
2.3 Pressefreiheitliches Verantwortungssystem.....	46
2.4 Recht auf Anonymität.....	47
2.5 Prozessuale Sonderlösung und Exklusivitätsgrundsatz.....	48
3. Teilgehalte der Tryckfrihet.....	49
3.1 Meddelarfrihet.....	49
3.2 Anskaffarfrihet.....	50
4. Grenzen der tryckfrihet.....	50
4.1 Tryckfrihetsbrott.....	51
4.2 Meddelarbrott.....	51
4.3 Anskaffarbrott.....	52
IV. Öffentlichkeit von Parlamentsdebatten und Gerichtsverhandlungen.....	52

V. Behördliche Informationspflicht.....	53
VI. Zugang zu amtlichen Dokumenten.....	53

Teil 3: Zugang zu amtlichen Dokumenten..... 55

Kapitel 1: Anwendungsbereich 55

I. Vorbemerkungen.....	55
II. Persönlicher Anwendungsbereich.....	55
III. Sachlicher Anwendungsbereich.....	56
1. Eigenschaft als myndighet.....	56
1.1 Allgemein.....	56
1.2 Im auswärtigen Handeln.....	57
2. Eigenschaft als handling.....	58
3. <i>Eigenschaft als allmän handling</i>	59
3.1 Formelle Voraussetzungen.....	59
a Aufbewahrung.....	59
b Zustellung.....	60
c Erstellung.....	60
3.2 Materielle Voraussetzungen.....	62
IV. Örtlicher Anwendungsbereich.....	63

Kapitel 2: Formelle Aspekte des Zugangsgesuchs..... 64

I. Vorbemerkungen.....	64
II. Erfassung in der Geschäftsverwaltung.....	64
III. Zugangsgesuch.....	65
IV. Zuständige Behörde.....	66
V. Geheimmarkierung.....	67
VI. Recht auf Anonymität.....	69
VII. Frist.....	71
VIII. Zugangsgewährung.....	72

Teil 4: Einschränkungsmöglichkeiten des Zugangs zu amtlichen Dokumenten..... 73

Kapitel 1: Einschränkungen nach OSL 73

I. <i>Vorbemerkungen</i>	73
II. Anwendungsbereich.....	73
1. Persönlicher Anwendungsbereich.....	73
2. Sachlicher Anwendungsbereich.....	74
3. Örtlicher Anwendungsbereich.....	75
III. Aufbau der Geheimhaltungsbestimmungen.....	75
1. Sekretessens föremål.....	75
2. Sekretessens styrka.....	76
2.1 Rakt skaderekvisit.....	76
2.2 Omvänt skaderekvisit.....	77
2.3 Absolut sekretess.....	77
3. Sekretessens räckvidd.....	78
IV. Schutzfristen.....	79

V.	Sekretessbrytande bestämmelser.....	80
1.	Zusammenarbeit zweier myndigheter.....	80
2.	Dispens.....	81
3.	Auflage.....	81
4.	Einwilligung.....	81
5.	Notwendige Bekanntgabe.....	82
6.	Akteneinsicht im Rahmen eines Verfahrens.....	82
VI.	Sanktionen.....	82
	Kapitel 2: Informelle Einschränkungen des Zugangsrechts.....	84
I.	Vorbemerkungen.....	84
II.	Informelle Beschränkung des Zugangsrechts in der Aussenverwaltung.....	84
1.	Generell.....	84
2.	Schwedens Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat.....	85
	Teil 5: Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im weiteren Sinne.....	87
	Kapitel 1: Utrikessekretessen.....	87
I.	Vorbemerkungen.....	87
II.	Jüngere Entstehungsgeschichte.....	87
III.	Objekt der Geheimhaltung.....	89
1.	Kerngehalt.....	89
2.	Praxis zum Geheimhaltungsobjekt.....	89
IV.	Umfang der Geheimhaltung.....	94
1.	Kerngehalt.....	94
2.	Praxis zum Umfang der Geheimhaltung.....	95
V.	Reichweite der Geheimhaltung.....	99
VI.	Zwischenfazit.....	99
	Kapitel 2: Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit.....	102
I.	Vorbemerkungen.....	102
II.	Entstehungsgeschichte.....	102
III.	Objekt der Geheimhaltung.....	103
1.	Kerngehalt.....	103
2.	Praxis zum Objekt der Geheimhaltung.....	104
IV.	Umfang der Geheimhaltung.....	104
1.	Kerngehalt.....	104
2.	Praxis zum Umfang der Geheimhaltung.....	106
V.	Reichweite der Geheimhaltung.....	107
VI.	Zwischenfazit.....	108
	Kapitel 3: Weitere Aspekte der Geheimhaltung im auswärtigen Handeln.....	110
I.	Geheimhaltung im Bereich der Verteidigung.....	110
II.	Gemeinsame Bestimmungen.....	110
III.	Abgrenzungsfragen.....	110
IV.	Schweigepflichten und meddelarfriheten.....	111
1.	Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im engeren Sinne.....	111
2.	Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit.....	111

Teil 6: Durchsetzungsmechanismen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten	113
Kapitel 1: Verwaltungsverfahren	113
I. Einführung.....	113
II. Anfechtungsobjekt.....	113
III. Aktivlegitimation.....	115
1. Private Klagende.....	115
2. Myndigeter als Kläger.....	116
IV. Instanzenzug.....	116
1. Generell.....	116
2. Im auswärtigen Handeln.....	118
Kapitel 2: Ombudsmän	119
I. Vorbemerkungen.....	119
II. JK.....	119
III. JO.....	120
Teil 7: Regelungen auf europäischer Ebene	123
Kapitel 1: Europarat	123
I. Vorbemerkungen.....	123
II. Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten.....	123
III. Rechtsprechung des EGMR.....	124
Kapitel 2: EU	127
I. Vorbemerkungen.....	127
II. Entstehungsgeschichte.....	127
1. Generell.....	127
2. Im auswärtigen Handeln.....	130
3. Zwischenfazit.....	131
III. Bestimmungen im EU-Primärrecht.....	132
1. Bestimmungen im EUV.....	132
2. Bestimmungen im AEUV.....	132
3. Bestimmungen in der GrCH.....	133
4. Auswirkungen des Vorrangs des EU-Rechts.....	133
IV. Bestimmungen im EU-Sekundärrecht.....	134
1. Geheimhaltungsbestimmungen in einzelnen EU-Rechtsakten.....	134
2. Umweltinformationen.....	135
3. Transparenz-VO.....	136
3.1 Vorbemerkungen.....	136
3.2 Kerngehalt.....	136
3.3 Einschränkungsmöglichkeiten des Zugangsrechts (im Bereich des auswärtigen Handelns).....	138
a Ausnahmeregelung.....	138
b Ursprungskontrolle und weitere Nutzungsbeschränkungen.....	140

3.4	Berichterstattung	142
a	EU-Kommission	142
b	Rat	142
c	Europäisches Parlament	143
3.5	Ausblick	143
Teil 8:	Schlussbetrachtungen	145
Kapitel 1:	Öffentlichkeitsprinzip im auswärtigen Handeln	145
I.	Auswärtiges Handeln als strukturell anders geregelter Politikbereich	145
II.	Internationalisierung und weitere Entwicklungen	146
III.	Zurückhaltende Behörden	147
Kapitel 2:	Schwedisches Öffentlichkeitsprinzip im Kontext der EU	149
I.	Keine formaljuristische Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht	149
II.	Rechtskulturell bedingte Unterschiede	151
III.	Unklare Strategie bei der Weiterentwicklung des Öffentlichkeitsprinzips	153
Kapitel 3:	Persönliche Erfahrungen des Autors	156
Curriculum Vitae	159	