

Empfehlungsentwurf an den Rat der Europäischen Union zur Beschwerde 2371/2003/GG

Empfehlung

Fall 2371/2003/GG - **Geöffnet am 18/12/2003** - **Empfehlung vom 14/04/2004** -
Entscheidung vom 14/12/2004

(In Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten (1))

DIE BESCHWERDE

Der Beschwerdeführer, ein Forschungsassistent an der Universität München, arbeitet gegenwärtig an einer Dissertation zum EU-Asylrecht. Im Zusammenhang mit seiner Forschungsarbeit ersuchte er um Zugang zu Dokument Nr. 10678/99 des Rates, einem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zur Anwendung des im Anhang des Vertrags von Amsterdam enthaltenen Protokolls über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Am 24. November 2003 lehnte der Rat den Zweitantrag des Beschwerdeführers auf Zugang auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ab.

In seiner Beschwerde an den Bürgerbeauftragten machte der Beschwerdeführer geltend, dass die Entscheidung des Rates nicht gesetzeskonform sei. Er brachte vor, dass Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 angesichts seiner klaren Formulierung im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Entsprechend dieser Festlegung ist der Zugang zu einem Dokument zu verweigern, wenn „durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde: (...) der Schutz (...) der Rechtsberatung (...), es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“. Nach Meinung des Beschwerdeführers hätte sich der Rat stattdessen auf Artikel 4 Absatz 3 beziehen müssen.

Der Beschwerdeführer verwies darauf, dass das entsprechende Dokument bereits vier Jahre alt sei, keinen laufenden Entscheidungsprozess betreffe und eine Berichtigung des betreffenden Dokuments (Dokument des Rates Nr. 10678/99 COR 1) zugänglich sei. Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist die Begründung des Rates willkürlich und mit rechtsstaatlichen Standards unvereinbar.

Der Beschwerdeführer forderte, dass der Rat Zugang zu dem betreffenden Dokument



gewähren sollte.

DIE UNTERSUCHUNG

Die Stellungnahme des Rates

In seiner Stellungnahme gab der Rat die folgenden Kommentare ab:

Dokument 10678/99 sei ein Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates zur Arbeit der Gruppe „Asyl“ in Bezug auf das Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das durch den Vertrag von Amsterdam dem EG-Vertrag angefügt wurde. Dieses Dokument betreffe das Ausmaß der Informationspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber dem Rat im Falle des einseitigen Handelns eines Mitgliedstaates.

In der Entscheidung vom 24. November 2003 über den Zweitantrag des Beschwerdeführers sei ausführlich begründet worden, weshalb die Verbreitung des Dokuments auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 abgelehnt wird.

Wie der Bürgerbeauftragte bereits in einem ähnlichen Fall festgestellt habe (2) , sei im Zusammenhang mit einer beim Gericht erster Instanz anhängigen Rechtssache (Rechtssache T-84/03, *Maurizio Turco / Rat*) das gleiche Problem der Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgetreten, wie es vom Beschwerdeführer vorgetragen wurde. In Anbetracht dessen werde vorgeschlagen, dass in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Bürgerbeauftragten vom 17. September 2003 über die Beschwerde 1015/2002/(PB)IJH vom Bürgerbeauftragten in dieser Angelegenheit keine Entscheidung getroffen werden sollte, bis der Ausgang der Rechtssache *Turco* bekannt ist.

Bezüglich der Tatsache, dass die Berichtigung Nr. 1 („COR 1“) des Dokuments 10678/99 allgemein zugänglich gemacht wurde, sei festzustellen, dass durch diese Berichtigung kein Rechtsrat verbreitet werde.

Der Rat legte eine Kopie seiner Entscheidung vom 24. November 2003 vor, in der unter anderem folgende Überlegungen enthalten sind:

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz habe ganz eindeutig den speziellen Charakter von Dokumenten anerkannt, die eine Rechtsberatung beinhalten, wie auch das öffentliche Interesse an der Notwendigkeit des Schutzes unabhängiger Rechtsberatung. Anhand dieser Rechtsprechung zeige sich, dass die Verbreitung der Gutachten des Juristischen Dienstes gegen das öffentliche Interesse verstoßen würde, das an einer unabhängigen Rechtsberatung für den Rat besteht und worauf die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegte Ausnahme in Bezug auf Rechtsberatung abstellt.

Ein Rechtsakt des Rates könne vom Gerichtshof oder vom Gericht erster Instanz für rechtswidrig befunden werden, und zwar ungeachtet der Bemühungen des Juristischen Dienstes. So könne der Rat des Juristischen Dienstes, ein Rechtsakt sei rechtmäßig, auf einem



Irrtum beruhen oder aber der Rat könne sich mit einem Rechtsgutachten, wonach ein bestimmter Rechtsakt oder ein Teil davon juristisch unkorrekt sei, nicht einverstanden erklären. Solche Gutachten, die ausschließlich für den internen Gebrauch in dem Gemeinschaftsorgan bestimmt seien, könnten von anderen verwendet werden, um die Rechtsakte des Rates juristisch anzufechten.

Die Sicherheit und Stabilität der Rechtsordnung würden durch die Verbreitung der Gutachten des Juristischen Dienstes ernsthaft gefährdet, auch wenn diese nicht die Ansichten eines Gremiums mit Entscheidungsbefugnis widerspiegeln, sondern lediglich die Meinungen eines aus Beamten zusammengesetzten unabhängigen Dienstes. Die Unsicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Rechtsakten, die sich aus einer solchen Verbreitung ergeben könnte, würde dem öffentlichen Interesse schaden.

Die einzig mögliche Auslegung der in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmeregelung sei die, dass sie sich auf alle Dokumente oder Teile davon bezieht, die Rechtsberatung enthalten, es sei denn, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Ein solches überwiegendes öffentliches Interesse sei weder durch die bloße Tatsache gegeben, dass die Freigabe des Dokuments dem allgemeinen Interesse an einer Erhöhung der Transparenz und Offenheit des Entscheidungsprozesses des Gemeinschaftsorgans dienen würde, noch durch die Ansicht des Beschwerdeführers, dass er als Akademiker dieses Dokument zur Unterstützung seiner weiteren wissenschaftlichen Arbeit auf diesem Gebiet benötigt. Anderenfalls wäre diese Bestimmung jeglicher „praktischer Wirksamkeit“ beraubt.

Anmerkungen des Beschwerdeführers

In seinen Anmerkungen hielt der Beschwerdeführer seine Beschwerde aufrecht und machte folgende zusätzliche Ausführungen:

Der Rat habe den Anwendungsbereich von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 durch den Verweis auf die „praktische Wirksamkeit“ dieser Bestimmung übermäßig ausgeweitet. Er habe nicht die Tatsache in Betracht gezogen, dass mit der Verordnung das genaue Gegenteil gewährleistet werden solle, nämlich der „größtmögliche Zugang zu Dokumenten“. Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 müsse daher unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eng ausgelegt werden.

Gemäß dem 6. Erwägungsgrund der Verordnung sei das Gemeinschaftsinteresse an der Nichtverbreitung eines Dokuments nur dann relevant, wenn die Wirksamkeit des Entscheidungsprozesses des Organs in seiner Tätigkeit als Gesetzgeber betroffen ist. Das sei bei dem Dokument 10678/99 nicht der Fall.

Die in Artikel 13 der Grundrechtecharta und in Artikel II-13 des Entwurfs des Verfassungsvertrags festgelegte Freiheit der Forschung sollte respektiert werden.

Es sei fraglich, ob die Rechtssache *Turco* für den vorliegenden Fall relevant ist.



DIE ENTSCHEIDUNG

1 Angeblich rechtswidrige Verweigerung des Zugangs zu einem Rechtsgutachten

1.1 Der Beschwerdeführer, ein Forschungsassistent an der Universität München, der gegenwärtig an einer Dissertation zum EU-Asylrecht arbeitet, ersuchte den Rat der Europäischen Union um Zugang zu Dokument Nr. 10678/99 des Rates, einem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates. Nach Aussage des Rates handelt es sich bei diesem Dokument um einen Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates zur Arbeit der Gruppe „Asyl“ in Bezug auf das Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das durch den Vertrag von Amsterdam dem EG-Vertrag angefügt wurde. Es betrifft das Ausmaß der Informationspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber dem Rat im Falle des einseitigen Handelns eines Mitgliedstaates. Der Zweit Antrag auf Zugang wurde am 24. November 2003 abgelehnt. Zur Rechtfertigung dieser Ablehnung berief sich der Rat auf die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 (3) enthaltene Ausnahmeregelung in Bezug auf Rechtsberatung. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei und die Begründung des Rates willkürlich und mit den rechtsstaatlichen Standards unvereinbar sei.

1.2 In seiner Stellungnahme vertrat der Rat die Ansicht, dass Gutachten seines Juristischen Dienstes im Falle ihrer Verbreitung von anderen verwendet werden könnten, um die Rechtsakte des Rates juristisch anzufechten. Seiner Meinung nach würde die Unsicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Rechtsakten, die sich aus einer solchen Verbreitung ergeben könnten, dem öffentlichen Interesse schaden. Nach Ansicht des Rates sei die einzig mögliche Auslegung der in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmeregelung die, dass sie sich auf alle Dokumente oder Teile davon bezieht, die Rechtsberatung enthalten, es sei denn, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Der Rat machte geltend, dass das wissenschaftliche Interesse des Beschwerdeführers an der Verbreitung kein solch überwiegendes öffentliches Interesse darstelle. Er führte weiterhin an, dass im Zusammenhang mit einer beim Gericht erster Instanz anhängigen Rechtssache (Rechtssache T-84/03, *Maurizio Turco / Rat*) das gleiche Problem der Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgetreten sei, wie es vom Beschwerdeführer vorgetragen wurde.

1.3 Der Europäische Bürgerbeauftragte stellt fest, dass gemäß dem Rat das entsprechende Gutachten seines Juristischen Dienstes das Ausmaß der Informationspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber dem Rat im Falle des einseitigen Handelns eines Mitgliedstaates betrifft. Es bezieht sich also offenbar auf die Auslegung von Buchstabe d) des Einzigen Artikels des Protokolls über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der wie folgt lautet: „In Anbetracht des Niveaus des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten die Mitgliedstaaten füreinander für alle rechtlichen und praktischen Zwecke im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten als sichere Herkunftsländer. Dementsprechend darf ein Asylantrag eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats von einem anderen Mitgliedstaat nur berücksichtigt



oder zur Bearbeitung zugelassen werden, (...) d) wenn ein Mitgliedstaat in Bezug auf den Antrag eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats einseitig einen solchen Beschluss fasst; in diesem Fall wird der Rat umgehend unterrichtet; bei der Prüfung des Antrags wird von der Vermutung ausgegangen, dass der Antrag offensichtlich unbegründet ist, ohne dass die Entscheidungsbefugnis des Mitgliedstaats in irgendeiner Weise beeinträchtigt wird.“

1.4 Am 12. Dezember 2002 legte der Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament einen Sonderbericht zur Beschwerde 1542/2000/(PB)SM vor, der die Frage des Zugangs zu Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates betraf. In diesem Sonderbericht vertrat der Bürgerbeauftragte die Meinung, dass zwischen verschiedenen Arten von Rechtsgutachten unterschieden werden sollte. So seien Gutachten, die mit Blick auf ein mögliches Gerichtsverfahren eingeholt werden, mit einem Austausch zwischen einem Rechtsanwalt und seinem Mandanten gleichzusetzen und sollten daher normalerweise gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 von der Pflicht zur Offenlegung ausgenommen werden. Im Gegensatz dazu sollten Gutachten zu Entwürfen von Rechtsvorschriften normalerweise nach Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Sie sollten nur dann ausgenommen werden, wenn das Organ gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufzeigen kann, dass durch eine Verbreitung der Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigt würde und dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht.

1.5 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass der Rat nicht angeführt hat, dass das Rechtsgutachten, zu dem der Beschwerdeführer Zugang wünscht, mit Blick auf ein mögliches Gerichtsverfahren eingeholt wurde. Im Gegenteil, alle vom Rat vorgebrachten Argumente beziehen sich offenbar auf die vom Rat angenommene Gefahr, dass durch die Offenlegung des entsprechenden Gutachtens Unsicherheit im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit von Rechtsakten entstehen könnte und dass es von anderen verwendet werden könnte, um die Rechtsakte des Rates juristisch anzufechten.

1.6 Der Rat hat jedoch keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass das entsprechende Gutachten im Zusammenhang mit Rechtsakten eingeholt wurde, die vom Rat allein oder gemeinsam handelnd verabschiedet werden sollten.

1.7 Im Verlaufe seiner Untersuchung zur Beschwerde 1015/2002/(PB)IJH legte der Bürgerbeauftragte einen Empfehlungsentwurf vor, in dem er den Rat aufforderte, die Verweigerung des Zugangs zu einem Gutachten seines Juristischen Dienstes zu überdenken. In seiner begründeten Stellungnahme zu diesem Fall teilte der Rat dem Bürgerbeauftragten mit, dass die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zu Entwürfen von Rechtsakten unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmeregelungen fallen, zur Zeit Gegenstand eines Verfahrens vor dem Gericht erster Instanz sei (Rechtssache T-84/03, *Maurizio Turco / Rat*) (4). Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich der Rat im vorliegenden Fall nicht auf derartige Entwürfe von Rechtsakten bezogen hat (siehe 1.6), betrifft die Rechtssache *Turco* offenbar nicht die gleiche Frage der Auslegung von Verordnung Nr.



1049/2001, die vom Beschwerdeführer vorgebracht wurde.

1.8 Wie vom Beschwerdeführer richtig festgestellt wurde, soll mit der Verordnung Nr. 1049/2001 der „größtmögliche Zugang zu Dokumenten“ gewährleistet werden. Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 stellt folglich eine Ausnahmeregelung dar, die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eng auszulegen ist. In Anbetracht der oben erwähnten Überlegungen ist der Bürgerbeauftragte der Meinung, dass der Rat keine zufriedenstellende Erklärung dafür gegeben hat, warum das entsprechende Gutachten seiner Ansicht nach nicht offen gelegt werden kann.

2 Schlussfolgerung

In Anbetracht dessen gelangt der Bürgerbeauftragte zu der Schlussfolgerung, dass die ohne zufriedenstellende Erklärung erfolgte Weigerung des Rates, dem Beschwerdeführer den Zugang zu besagtem Dokument zu gewähren, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt.

Der Bürgerbeauftragte richtet daher gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten folgenden Empfehlungsentwurf an den Rat:

Der Empfehlungsentwurf

Der Rat der Europäischen Union sollte seine Entscheidung, dem Beschwerdeführer den Zugang zu Dokument 10678/99 zu verweigern, überprüfen.

Der Rat und der Beschwerdeführer werden von diesem Empfehlungsentwurf in Kenntnis gesetzt. Gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Bürgerbeauftragten hat der Rat bis zum 31. Juli 2004 eine begründete Stellungnahme zu übermitteln. Diese begründete Stellungnahme könnte in der Annahme der Entscheidung des Bürgerbeauftragten und einer Beschreibung der Maßnahmen zur Umsetzung des Empfehlungsentwurfs bestehen.

Straßburg, den 14. April 2004

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Beschluss 94/262 vom 9. März 1994 des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, ABl. 1994 L 113, Seite 15.

(2) Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten vom 17. September 2003 über die Beschwerde 1015/2002/(PB)IJH gegen den Rat.

(3) Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).

(4) In Anbetracht dessen wie auch der Tatsache, dass sich das Europäische Parlament noch



nicht mit seinem Sonderbericht zur Beschwerde 1542/2000/(PB)SM befasst hatte, gelangte der Bürgerbeauftragte in seiner Entscheidung vom 17. September 2003 zu der Schlussfolgerung, dass eine Weiterführung seiner Untersuchungen zur Beschwerde 1015/2002/(PB)JH nicht gerechtfertigt sei.