

Timo Knäbe*

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Erste Sektion) – Šeks gegen Republik Kroatien Nr. 39325/20 – Urteil vom 03.02.2022

Mit seinem Urteil vom 03.02.2022 setzte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte („EGMR“) seine Rspr. zum Zugang zu Dokumenten unter Art. 10 EMRK fort. Im vorliegenden Verfahren rügte der Bf. die teilweise Verweigerung der Einsicht in die als Verschlussache eingestuften Dokumente betreffend den Jugoslawienkonflikt des Rats für Verteidigung und nationale Sicherheit der Republik Kroatien aus den Jahren 1994 und 1995, dem der Bf. im fraglichen Zeitraum selbst angehörte und die er zu Recherchen für ein Buch über die Gründung des Landes beantragt hatte. Konkret berief sich der Präsident der Republik Kroatien als Urheber der zuvor für 30 Jahre als „Staatsgeheimnis – streng geheim“ eingestuften Dokumente auf die Notwendigkeit, einen nicht wiedergutzumachenden Schaden für die Unabhängigkeit, die Integrität und die nationale Sicherheit der Republik Kroatien sowie für ihre Außenbeziehungen gem. § 6 Kroatisches Gesetz über das Datengeheimnis („krGDG“) zu verhindern und der Schutz dieser Interessen Vorrang vor einem Zugangsinteresse der Öffentlichkeit hätte. Der innerstaatliche Widerspruch des Bf., in dem dieser unter anderem vorbrachte, dass die angefochtene Entscheidung willkürlich und ungerecht gewesen sei und keinen klaren Kriterien entsprochen habe, weil ihm der Zugang zu den Protokollen bestimmter Sitzungen, nicht aber zu den Dokumenten bezüglich anderer Gespräche zwischen denselben Personen gewährt worden sei, wurde durch die Widerspruchsbehörde mit der Begründung abgelehnt, dass der Bf. keine Argumente vorgebracht hatte, weshalb diese Dokumente hätten freigegeben werden sollen oder warum sein Interesse am Zugang zu den Informationen das öffentliche Interesse am Schutz der in gem. § 6 krGDG genannten Ausnahmen überwiege.

Das vom Bf. zunächst angerufene Oberste Verwaltungsgericht der Republik Kroatien wies die Klage mit der Feststellung ab, dass nicht der Sachverhalt, sondern nur die Rechtsanwendung bestritten wurde und dass der Widerspruchsbescheid klar und stichhaltig den Nichtzugang begründete. In Bezug auf das öffentliche Interesse hob es die

* Der Autor ist Teamleader und Senior Legal Officer bei einem Organ der Europäischen Union und trägt für die wiedergegebenen Standpunkte und Ansichten die alleinige Verantwortung. Diese entsprechen nicht notwendigerweise jenen der Organe der EU und entfalten keine Bindungswirkung gegenüber diesen oder Drittstaaten. ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-7973-2022>.

Verpflichtung des Urhebers hervor, die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Recht auf Zugang zu den Informationen und dem Schutz der in dem krGDG aufgeführten Interessen zu bewerten. Das Gericht stellte fest, dass in dieser Hinsicht und auch hinsichtlich der weiteren Tatbestandsmerkmale des § 6 krGDG der Urheber rechtmäßig von seinem Ermessen Gebrauch mache.

Auch die Verfassungsbeschwerde des Bf. wurde abgelehnt. Der Kroatische Verfassungsgerichtshof sah bei 9 von 12 Stimmen dabei zwar einen Eingriff in das Recht des Beschwerdeführers auf Zugang zu Informationen, da seine akademische Arbeit eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse war, als gegeben an. Er erkannte diesen Eingriff aber als „in einer freien und demokratischen Gesellschaft notwendig“ und „der Art des Bedürfnisses angemessen“ an und führte aus, dass eine genauere Spezifizierung der legitimen Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu den beantragten Informationen im vorliegenden Fall nicht notwendig sei, da dies letztlich auf die Offenlegung dieser geschützten Informationen hinausliefe.

In seinen Abwägungen nahm der EGMR ferner Bezug auf ein abweichendes Votum, mit welchem zwei Richter des Verfassungsgerichtshofs die Verletzung des verfassungsmäßigen Rechts auf effektiven Rechtsschutz in zweifacher Hinsicht als gegeben erachteten: einerseits kritisierten sie die generell unzureichende Begründung der Zugangsverweigerung und anderseits sowohl die unzureichende Begründung der Zugangsverweigerung durch den Urheber, als auch eine mangelhafte Kontrolle durch die Widerspruchsbehörde und des Obersten Verwaltungsgerichts. Insbesondere haben es letztere versäumt, die materielle – inhaltliche – Begründung für die Beurteilung der Notwendigkeit der Zugangsverweigerung zu prüfen: ein genau definiertes Interesse, die Art und Weise der Gefährdung des geschützten Interesses, das Ausmaß eines möglichen Schadens, sowie das Risiko des Eintritts eines solchen Schadens. Auf das Recht des Bf. auf freie Meinungsäußerung abstellend wird weiter angeführt, dass nicht ersichtlich sei, ob durch den Urheber überhaupt eine Bewertung der Dokumente durchgeführt wurde und welchen Umfang – vor allem hinsichtlich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – diese hatte. Dadurch sei es dem Bf. mangels konkretisierter und lediglich „hypothetisch und abstrakt“ angeführter Zugangsverweigerungsgründe des Urhebers praktisch unmöglich, die Ablehnung zu überprüfen.

Vor dem Gerichtshof argumentierte die Regierung der Republik Kroatien mit Art. 10 EMRK, der weder das Recht von Einzelpersonen garantiere, Informationen zu suchen, die sich im Besitz des Staates befinden oder von diesem beschränkt werden, noch dem Staat eine Verpflichtung auferlege, solche Informationen zur Verfügung zu stellen. Ferner würde der Zugang zu amtlichen Dokumenten durch die am 01.12.2020 in Kraft getretene, von Kroatien allerdings nicht ratifizierte Tromsø-Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten des Europarats und nicht durch die EMRK geregelt. Somit sei eine Überprüfung der Rechtfertigung einer Einstufung eines Dokuments als Verschlusssache und der Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten, sowie die Verhältnismäßigkeit dieser Rechte unter Art. 10 EMRK genauso wenig Aufgabe des Straßburger Richters wie eine Anwendung dieses Artikels über den dem innerstaatlichen Recht hinausgehenden und von innerstaatlichen Gerichten bereits ent-

schiedenen Rahmen. Auch bestritt die Regierung das Vorliegen von gerechtfertigten Zugangsgründen zu den als Verschlussache eingestuften Dokumenten und schloss auch aus, dass die Dokumente wichtige öffentlichen Angelegenheiten beträfen oder das Wohl der Bürger oder das Leben der Gemeinschaft berührten. Ferner wurde bestritten, dass diese Dokumente – 25 Jahre nach Ende des Jugoslawienkonfliktes – einen Inhalt hätten, der zu einer erheblichen Kontroverse führen würde, eine wichtige soziale Frage beträfen oder ein Problem beträfen, an dessen Kenntnis die Öffentlichkeit ein Interesse habe. Somit sei ein solcher Zugang für den Bf. nicht notwendig, um seine in Art. 10 EMRK niedergefasste Freiheit, Informationen zu empfangen und zu verbreiten, auszuüben – schließlich sei es dem Bf. auch ohne diesen Zugang möglich gewesen, sein Buch fertigzustellen.

Der Bf. machte darüber hinaus einen Verstoß gegen das in Art. 38 IV Kroatische Verfassung verbürgte Recht auf Zugang zu Informationen der öffentlichen Hand geltend und rügte, mangels Angaben in der Zugangsverweigerung, dass der Urheber keine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt hatte, was einer willkürlichen Zugangsverweigerung gleichkäme. Wenngleich er nach innerstaatlichem Recht nicht verpflichtet gewesen sei, die Gründe für den Antrag auf Zugang zu den beantragten Dokumenten anzugeben, so beabsichtigte der Bf. doch auch auf Grundlage der Dokumente eine wissenschaftliche Veröffentlichung zum Prozess der Gründung des kroatischen Staates und dem Kroatienkrieg, die immer noch von bedeutendem öffentlichen Interesse sind, zu verfassen.

Basierend auf seinem Urteil in der Rechtssache Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn ([GC] v. 08.11.2016 Nr. 18030/11, Rn. 156) wies der Gerichtshof im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung erneut auf die Verknüpfung des Rechts aus Art. 10 EMRK mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und insbesondere auf „die Freiheit, Informationen zu empfangen und zu verbreiten“ hin, wonach diese Norm somit kein generelles Zugangsrecht darstellt. Den in Magyar Helsinki Bizottság entwickelten Prüfungsmaßstab – (a) der Zweck des Informationsersuchens; (b) die Art der gewünschten Informationen; (c) die Rolle des Antragstellers; und (d) ob die Informationen bereit und verfügbar waren – anwendend erkannte der Gerichtshof die Absicht des Bf., die Dokumente in der Absicht beantragt zu haben, um sie zur Abfassung eines Buches über die Gründung des kroatischen Staates zu verwenden. Unerheblich war hier, ob die Dokumente tatsächlich für sein Buch von entscheidender Bedeutung waren, da für die Einschlägigkeit des Rechts auf freie Meinungsäußerung das Bestreben ausreichte, seinen Lesern eine vollständige und detaillierte Chronologie der Ereignisse in dem genannten Zeitraum zu geben. Das Gericht erkannte, dass auf Grund des akademischen Forschern zuerkannten hohen Schutzniveaus und der trotz des Geheimhaltungsgrads gegebenen Tatsache, dass die Dokumente bereit und verfügbar waren, Art. 10 EMRK als eröffnet an. In seiner Abwägung, ob der Bf. keinen erheblichen Nachteil erlitten hat, wies der Gerichtshof die Argumente der kroatischen Regierung, dass ihm ein Großteil der beantragten Dokumente zur Verfügung gestellt wurden, zurück und folgte dem Vorbringen des Bf., dass die Nichtzurverfügungstellung zu erheblichen Verzögerungen geführt hätte. Auch wurde gewichtet, dass der Bf. eine Neuauflage seines Bu-

ches beabsichtigte, falls er jemals Zugang zu den genannten Verschlussachen erhalten sollte.

Im Rahmen der Begründetheitsprüfung trug der Bf. neben dem bereits im Widerspruchsverfahren und im Rahmen des innerstaatlichen Gerichtsverfahrens Vorgebrachten vor, dass eines der verwehrten Dokumente bereits im Jahre 2005 in einem Buch veröffentlicht worden sei, was von der kroatischen Regierung dahingehend dementiert wurde, dass der Bf. gar nicht wissen könne, ob ein von ihm beantragtes Dokument bereits veröffentlicht wurde; wenn diese Veröffentlichung im Jahre 2005 allerdings Folge eines rechtswidrigen Inverkehrbringens war, käme dem Bf. die Obligation zu, dies den Strafverfolgungsbehörden zu melden.

Einigkeit herrschte zwischen den Parteien hinsichtlich der Frage, ob der Eingriff im vorliegenden Fall im Einklang mit dem Gesetz erfolgte – allerdings bemängelte der Bf. die mangelnde Partikularisierung der jeweiligen Schutzinteressen für jedes einzelne Dokument. Hinsichtlich der Notwendigkeit des Eingriffs folgte der Gerichtshof der kroatischen Regierung, die diesen durch die individuellen legitimen Interessen am Schutz der Unabhängigkeit, der Unabhängigkeit selbst, der Integrität und der Sicherheit des Landes und seiner Außenbeziehungen begründet hatte. Der Gerichtshof hob dahingehend erneut hervor, dass den Konventionsstaaten bezüglich dieser legitimen Interessen ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Im Rahmen des Ausgleichs des hohen Schutzzutes der freien Meinungsäußerung mit den Interessen des Schutzes der „nationalen Sicherheit“ und der „öffentlichen Sicherheit“ unterstrich der Gerichtshof allerdings, dass letztere Interessen zurückhaltend angewandt und restriktiv ausgelegt werden müssten. Sie dürfen nur dann ins Spiel gebracht werden, wenn nachgewiesen wurde, dass die Nichtfreigabe der Dokumente tatsächlich zum Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Der Gerichtshof machte dabei deutlich, dass seine Aufgabe bei der Ausübung seiner Kontrollbefugnis nicht darin besteht, an die Stelle der zuständigen nationalen Behörden zu treten und damit quasi die Gewaltenteilung zu durchbrechen, sondern vielmehr darin, die von der Exekutive im Rahmen ihrer Ermessensbefugnis getroffenen Entscheidungen gem. Art. 10 EMRK zu überprüfen. Wenngleich also der Gerichtshof nicht die Erwägungen der Behörden bei der Feststellung des Vorliegens der nationalen Sicherheit hinterfragen kann, so ist dennoch zu überprüfen, ob der zu schaffende Ausgleich einem kontradiktatorischen Verfahren vor einer unabhängigen Überprüfungsstelle unterliegt, sodass Willkürentscheidungen vermieden und eine zu weite Auslegung des Begriffs der „nationalen Sicherheit“ verhindert werden. Im Rahmen der Überprüfung der Zugangsverweigerungsgründe im Zusammenhang mit diesem Begriff – einem Bereich, der traditionell zum inneren Kern der staatlichen Souveränität gehört – muss von den zuständigen nationalen Behörden allerdings nicht erwartet werden, dass sie in ihrer Begründung eine solch große Anzahl von Einzelheiten angeben wie es beispielsweise in gewöhnlichen Zivil- oder Verwaltungssachen der Fall wäre, da dies letztlich dem Zweck zuwiderlief, zu dem die Dokumente betreffend die „nationale Sicherheit“ überhaupt als Verschlussache eingestuft worden waren.

Die damit als bestätigt erfolgte unabhängige innerstaatliche Überprüfung des Antrags des Bf. lag somit nicht außerhalb des weiten Beurteilungsspielraums des Staates in diesem Bereich. Ferner sah der Gerichtshof im verwaltungsrechtlichen Teil auf Grund der Anzahl der mit Zugangsantrag befassen Behörden – fünf – und die konkrete Einsichtnahme durch zwei Behörden in die Dokumente, sowie die innerstaatliche gerichtliche Untersuchung der Dokumente durch das Oberverwaltungsgericht eine ausreichende, den Inhalt der Dokumente berücksichtigende Überprüfungsmöglichkeit als gegeben an. Ebenfalls floss die überwiegende Zugänglichmachung der beantragten Dokumente positiv in die Wertung zu Gunsten Kroatiens ein, sodass der Gerichtshof letztlich konstatierte, dass der Eingriff in das Recht des Bf. auf freien Zugang zu Informationen im Hinblick auf die geltend gemachten wichtigen Ziele der nationalen Sicherheit als notwendig und verhältnismäßig anzusehen sei. Folglich wurde kein Verstoß gegen Art. 10 EMRK festgestellt und somit war auch keine Beschwerde nach Art. 6 EMRK zu prüfen.

Zusammenfassung: In seinem Kammerurteil in der Rechtssache Šeks gegen Kroatien (Antrag Nr. 39325/20) vom 03.02.2022 stellte der EGMR einstimmig fest, dass die Verweigerung eines Zugangsersuchens zu Dokumenten des kroatischen Staatsarchives mit dem Ziel einer späteren Veröffentlichung betreffend geheime Präsidentenakten keine Verletzung von Art. 10 EMRK darstellt. Das Gericht stellte dabei fest, dass dem klägerischen Zugangsantrag einerseits bereits im Verwaltungsverfahren größtenteils stattgegeben worden war. Andererseits beruhte die Nichtzurverfügungstellung der weiteren Dokumente auf einer Entscheidung des kroatischen Staatspräsidenten basierend auf einer Stellungnahme eines mit Fragen der nationalen Sicherheit befassten Fachgremiums, welche vom Informationsbeauftragten, dem Oberverwaltungsgericht und dem Verfassungsgericht überprüft und bestätigt worden war. Es folgte, dass der Eingriff in das Recht des Klägers auf freien Zugang zu Informationen im Hinblick auf das wichtige Ziel der nationalen Sicherheit auf Grund des weiten Ermessensspielraums des Staates, über solche Fragen zu entscheiden, notwendig und verhältnismäßig gewesen sei und die anschließende unabhängige innerstaatliche Überprüfung seines Antrags ihm ausreichende Verfahrensgarantien geboten habe.

Summary: In its Chamber judgment in the case of Šeks v. Croatia (Application No. 39325/20) of 3 February 2022, the ECtHR unanimously found that the denial of an access request aimed at the subsequent publication of secret presidential files held by the Croatian State Archive did not constitute a violation of Article 10 ECHR. In doing so, the Court noted that, on the one hand, the applicant's access request had already been granted for the most part in the administrative proceedings. On the other hand, the non-disclosure of the additional documents was based on a decision of the Croatian President further to an opinion of an expert body charged with national security questions, which had been reviewed and confirmed by the Information Commissioner, the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court. It concluded that the interference with the applicant's right of free access to information had been necessary and proportionate in view of the important objective of national security and was within the remit of the State's wide discretion to decide on such issues. Furthermore, the subsequent independent domestic review of his application had provided him with sufficient procedural safeguards.



© Timo Knäbe