



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Jonas Racine

Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip und dessen Anwendung im auswärtigen Handeln

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

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

© 2022 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Autor: Jonas Racine

Verlag: EIZ Publishing

Produktion, Satz & Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

ISBN:

978-3-03805-525-9 (Print – Softcover)

978-3-03805-526-6 (PDF)

978-3-03805-527-3 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-525>

Version: 1.01 – 20221108

Die vorliegende Dissertation wurde von Jonas Racine eingereicht und von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, vertreten durch den Dekan Prof. Dr. Thomas Gächter, am 6. April 2022 abgenommen.

Sie wurde betreut von Prof. Dr. Andreas Glaser und Prof. Dr. Felix Uhlmann.

Das Werk ist als gedrucktes Buch und als Open-Access-Publikation in verschiedenen digitalen Formaten verfügbar: <https://eizpublishing.ch/publikationen/das-schwedische-oeffentlichkeitsprinzip-und-dessen-anwendung-im-auswaertigen-handeln/>.

Die Publikation ist auch auf der Webseite der Zentralbibliothek Zürich abrufbar:

<https://www.zb.uzh.ch/de/>

Vorwort

Mit dem Wunsch gestartet, ein Familienabenteuer mit der Erforschung des schwedischen Öffentlichkeitsprinzips als Exportschlager und definierendes Element des Staatswesens meiner Zweitheimat Schweden zu verbinden, findet das Dissertationsprojekt nach einer prägenden Phase mit Pandemie, beruflichen Veränderungen und Familienzuwachs vorerst ein Ende.

Um viele Erfahrungen und Erkenntnisse reicher, freue ich mich über die Gelegenheit, den folgenden Personen zu danken.

Ich danke meinem Doktorvater Prof. Dr. Andreas Glaser. Für die Bereitschaft, sich mit dem Thema und einer ausländischen Rechtsordnung auseinanderzusetzen. Für die regelmässigen Besprechungen über den aktuellen Stand und die inhaltlichen Rückmeldungen zu Kapitelentwürfen. Diese waren sehr hilfreich und angesichts immer wiederkehrender Herausforderungen motivierend. Auch Prof. Dr. Felix Uhlmann, der das Zweitgutachten erstellte und mich anlässlich verschiedener Gelegenheiten in meinem Interesse für rechtsvergleichende Studien bestärkte, danke ich.

Ein grosser Dank gebührt Prof. Dr. Inger Österdahl und Prof. Dr. Vilhelm Persson, die meine Aufenthalte an den Universitäten Uppsala und Lund unkompliziert unterstützten. Nebst inhaltlichen Diskussionen standen Vilhelm und Inger auch bei logistischen Fragen geduldig und hilfsbereit zur Verfügung. Weiter unterstützten sie mich bei der Integration in die Forschungscommunity vor Ort und ermöglichten mir die Teilnahme an Veranstaltungen der Fachgruppen und den Austausch mit DoktorandInnen, was von unschätzbarem Wert war: Tack så mycket!

Schliesslich danke ich meiner Familie. Ohne dieses Umfeld, das in einer Mischung aus wohlthuender Gleichgültigkeit, stillschweigend-tatkräftiger Unterstützung und regelmässiger Aufmunterung hinter dem Projekt stand, wäre die Dissertation nicht möglich gewesen.

Zürich, im September 2022

Jonas Racine

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XXI
Materialienverzeichnis	XXXI
Einleitung	1
Teil 1: Verwaltungsrechtliche Einordnung	9
Kapitel 1: Begriffe	9
Kapitel 2: Transparenz in der Aussenverwaltung	14
Kapitel 3: Transparenz im Kontext von Grundrechten	17
Teil 2: Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip	23
Kapitel 1: Grundzüge des schwedischen Verfassungsrechts	23
Kapitel 2: Grundzüge der schwedischen Verwaltung	39
Kapitel 3: Ausformungen des Öffentlichkeitsprinzips	44
Teil 3: Zugang zu amtlichen Dokumenten	55
Kapitel 1: Anwendungsbereich	55
Kapitel 2: Formelle Aspekte des Zugangsgesuchs	64
Teil 4: Einschränkungsmöglichkeiten des Zugangs zu amtlichen Dokumenten	73
Kapitel 1: Einschränkungen nach OSL	73
Kapitel 2: Informelle Einschränkungen des Zugangsrechts	84
Teil 5: Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im weiteren Sinne	87
Kapitel 1: Utrikessekretessen	87
Kapitel 2: Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit	102
Kapitel 3: Weitere Aspekte der Geheimhaltung im auswärtigen Handeln	110

<u>Teil 6: Durchsetzungsmechanismen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten</u>	113
<u>Kapitel 1: Verwaltungsverfahren</u>	113
<u>Kapitel 2: Ombudsmän</u>	119
<u>Teil 7: Regelungen auf europäischer Ebene</u>	123
<u>Kapitel 1: Europarat</u>	123
<u>Kapitel 2: EU</u>	127
<u>Teil 8: Schlussbetrachtungen</u>	145
<u>Kapitel 1: Öffentlichkeitsprinzip im auswärtigen Handeln</u>	145
<u>Kapitel 2: Schwedisches Öffentlichkeitsprinzip im Kontext der EU</u>	149
<u>Kapitel 3: Persönliche Erfahrungen des Autors</u>	156

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. Eigenschaft als allmän handling	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. Vorbemerkungen	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

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 13. Dezember 2007 (konsolidierte Fassung), ABl. C 2016/202 vom 7. Juni 2016, 47
AL	Arkivlag, Archivgesetz, 1990:782
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Århus-VO	Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft vom 6. September 2006, ABl. L 264 vom 25. September 2006, 13
Bet.	Betänkande, Bericht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004, SR 152.3
BrB	Brottsbalk, Strafgesetzbuch, 1962:700
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
BÜ	Berner Übereinkommen zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst vom 14. Juli 1967, SR 0.231.14
ders.	derselbe
DG	Direction générale, Generaldirektion, Verwaltungseinheit der Europäischen Kommission
dies.	dieselbe(n)

DSGVO	Verordnung (EU) Nr. 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG vom 27. April 2016, ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, 1
EG	Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIB	Europäische Investitionsbank
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
endg.	endgültig
ERT	Europarättslig tidskrift
Erw.	Erwägung(en)
et a.	et alii, et aliae
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUI	European University Institute Florenz
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 13. Dezember 2007 (konsolidierte Fassung), ABl. C 2016/202 vom 7. Juni 2016, 13
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
FL	Förvaltningslag, Gesetz über das behördliche Verwaltungsverfahren, 2017:900
Freisetzung- RL	Aufgehobene Richtlinie 90/220/EWG des Rates über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt vom 23. April 1990, ABl. L 117 vom 8. Mai 1990, 15
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
Fn.	Fussnote
GDPR	General Data Protection Regulation, siehe DSGVO
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1

GO	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vom Juli 2019, ABl. L 302 vom 22. November 2019, 1
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12. Dezember 2007, ABl. C 2016/202 vom 7. Juni 2016, 389
HD	Högsta domstolen, Höchstes Gericht
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen, Höchstes Verwaltungsgericht. Das Publikationsorgan des HFD wird ebenfalls so abgekürzt.
Hrsg.	Herausgeber(in)
IDG ZH	Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 12. Februar 2007, LS 170.4
IDV ZH	Verordnung über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 28. Mai 2008, LS 170.41
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JK	Justitiekansler, Justizkanzler
JO	Justitieombudsman, Justizombudsman, Ombudsman des schwedischen Reichstags. Der Jahresbericht des JO wird ebenfalls JO abgekürzt
JK-instruktion	Förordning med instruktion för justitiekanslern, Verordnung mit Bestimmungen über den Justizkanzler, 1975:1345
JK-lag	Lag om justitiekanslers tillsyn, Gesetz über die Aufsicht durch den Justizkanzler, 1975:1339
JO-instruktion	Lag med instruktion för riksdagens ombudsmän, Gesetz mit Bestimmungen über den Justizombudsman, 1986:765
Kap.	Kapitel
KomL	Kommunallag, Gemeindegesetz, 2017:725
KOM	Dokument der Europäischen Kommission
KU	Konstitutionsutskottets protokoll, Publikation des Verfassungsausschusses des Reichstags
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung
N	Note(n)
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Organisation des Nordatlantikvertrags

NGO	Non-governmental Organization, Nichtregierungsorganisation
Nr.	Nummer
NJA	Nytt juridiskt arkiv, Neues juristisches Archiv. Entscheidungssammlung des obersten Gerichts
No.	Number
not.	notis, nicht wegleitender Entscheid (des HFD)
MWP	Max Weber Programme
m.m.	med mera, und weitere
OSF	Offentlighets- och sekretessförordning, Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsverordnung, 2017:725
OSL	Offentlighets- och sekretesslag, Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsgesetz, 2009:400
OSZE o.ä.	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder ähnlich
PUL	Personuppgiftslag, Gesetz über personenbezogene Daten, 1998:204
Prop.	Proposition, Gesetzesentwurf
ref.	referat, Leitentscheid (des HFD)
RB	Rättegångsbalk, (zivil- und strafrechtliche) Prozessordnung, 1942:740
RF	Kungörelse om beslutad ny regeringsform, Bekanntmachung des Beschlusses über eine neue Regierungsform, 1974:152
Rn.	Randnummer(n)
RO	Riksdagsordning, Reichstagsordnung, 2014:801
RÅ	Regeringsrättens årsbok, Publikationsorgan des regeringsrätten
SekL	Sekretesslag, Geheimhaltungsgesetz, 1980:100
SEV	Sammlung der Europäischen Verträge (Veröffentlichungsreihe für völkerrechtliche Verträge des Europarates)
SIEPS	Swedish Institute for European Policy Studies
Skr.	Skrivelse, Mitteilung der Regierung
SO	Successionsordning, Thronfolgeordnung, 1810:0926
sog.	sogenannt(e/er)
SOU	Statens offentliga utredningar, Staatliche öffentliche Untersuchungen, Botschaft der Regierung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordning, Gesetz über die Pressefreiheit, 1949:105
Transparenz- VO	Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30. Mai 2001, ABl. L 145 vom 31. Mai 2001, 43
TRIPS	Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights, Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums vom 15. April 1994, SR 0.632.20
TTIP	Transatlantic trade and investment partnership
DU	Utrikesdepartementet, Aussendementet
UAbs.	Unterabsatz
UNO	United Nations Organization, Vereinte Nationen
Umwelt- informations- RL	Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 28. Januar 2003, ABl. L 41 vom 14. Februar 2003, 26
u.a.	und andere / unter anderem
u.U.	unter Umständen
ValL	Vallag, Wahlgesetz, 2005:837
vgl.	vergleiche
VO SIS II	Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation vom 20. Dezember 2006, ABl. L 381 vom 28. Dezember 2006, 4.
WTO	World trade organisation, Welthandelsorganisation
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag, Grundgesetz über die Meinungsäußerungsfreiheit, 1991:1469
Ziff.	Ziffer

Literaturverzeichnis

- ABRAHAMSSON OLLE, Obefogad ängslan om den svenska offentlighetsprincipen, ERT 2001, 391 ff.
- ABRAHAMSSON OLLE/JERMSTEN HENRIK, Om behovet av en ny tryck- och yttrandefrihetsrättslig regleringsmodell, SvJT 2014, 201 ff.
- AHOLA MIKAEL, Offentlighet eller sekretess, handläggningen steg för steg, Stockholm 2018
- ALEMANN ALBERTO, Unpacking the principle of openness in EU law: transparency, participation and democracy, European Law Review 2014, 72 ff.
- ALGOTTSON KARL-GÖRAN, Sveriges författning efter EU-anslutningen, Stockholm 2000
- AXBERGER HANS-GUNNAR, Att skapa en mänsklig rättighet – analys av en dom i europadomstolen, Visby 2018 (zitiert: Axberger, mänsklig rättighet)
- DERS., Den svenska tryckfrihetens rättsliga utveckling, in: Sveriges riksdag (Hrsg.), Fritt ord 250 år – tryckfrihet och offentlighet i Sverige och Finland, Stockholm 2016, 241 ff. (zitiert: Axberger, tryckfrihetens rättsliga utveckling)
- DERS., Yttrandefrihetsgrundlagarna, yttrandefrihetens gränser efter 2019 års grundlagsreform, 4. Aufl., Stockholm 2019 (zitiert: Axberger, yttrandefrihetsgrundlagarna)
- ÅHMAN JOACHIM, Beslutanderätt som inte får överlåtas inom EU-samarbetet – om uttrycket ‚beslutanderätt som rör principerna för statsskicket‘ i 10 Kap. 6 § RF, ERT 2016, 179 ff. (zitiert: Åhman, beslutanderätt)
- DERS., Överlåtelse av beslutanderätt, Uppsala 2015 (zitiert: Åhman, överlåtelse)
- ÅHMAN KARIN, Legalitetsprincipen i en ny förvaltningslag, FT 2018, 457 ff. (zitiert: Åhman, legalitetsprincipen)
- BERGSTRÖM ERIK/RUOTSI MIKAEL, Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen, rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:1, Stockholm 2018
- BERNITZ ULF, Det europeiska konstitutionsprojektet och den svenska grundlagen, ERT 2006, 66 ff. (zitiert: Bernitz, konstitutionsprojektet)
- BERNITZ ULF, Förhandsavgöranden av EU-domstolen 1995-2020, Genomslag och betydelse i Sverige, SIEPS Rapport 2, Stockholm 2021 (zitiert: Bernitz, förhandsavgöranden)
- BLANKE HERMANN-JOSEF, Scope and aim of a general regulation on access to public information, in: Blanke Hermann-Josef/Perlingeiro Ricardo (Hrsg.), The right of access to public information – an international comparative legal survey, Berlin 2018, 131 ff.

- BLANKE HERMANN-JOSEF/PERLINGEIRO RICARDO, Essentials of the right of access to public information: an introduction, in: Blanke Hermann-Josef/Perlingeiro Ricardo (Hrsg.), The right of access to public information – an international comparative legal survey, Berlin 2018, 1 ff.
- BLOMBERG JESPER, Anmälan – Wiweka Warnling-Nerep, Rättsmedel – om- & överprövning av förvaltningsbeslut, Jure Förlag, 2015, FT 2015, 655 ff.
- BOHLIN ALF, Kommunalrättens grunder, 7. Aufl., Visby 2016 (zitiert: Bohlin, kommunalrättens grunder)
- DERS., Offentlighetsprincipen, 9. Aufl., Stockholm 2015 (zitiert: Bohlin, offentlighetsprincipen)
- BULL THOMAS, Den offentlige tjänstemannen – makthavare i medborgarnas tjänst, in: Lind Anna-Sara/Namli Elena (Hrsg.), Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige, Lund 2017, 37 ff. (zitiert: Bull, offentlige tjänstemannen)
- DERS., Objektivitetsprincipen, in: Marcusson Lena (Hrsg.), Offentlighetsprinciper, 4. Aufl., Uppsala 2020, 101 ff. (zitiert: Bull, objektivitetsprincipen)
- BULL THOMAS/STERZEL FREDRIK, Regeringsformen – en kommentar, 4. Aufl., Lund 2019
- CALLIESS CHRISTIAN/RUFFERT MATTHIAS (Hrsg.), EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Aufl., München 2016 (zitiert: Bearbeiter/-in, Rn. zu Art. ... AEUV/EUV)
- CRAIG PAUL, EU administrative Law, 3. Aufl., New York 2018
- CURTIN DEIRDRE/ECKES CHRISTINA, Secrecy inside and outside: EU external relations in focus, SIEPS Rapport 13, Stockholm 2016
- CURTIN DEIRDRE/MENDES JOANA, Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne, Revue française d'administration publique 2011, 101 ff.
- DAG VIKTOR, Svenska domstolars hantering av europakonventionen, SvJT 2013, 343 ff.
- DAHLQVIST ANNA-LENA/WESTERLIND LISELOTTE, Sekretess inom rättsväsendet, 3. Aufl., Stockholm 2021
- EECKHOUT PIET, EU external relations law, 2. Aufl., Oxford 2011
- EGLI PATRICIA, Informationsfreiheit und Privatsphäre: Unter besonderer Berücksichtigung der Tromsø-Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, in: Gschwend Lukas et al. (Hrsg.), Recht im digitalen Zeitalter: Festgabe Schweizerischer Juristentag 2015 in St. Gallen, Zürich 2015, 433 ff.
- EHMANN EUGEN/ SELMAYR MARTIN, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl., München 2018 (zitiert: Bearbeiter/-in, Rn. ... zu Art. ... DSGVO)
- EKROTH JESPER, En metod för att fastställa sekretessens styrka, FT 2008, 445 ff. (zitiert: Ekroth, metod)

- DERS., Några reflektioner angående förslaget till ny sekretesslag, FT 2005, 401 ff. (zitiert: Ekroth, reflektioner)
- FRENZ WALTER, Europäische Grundrechte, Berlin, Heidelberg 2009
- FUNCKE NILS, Offentlighetsprincipen – praktik och teori, 2. Aufl., Lund 2019
- FURA ELISABETH, Våga värna öppenheten – den behövs nu mer än någonsin!, SvJT 2014, 267 ff.
- GOLDBERG DAVID, Who was Peter Forsskål? in: Carlsson Ulla/Goldberg David (Hrsg.), 250 years freedom of expression – the legacy of Peter Forsskål, Göteborg 2017, 13 ff.
- GROSSOT XAVIER, Proportionality in Sweden: The influence of european Law, Nordic Journal of International Law 2006, 451 ff.
- GUSY CHRISTOPH, Transparenz – Verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte, in: Dix Alexander et al. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2015, Berlin 2016, 1 ff.
- HALLER WALTER, Der schwedische Justitieombudsman, Eine Einrichtung zur Verstärkung des Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle im Hinblick auf das Verhalten von Organen der Verwaltung und der Rechtspflege, Zürich 1964
- HED IRJA, Sekretess!, Handbok om offentlighets- och sekretesslagstiftningen, 19. Aufl., Stockholm 2019
- HEDBERG HENRIK, Europeiseringen av förvaltningsprocessen, FT 2021, 445 ff.
- HELISKOSKI JONI/LEINO PÄIVI, Darkness at the break of noon: The case law on regulation No. 1049/2001 on access to documents, Common Market Law Review 2006, 735 ff.
- HELMIUS INGRID, Proportionalitetsprincipen, in: Marcusson Lena (Hrsg.), Offentlighetsprinciper, 4. Aufl., Uppsala 2020, 137 ff.
- HILLEBRANDT MAARTEN/CURTIN DEIRDRE/MEIJER ALBERT, Transparency in the EU council of ministers: An institutional analysis, European Law Journal 2014, 1 ff.
- HIRSCHFELDT JOHAN, 1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling, FT 1998, 1 ff. (zitiert: Hirschfeldt, 1766 års tryckfrihetsförordning)
- DERS., Free access to public documents – a heritage from 1766, in: Lind Anna-Sara/Reichel Jane/Österdahl Inger (Hrsg.), Transparency in the future – Swedish openness 250 years, Visby 2017, 21 ff. (zitiert: Hirschfeldt, free access)
- DERS., Freedom of speech, expression and information in Sweden – a legacy from 1766, in: Carlsson Ulla/Goldberg David (Hrsg.), 250 years freedom of expression – the legacy of Peter Forsskål, Göteborg 2017, 53 ff. (zitiert: Hirschfeldt, freedom of speech)

- DERS., Konstitutionellt yttrandefrihetsskydd i Sverige – konflikter och brytpunkter, in: Sveriges riksdag (Hrsg.), *Fritt ord 250 år – Tryckfrihet och offentlighet i Sverige och Finland*, Stockholm 2016, 591 ff. (zitiert: Hirschfeldt, konstitutionellt yttrandefrihetsskydd)
- HOLMBERG ERIK/STJERNQUIST NILS/ISBERG MAGNUS/ELIASON MARIANNE/REGNER GÖRAN, *Grundlagarna – RF, SO, RO*, Aufl. 3A, zuletzt aktualisiert am 3. Juli 2019 (zitiert: Holmberg/Stjernquist et al., Untertitel zu Kap. ... § ... RF/SO/RO)
- HOLSTAD SIGVARD/HOLSTAD PER, *Sekretess i allmän verksamhet – en introduktion till de grundläggande reglerna*, 6. Aufl., Stockholm 2018
- HÖÖK JOHAN, *Allmänt och hemligt – en introduktion till offentlighets- och sekretesslagstiftningen*, Uppsala 2017 (zitiert: Höök, introduktion)
- HÖÖK JOHAN, *Sekretess mellan myndigheter*, 2. Aufl., Stockholm 2019 (zitiert: Höök, sekretess mellan myndigheter)
- JERMSTEN HENRIK, Om EU och sveriges statsskick, in: Heckscher Sten/Eka Anders (Hrsg.), *Festschrift till Johan Hirschfeldt*, Uppsala 2008, 177 ff.
- JONASON PATRICIA, *Le droit d'accès à l'Information en droit suédois: une épopée de 250 ans*, *International Journal of Digital and Data Law* 2016, 37 ff. (zitiert: Jonason, accès à l'information)
- DIES., *The swedish legal framework on the right of access to official documents*, in: Blanke Hermann-Josef/Perlingeiro Ricardo (Hrsg.), *The right of access to public information – an international comparative legal survey*, Berlin 2018, 235 ff. (zitiert: Jonason, swedish legal framework)
- JÄDERBLOM HELENA, *Offentlighetsprincipen i Europa*, in: Sveriges riksdag (Hrsg.), *Fritt ord 250 år – Tryckfrihet och offentlighet i Sverige och Finland*, Stockholm 2016, 347 ff.
- JØRGENSEN OLUF, *Offentlighed i norden – Offentlige eller hemmelige dokumenter og data: Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler*, Göteborg 2014 (zitiert: Jørgensen, offentlighed)
- DERS., *Public access or secrecy – Comparison between the rules in Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland as well as international rules*, in: Carlsson Ulla/Goldberg David (Hrsg.), *250 years freedom of expression – the legacy of Peter Forsskål*, Göteborg 2017, 113 ff. (zitiert: Jørgensen, access or secrecy)
- DERS., *Significant differences between the Nordic laws on public access to documents*, in: Lind Anna-Sara/Reichel Jane/Österdahl Inger (Hrsg.), *Transparency in the future – Swedish openness 250 years*, Visby 2017, 179 ff. (zitiert: Jørgensen, significant differences)
- KARNOV DIGITALER KOMMENTAR, *Brottsbalk*, zuletzt aktualisiert am 1. Januar 2021 (zitiert: Bearbeiter/-in, N ... zu Kap. ... § ... BrB)

-
- KARNOV DIGITALER KOMMENTAR, Offentlighets- och sekretesslag, zuletzt aktualisiert am 1. Juli 2021 (zitiert: Bearbeiter/-in, N ... zu Kap. ... § ... OSL)
- KARNOV DIGITALER KOMMENTAR, Regeringsformen, zuletzt aktualisiert am 1. Juli 2021 (zitiert: Bearbeiter/-in, N ... zu Kap. ... § ... RF)
- KARNOV DIGITALER KOMMENTAR, Tryckfrihetsförordning, zuletzt aktualisiert am 1. Juli 2021 (zitiert: Bearbeiter/-in, N ... zu Kap. ... § ... TF)
- KOIVISTO IDA, The anatomy of transparency: The concept and its multifarious implications, EU Working Papers MWP 9, 2016
- KRAJEWSKI MARKUS, Binnenmarktorganisation der EU-Aussenpolitik, in: von Arnould Andreas (Hrsg.), Europäische Aussenbeziehungen, Baden Baden 2014, 149 ff.
- KUMLIEN MATS/MODÉER KJELL ÅKE, Landesspezifische Ausprägungen – Schweden, in: von Bogdandy Armin/Cassese Sabino/Huber Peter M. (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg 2010, 273 ff.
- KÜHLING JÜRGEN/MARTINI MARIO ET AL., Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht – Erste Überlegungen zum innerstaatlichen Regelungsbedarf, Münster 2016
- LAMBERTZ GÖRAN, Grundbultarna kan behållas, SvJT 2014, 440 ff.
- LEBSANFT MORITZ, Informantenschutz versus Informationsfreiheit, Lösungsmodelle auf europäischer und nationaler Ebene, in: Dix Alexander et al. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2015, Berlin 2016, 225 ff.
- LEDENDAL JONAS/LARSSON STEFAN/WERNBERG JOAKIM, Offentlighet i det digitala samhället, Vidareutnyttjande, sekretess och dataskydd, Stockholm 2018
- LENBERG EVA/GEIJER ULRIKA/TANSJÖ ANNA, Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, 23. Auflage, zuletzt aktualisiert am 21. Juni 2021 (zitiert: Lenberg/Geijer/Tansjö, Untertitel zu Kap. ... § ... OSL)
- LEXINO DIGITALER KOMMENTAR, Offentlighets- och sekretesslag, zuletzt aktualisiert am 1. Februar 2020 (zitiert: Bearbeiter/-in, Untertitel zu Kap. ... § ... OSL)
- LEXINO DIGITALER KOMMENTAR, Regeringsformen, zuletzt aktualisiert am 1. Januar 2021 (zitiert: Bearbeiter/-in, Untertitel zu Kap. ... § ... RF)
- LEXINO DIGITALER KOMMENTAR, Tryckfrihetsförordningen, zuletzt aktualisiert am 3. Dezember 2020 (zitiert: Bearbeiter/-in, Untertitel zu Kap. ... § ... TF)
- LUND EVELINA, Offentlighetsprincipen 250 år – ett historiskt arv i en internationell kontext, Juridisk Publikation 2016, 345 ff.
- MALMSTRÖM CECILIA, Sveriges agerande i öppenhetsmål inför EG-domstolen – politik och juridik hand i hand, ERT 2008, 11 ff.
- MARCUSSON LENA, Internationalization of administrative law, in: Lind Anna-Sara/Reichel Jane (Hrsg.), Administrative law beyond the state – nordic perspectives, Leiden 2013, 22 ff. (zitiert: Marcusson, internationalization)

- DIES., Landesspezifische Ausprägungen – Schweden in: von Bogdandy Armin/Cassese Sabino/Huber Peter M. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, Heidelberg 2014, 631 ff. (zitiert: Marcusson, Ausprägungen)
- DIES., Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schweden, in: von Bogdandy Armin/Huber Peter M./Marcusson Lena (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, Heidelberg 2019, 543 ff. (zitiert: Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit)
- MEO GUILLA, Har offentlighetsprincipen blivit en gemensam konstitutionell tradition? En jämförelse mellan Sverige, England och Italien, *ERT* 2020, 389 ff.
- NERGELIUS JOAKIM, *Constitutional law in Sweden*, 2. Aufl., Alphen aan den Rijn 2015 (zitiert: Nergelius, constitutional law in Sweden)
- DERS., Offene Staatlichkeit – Schweden, in: von Bogdandy Armin/Cruz Villalón Pedro/Huber Peter M. (Hrsg.), *Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, Heidelberg 2008, 277 ff. (zitiert: Nergelius, offene Staatlichkeit)
- DERS., *Svensk statsrätt*, 4. Aufl., Lund 2018 (zitiert: Nergelius, statsrätt)
- NORSTRÖM CARL, *EU och den svenska offentlighetsprincipen*, Stockholm 1995
- ORGAN JAMES, EU citizen participation, openness and the european citizens initiative: the TTIP legacy, *Common Market Law Review* 2017, 1713 ff.
- ÖSTERDAHL INGER, Offentlighetsprincipen och den svenska tryck- och yttrandefrihetsmodellen – en ytterligare kommentar, *SvJT* 2016, 503 ff. (zitiert: Österdahl, offentlighetsprincipen – en ytterligare kommentar)
- DIES., Offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet, *SvJT* 2015, 239 ff. (zitiert: Österdahl, offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet)
- DIES., Offentlighetsprincipen, utrikessekretessen och EU: Förändringar förestår, inte problem, *SvJT* 1994, 616 ff. (zitiert: Österdahl, offentlighetsprincipen, utrikessekretessen och EU)
- DIES., Open european future? The development of the right of access to information under the European Convention on Human Rights, in: Lind Anna-Sara/Reichel Jane/Österdahl Inger (Hrsg.), *Transparency in the future – Swedish openness 250 years*, Visby 2017, 109 ff. (zitiert: Österdahl, open european future)
- ÖSTLUND ALLISON/HALLBERG JONAS, Konsekvenser av att EU:s institutioner genom direkt tillämplig sekundärlagstiftning begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar i Sverige, *FT* 2013, 457 ff.
- PARMAR SEJAL, Affirming the right of access to information in Europe: the grand chamber decision in Magyar Helsinki Bizottsag v Hungary, *European Human Rights Law Review*, 2017, 68 ff.
- PERSSON VILHELM, Obekvämlig kommunikation och beslutsmotivering, *FT* 2018, 499 ff.
- POZEN DAVID E., Deep secrecy, *Stanford Law Review* 2016, 257 ff.

-
- PRECHAL SACHA/DE LEEUW MAGDALENA E., Transparency: A general principle of EU law?, in: Bernitz Ulf/Nergelius Joakim/Cardner Cecilia (Hrsg.), *General principles of EC law in a process of development*, Alphen aan den Rijn 2008, 201 ff.
- REICHEL JANE, Den svenska förvaltningsmodellen i det europeiska samarbetsprojektet, in: Statskontoret (Hrsg.), *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*, Stockholm 2016, 57 ff. (zitiert: Reichel, svenska förvaltningsmodellen)
- DIES., Europeiska principer för god förvaltning, in: Marcusson Lena (Hrsg.), *Offentlighetsprinciper*, 4. Aufl., Uppsala 2020, 51 ff. (zitiert: Reichel, europeiska principer)
- DIES., Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag, FT 2018, 423 ff. (zitiert: Reichel, god förvaltning i FL)
- DIES., EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?, ERT 2007, 758 ff. (zitiert: Reichel, EU:s påverkan)
- DIES., God förvaltning i EU och i Sverige, Stockholm 2006 (zitiert: Reichel, god förvaltning)
- DIES., Offentlighet eller dataskydd som ledande princip i EU:s integrerade förvaltning, FT 2018, 91 ff. (zitiert: Reichel, offentlighet eller dataskydd)
- DIES., Offentlighet i en globaliserad värld, in: Arvidsson Richard et al. (Hrsg.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson*, Stockholm 2019, 355 ff. (zitiert: Reichel, offentlighet i en globaliserad värld)
- DIES., Openness and transparency, in: Cane Peter et al. (Hrsg.), *The Oxford handbook of comparative administrative law*, New York 2021, 935 ff. (zitiert: Reichel, openness and transparency)
- DIES., Svensk offentlighet i en integrerad förvaltning, ERT 2015, 54 ff. (zitiert: Reichel, offentlighet i en integrerad förvaltning)
- REICHEL JANE/ÅHMAN KARIN, Tjugofem år av europarätt i Sverige, SIEPS Rapport 5, Stockholm 2020
- RIEKKINEN MARYIA/SUKSI MARKKU, Access to information and documents as a human right, Åbo 2015
- ROSENGREN ANNA, The swedish black box. On the principle of public access to official documents in Sweden, in: Jonason Patricia/Rosengren Anna (Hrsg.), *The right of access to information and the right to privacy – A democratic balancing act*, Södertörn University Working Paper 2017:2, Huddinge 2017
- ROSSI LEONOR/VINAGRE E SILVA PATRICIA, *Public access to documents in the EU*, Oxford, Portland (Oregon) 2017

- RUOTSI MIKAEL, Public officials as news sources; constitutionally protected corruption or disclosures in the public interest?, in: Lind Anna-Sara/Reichel Jane/Österdahl Inger (Hrsg.), Transparency in the future – Swedish openness 250 years, Visby 2017, 243 ff. (zitiert: Ruotsi, public officials)
- RUOTSI MIKAEL, Svensk yttrandefrihet och internationell rätt, Uppsala 2020 (zitiert: Ruotsi, svensk yttrandefrihet)
- RYDING-BERG STEFAN, Statliga myndigheter, Stockholm 2014
- SCHMAUCH MAGNUS, Tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna och EU-rätten – en kommentar till en kommentar, SvJT 2014, 520 ff.
- SCHOCH FRIEDRICH, Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext, EuZW 2001, 388 ff.
- SCHRAM FRANKIE, From a general right of access to environmental information in the Aarhus Convention to a general right of access to all information in official documents, The Council of Europe's Tromsø Convention, in: Marc Pallemarts (Hrsg.), The Aarhus Convention at ten – Interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law, Groningen 2011, 67 ff. (zitiert: Schram, general right)
- DERS., The first international convention on access to official documents in the world, in: Dix Alexander et al. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2009, Berlin 2009, 21 ff. (zitiert: Schram, international convention)
- SEFASTSSON TROND, Offentlighetsprincipen i praktiken, 2. Aufl., Stockholm 1999
- SMITH GRAHAM, Informationsfreiheit in der Europäischen Union, in: Dix Alexander et al. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2017, Berlin 2018, 55 ff.
- SOMMERMANN KARL-PETER, Prinzipien des Verwaltungsrechts, in: von Bogdandy Armin/Cassese Sabino/Huber Peter M. (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge, Heidelberg 2014, 863 ff.
- STERZEL FREDRIK, Legalitetsprincipen, in: Marcusson Lena (Hrsg.), Offentlighetsprinciper, 4. Aufl., Uppsala 2020, 79 ff.
- STRÖMBERG HÅKAN/LUNDELL BENGT, Allmän förvaltningsrätt, 27. Aufl., Stockholm 2018 (zitiert: Strömberg/Lundell, förvaltningsrätt)
- DIES., Grundlagsskyddad yttrandefrihet, 15. Aufl., Lund 2013 (zitiert: Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet)
- DIES., Handlingsoffentlighet och sekretess, 13. Aufl., Lund 2019 (zitiert: Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess)
- DIES., Sveriges författning, 23. Aufl., Lund 2019 (zitiert: Strömberg/Lundell, sveriges författning)

- SYDOW GERNOT, Europäische Datenschutzgrundverordnung – Handkommentar, 2. Aufl., Zürich, St. Gallen 2018 (zitiert: Bearbeiter/-in, Handkommentar DSGVO, Rn. ... zu Art. ... DSGVO)
- TIILIKKA PÄIVI, Access to information as a human right in the case law of the European Court of Human Rights, *Journal of Media Law* 2013, 79 ff.
- TROLLE ÖNNERFORS ELSA/WENANDER HENRIK, Att skriva rätt, goda råd för att skriva uppsats i juridik, 2. Aufl., Stockholm 2019
- VOGEL HANS HEINRICH, Swedish administrative law in a state of change, *European Public Law* 1997, 26 ff.
- VON ESSEN ULRİK/BOHLIN ALF/WARNLING CONRADSON WIWEKA, Förvaltningsrättens grunder, 3. Aufl., Stockholm 2018
- WAGNER JULIAN/BENECKE ALEXANDER, National legislation within the framework of the GDPR, *European Data Protection Law Review* 2016, 353 ff.
- WALL GUSTAF, Rättskraft och korrektiv – en förvaltningsrättslig studie, Uppsala 2014
- WALLBERG EVABRITTA, Att undvika offentlighetsprincipen, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 2015, 61 ff.
- WARNLING CONRADSON WIWEKA (vormals Warnling-Nerep), Att överklaga förvaltningsbeslut – innefattar det verkliga några problem?, *FT* 2016, 279 ff. (zitiert: Warnling Conradson, att överklaga förvaltningsbeslut)
- DIES., Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning, Lund 2011 (zitiert: Warnling Conradson, förvaltningsbeslut)
- DIES., Rätten till domstolsprövning & rättsprövning, 3. Aufl., Stockholm 2008 (zitiert: Warnling Conradson, domstolsprövning)
- DIES., Rättsmedel – om- & överprövning av förvaltningsbeslut, Stockholm 2015 (zitiert: Warnling Conradson, rättsmedel)
- WARNLING CONRADSON WIWEKA/BERNITZ HEDVIG, En orientering i tryckfrihet & yttrandefrihet, 6. Aufl., Stockholm 2019
- WARNLING CONRADSON WIWEKA/BERNITZ HEDVIG/SANDSTRÖM LENA/ÅHMAN KARIN, Statsrättens grunder, 6. Aufl., Stockholm 2018 (zitiert: Warnling Conradson et al.)
- WENANDER HENRIK, Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag, *FT* 2018, 443 ff.
- WENDEL MATTHIAS, Unionsbürgerrechte, Freizügigkeit, in: Grabenwarter Christoph (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, Baden Baden 2014, 739 ff.
- ZETTERSTRÖM STEFAN/LIND ANNA-SARA, Offentlig rätt, 4. Aufl., Stockholm 2021
- ZETTERSTRÖM STEFAN/LIND ANNA-SARA/DAHLQVIST ANDREAS, Offentlighet, sekretess, och dataskydd – en introduktion, 2. Aufl., Malmö 2021

Materialienverzeichnis

- Ändringar i regeringsformen – samarbetet med EU m.m., Konstitutionsutskottets betänkande, Zusammenarbeit mit der EU, Bericht des Verfassungsausschusses zu den Änderungen in der RF vom 30. Mai 2002, Bet. 2001/02:KU18.
- EG och våra grundlagar, Betänkande av grundlagsutredningen inför EG, Die EG und unsere Verfassung, Bericht der Verfassungsuntersuchungskommission im Hinblick auf die EG vom März 1993, SOU 1993:14.
- En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, Regeringens proposition, Für eine moderne und rechtssichere Verwaltung, Entwurf der Regierung für ein neues Verwaltungsgesetz vom 6. April 2017, Prop. 2016/17:180.
- En moderniserad rättsprövning, m.m., Regeringens proposition, Entwurf der Regierung für eine modernisierte Rechtsweggarantie vom 15. Dezember 2005, Prop. 2005/06:56.
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten, Slutbetänkande av yttrandefrihetskommittén, Eine Überprüfung der Presse- und Meinungsfreiheit, Schlussbericht des Meinungsäusserungsfreiheitskommittees vom 23. August 2012, SOU 2012:55.
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten, Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, Ein angemessener Schutz für die Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit, Bericht des 2018 eingesetzten Presse- und Meinungsäusserungsfreiheitskommittees vom 18. August 2020, SOU 2020:45.
- EU på hemmaplan, Betänkande av utredningen om delaktighet i EU, Die EU in Schweden, Bericht über die EU-Mitgliedschaft vom 1. Februar 2016, SOU 2016:10.
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, Betänkande av utlandsspionierutredningen, Verstärkter Schutz für Informationen mit Bedeutung für Schwedens internationale Zusammenarbeit für Frieden und Sicherheit, Bericht der Auslandsspionageuntersuchung vom 28. September 2017, SOU 2017:70.
- Granskningsbetänkande, Konstitutionsutskottets betänkande, Jährlicher Untersuchungsbericht des Verfassungsausschusses vom 8. Juni 2017, Bet. 2016/17:KU20.
- Granskningsbetänkande, Konstitutionsutskottets betänkande, Jährlicher Untersuchungsbericht des Verfassungsausschusses vom 7. Juni 2018, Bet. 2017/18:KU20.
- Granskningsbetänkande, Konstitutionsutskottets betänkande, Jährlicher Untersuchungsbericht des Verfassungsausschusses vom 4. Juni 2019, Bet. 2018/19:KU20.
- Granskningsbetänkande av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, Konstitutionsutskottets betänkande, Untersuchungsbericht über die Dienstausbübung der Ministerinnen und Minister und die Bearbeitung der Regierungsangelegenheiten vom 15. Dezember 2009, Bet. 2009/10:KU10.

- Granskningsbetänkande av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, Konstitutionsutskottets betänkande, Untersuchungsbericht über die Dienstausbübung der Ministerinnen und Minister und die Bearbeitung der Regierungsangelegenheiten vom 16. Dezember 2010, Bet. 2010/11:KU10.
- Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EU, Konstitutionsutskottets betänkande, Bericht des Verfassungsausschusses zum Vorschlag der Regierung zur Änderung von Verfassungsbestimmungen im Hinblick auf den EU-Beitritt vom 19. April 1994, Bet. 1993/94:KU21.
- Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska Unionen, Regeringens proposition, Entwurf der Regierung zur Änderung von Verfassungsbestimmungen im Hinblick auf den EU-Beitritt vom 9. Dezember 1993, Prop. 1993/94:114.
- Hanteringen av allmänna handlingar – åtgärdsförslag, Utrikesdepartementets promemoria, Handhabung von amtlichen Dokumenten – Vorschlag eines Massnahmenkatalogs, Memorandum des Aussendepartements vom 28. Februar 2018, UD/2017/19974/RS.
- Hur EU-handlingar hanteras i Regeringskansliet, Statsrådsberedningens promemoria, Wie EU-Dokumente in der Regierungskanzlei gehandhabt werden, Memorandum des Staatsrats vom 30. September 2009, SB PM 2009:1.
- Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete, Einsicht und Geheimhaltung – in staatlichen Unternehmen und in der internationalen Zusammenarbeit vom 26. August 2004, SOU 2004:75.
- Kungliga Majestäts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., Entwurf der königlichen Majestät für eine neue RF und eine neue RO vom 16. März 1973, Prop. 1973:90.
- Med förslag till sekretesslag m.m., Regeringens proposition, Entwurf der Regierung für ein Geheimhaltungsgesetz vom 28. Juni 1979, Prop. 1979/80:2.
- Ny dataskyddslag, Regeringens proposition, Entwurf der Regierung zu einem neuen Datenschutzgesetz vom 15. Februar 2018, Prop. 2017/18:105.
- Ny dataskyddslag – kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, Betänkande av Dataskyddsutredningen, Neues Datenschutzgesetz – ergänzende Bestimmungen zur Datenschutzgrundverordnung der EU, Bericht der Datenschutzuntersuchung vom 12. Mai 2017, SOU 2017:39.
- Ny sekretesslag, Betänkande av Offentlighets- och Sekretesskommittén, Neues Geheimhaltungsgesetz, Bericht des Öffentlichkeits- und Geheimhaltungskomitees vom Oktober 2003, SOU 2003:99.
- Offentlighets- och sekretesslag, Regeringens proposition, Entwurf der Regierung zum OSL vom 5. März 2009, Prop. 2008/09:150.

- Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen 1995 – 2012, Rapport från riksdagen, Übersicht über Änderungen im Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsgesetz 1995 – 2012, Bericht des Reichstages vom Mai 2014, 2013/14:RFR17.
- Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, Regeringens proposition, Entwurf der Regierung für neue Verfassungsbestimmungen über die Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten vom 26. Februar 1976, Prop. 1975/76:160.
- Redogörelse för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner, Regeringens skrivelse, Mitteilung der Regierung über die Arbeit vor und während der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 im Bereich Zugang zu amtlichen Dokumenten in den EU-Institutionen vom 14. März 2002, Skr. 2001/02:110.
- Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017 – 2018, Regeringens skrivelse, Schwedens Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat 2017 – 2018, Mitteilung der Regierung vom 11. April 2019, Skr. 2018/19:104.
- Sekretess hos den kommission som inrättats för att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai, Utrikesdepartementets promemoria, Geheimhaltung in jener Kommission, die bestellt wurde, um die Arbeit der Regierung, des Aussendepartements sowie der Auslandsrepräsentationen, die Freilassung von Dawit Isaak und Gui Minhai zu erreichen, zu untersuchen, Memorandum des Aussendepartements vom 17. Juni 2021, UD/2021/08966.
- Sekretess i det internationella samarbetet, Regeringens proposition, Entwurf der Regierung zur Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit vom 12. September 2013, Prop. 2012/13:192.
- Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, Regeringens proposition, Entwurf der Regierung für die Schwedische Mitgliedschaft in der EU vom 11. August 1995, Prop. 1994/95:19.
- Tre rapporter till grundlagsutredningen, Drei Berichte zur Verfassungsuntersuchung vom April 2008, SOU 2008:43.
- Tryck- och yttrandefrihet, massmediefrågor, Konstitutionsutskottets betänkande, Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit, Massenmedien, Untersuchung des Verfassungsausschusses vom 2. April 2020, Bet. 2019/20:KU14.
- Utrikessekretess m.m., Regeringens proposition, Entwurf der Regierung zur Änderung des SekL vom 10. November 1994, Prop. 1994/95:112.
- Utredningen om sekretess hos utlandsmyndigheterna m.m., Untersuchung über die Geheimhaltung bei den Auslandsrepräsentationen vom Dezember 2001, SOU 2001:110.

Utrikesförvaltning i världsklass, En mer flexibel utrikesrepresentation, Delbetänkande av utrikesförvaltningsutredningen, Herausragende Aussenverwaltung, eine flexiblere Auslandsrepräsentation, Teilbericht zur Untersuchung der Aussenverwaltung vom 27. April 2010, SOU 2010:32.

Utrikesförvaltning i världsklass, Slutbetänkande av utrikesförvaltningsutredningen, Herausragende Aussenverwaltung, Schlussbericht zur Untersuchung der Aussenverwaltung vom 8. März 2011, SOU 2011:21.

Utrikessekretessen, Betänkande av utredningen om utrikessekretessen, Geheimhaltung im auswärtigen Handeln, Bericht zu den möglichen Folgen eines EU-Beitritts auf die Geheimhaltung im auswärtigen Handeln vom März 1994, SOU 1994:49.

Einleitung

I. Ausgangslage und Zielsetzung

Eine transparente Verwaltung ist ein wesentliches Prinzip für eine gut funktionierende Demokratie.¹ Kenntnis über die Tätigkeit und die Funktionsweise der Verwaltung ist als Kontrollmechanismus für die einzelne Person aber auch für die Gesellschaft als solche wertvoll und kann Machtmissbrauch vorbeugen. Transparenz stärkt weiter das Vertrauen in die Institutionen und die Politik.²

In jüngerer Vergangenheit sind vielerorts Erlasse eingeführt worden, die das Ziel haben, die Transparenz in der Verwaltung zu erhöhen. Diese Erlasse führen bspw. Ansprüche auf Informationen oder amtliche Dokumente, die bei Behörden vorhanden sind, oder Publikations- oder Informationspflichten für Behörden ein.

Dieser Trend setzte auf EU-Ebene in den 1990er-Jahren ein und erfasste zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch die Schweiz.³ Das BGÖ trat am 1. Juli 2006 in Kraft und auch in den Kantonen wurden Gesetze erlassen, die das Öffentlichkeitsprinzip einführten.⁴

Unter Letzterem wird insbesondere ein Anspruch auf Informationen respektive auf amtliche Dokumente verstanden, die bei Behörden vorhanden sind.⁵ Damit verbunden war zumindest in der Schweiz ein Paradigmenwechsel.⁶ Der Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit mit Öffentlichkeitsvorbehalt wurde umgekehrt zugunsten des Grundsatzes der Öffentlichkeit mit Geheimnisvorbehalt.⁷

¹ Bohlin, offentlighetsprincipen, 15, Craig, 388. Zum Wert der Transparenz siehe Gusy, 4 ff.

² Zetterström/Lind, 151, Sefastsson, 11, Holstad/Holstad, 13, Fura, 271.

³ Für die Übersicht über die historische Entwicklung in der EU siehe weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 2 ff.](#)

⁴ Bspw. das IDG ZH, das am 1. Oktober 2008 in Kraft trat.

⁵ Hierzu weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 3.](#)

⁶ Hierzu bspw. BGE 142 II 340 Erw. 2.2.

⁷ Hierzu weitern hinten, [Teil 1 Kapitel 1 II.1.2.](#)

Auf globaler Ebene kann ebenfalls ein zumindest formell bestehender Trend hin zu grösserer Transparenz innerhalb von Verwaltungen beobachtet werden, welche sich insbesondere durch die Einführung von entsprechenden Erlassen äussert.⁸

Diese Entwicklung ist jedoch keine Einbahnstrasse in Richtung vollständige Transparenz. So bestehen bspw. weiterhin formelle Hürden wie Kosten und Formerfordernisse, die den Informationszugang und damit das Ausmass von Transparenz regulieren. Darüber hinaus können verwaltungsintern auch kulturelle Hürden oder mangelndes Wissen über das Öffentlichkeitsprinzip Transparenz verhindern.

Weiter schränken auch konkurrierende Ansprüche wie das Recht auf Privatsphäre, der Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder sicherheitsrelevanten Informationen die Transparenz ein.⁹

Hinzu kommt, dass die Verwaltungsarbeit vielerorts um eine internationale Dimension erweitert worden ist. Insbesondere bei EU-Mitgliedstaaten hat die Zusammenarbeit bspw. in Form eines erhöhten Informationsaustausches unter nationalen Behörden sowie mit EU-Organen zugenommen.¹⁰ In solchen Fällen trifft die in der internationalen Politik übliche Diskretion auf national geregelte Informationszugangsansprüche.¹¹

Wie mit Informationen, die in diesem Spannungsfeld ausgetauscht werden, umzugehen ist, und ob die Öffentlichkeit gar einen Anspruch auf Zugang zu diesen hat, ist nicht einheitlich geregelt.

Weshalb lohnt sich nun ein Blick nach Schweden? Bereits seit 1766 kennt Schweden die verfassungsrechtlich festgehaltene Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten.¹² Die königliche Verordnung über die Freiheit des geschriebenen Wortes und der Presse, auf die die heutige *tryckfrihetsförordningen* (Verordnung über die Pressefreiheit, in der Folge TF) zurückgeht, enthielt primär Bestimmungen zur Pressefreiheit und wortwörtlich das Recht einer oder eines Jeden, über alles zu schreiben, was ihr oder ihm beliebt.¹³

⁸ Siehe hierzu Jäderblom, 347 ff., sowie die Übersicht bei Blanke/Perlingeiro, 6 ff.

⁹ Hierzu weiter hinten, [Teil 3 Kapitel 1 III.3.2.](#)

¹⁰ Reichel, *svenska förvaltningsmodellerna*, 66.

¹¹ Zu diesem Spannungsfeld weiter hinten, [Teil 5 Kapitel 2.](#)

¹² Hirschfeldt, *free access*, 21, Marcusson, *Ausprägungen*, N 46.

¹³ Riekkinen/Suksi, 6. Die ursprüngliche Fassung der TF geht zurück auf ein Pamphlet von Peter Forsskål. Zur Person von Peter Forsskål siehe Goldberg, 13 ff.

Die königliche Verordnung anerkannte bereits damals die organische Beziehung zwischen dem Recht auf Zugang zu Informationen und der Meinungsäußerungsfreiheit.¹⁴ Die lange Tradition der Transparenz, welche im Übrigen keinesfalls frei von temporären Einschränkungen und wiederholten Rückschlägen war, wird weiterhin hochgehalten.¹⁵

Dem Zugang zu amtlichen Dokumenten kommt im Staatsaufbau Schwedens eine Sonderrolle zu und kann durchaus als Ideologie bezeichnet.¹⁶ Der verfassungsrechtlich festgehaltene Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die detaillierte materielle und prozessuale Regelung der Meinungsäußerungsfreiheit auf Verfassungsstufe suchen weltweit ihresgleichen.¹⁷

Diese umfassende rechtliche Verankerung sowie die lang gelebte Tradition des Öffentlichkeitsprinzips haben vielerorts ihre Spuren hinterlassen. So wird vom Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten insbesondere durch Journalisten rege Gebrauch gemacht.¹⁸ Dies beeinflusst die tägliche Arbeit der Verwaltungsangestellten auf verschiedenste Art und Weise und trägt dazu bei, dass die Effektivität der Verwaltung hoch und Korruption in Schweden tief ist.¹⁹

Auch im Aussenverhältnis hat sich Schweden als Akteur positioniert, der das Öffentlichkeitsprinzip international fördern will.²⁰ Im Vorfeld des schwedischen EU-Beitritts im Jahr 1995 sah die Regierung bspw. die Möglichkeit,²¹ den noch zaghaften Transparenzbestrebungen in der EU im Bunde mit den damals ebenso vor dem Beitritt zur EU stehenden skandinavischen Staaten Finnland und Norwegen Aufwind zu verleihen.²²

¹⁴ Riekkinen/Suksi, 6, Hirschfeldt, freedom of speech, 55 ff.

¹⁵ Siehe die ausführliche historische Zusammenfassung bei Hirschfeldt, 1766 års tryckfrihetsförordning, 4 ff., oder bei Axberger, tryckfrihetens rättsliga utveckling, 241 ff., und die kürzere Übersicht bei Nergelius, constitutional law in Sweden, 14 ff.

¹⁶ Jonason, accès à l'information, 37, Zetterström/Lind, 151.

¹⁷ Österdahl, offentlighetsprincipen, utrikessekretessen och EU, 616, Hirschfeldt, konstitutionellt yttrandefrihetsskydd, 592, Warnling Conradson/Bernitz, 155.

¹⁸ Zum Verhältnis Öffentlichkeitsprinzip und Journalismus weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 3 III.3.1](#).

¹⁹ Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet, 141, Höök, introduction, 11.

²⁰ Bohlin, offentlighetsprincipen, 22.

²¹ Prop. 1994/95:112, 18.

²² Einen detaillierten Vergleich des Öffentlichkeitsprinzips in Schweden, Finnland, Dänemark, Norwegen und Island bietet Jørgensen, offentlighed, 9 ff. Übersichtlicher ders., significant differences, 179 ff., und ders., access or secrecy, 113 ff.

Im Anschluss an den EU-Beitritt sah es Schweden als seine Aufgabe an, die Sache der Transparenz voranzutreiben.²³ Mit dem Inkrafttreten der Transparenz-VO, welche ein Regelwerk für den Zugang zu Dokumenten auf EU-Ebene einführt,²⁴ konnte Schweden auch einen bedeutenden Erfolg verbuchen.²⁵

Weiter zählt Schweden zu jenen Ländern, welche die jüngst in Kraft getretene Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten ratifiziert haben.²⁶ Zudem war das Thema Transparenz ein Schwerpunkt im Rahmen der schwedischen Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat 2017-2018.²⁷

Auf das Spannungsverhältnis zwischen der in Schweden hochgehaltenen Tradition des Öffentlichkeitsprinzips und der im auswärtigen Handeln üblicherweise vorherrschenden Diskretion fokussiert die vorliegende Arbeit.

Nebst einigen Erfolgen musste die schwedische Regierung nämlich nicht selten einen schwierigen Spagat zwischen dem Erhalt des Öffentlichkeitsprinzips und den Bestrebungen um Geheimhaltung im praktischen aussenpolitischen Handeln vollziehen. Die Internationalisierung der Verwaltungstätigkeit hat diesen Spagat erschwert.

Entsprechend sollen die Praxis schwedischer Verwaltungsbehörden und Gerichte bei der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips im Bereich des auswärtigen Handelns beleuchtet und folgende Fragen verfolgt werden:

Wie steht es in Schweden mit dem weitherum bekannten, tief verwurzelten Öffentlichkeitsprinzip im Bereich der als geheim geltenden und von der exekutiven Gewalt geprägten Aussenpolitik? Welche Auswirkungen hat das Vorrang beanspruchende EU-Recht auf die schwedische Verwaltungspraxis? Und wie kann das schwedische Öffentlichkeitsprinzip in einer zunehmend internationalisierten Verwaltungstätigkeit weiterentwickelt werden?

²³ Marcusson, Ausprägungen, N 47, Funcke, 38.

²⁴ Hierzu weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 2 IV.3.](#)

²⁵ Funcke, 40.

²⁶ Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009, SEV 205. Siehe hierzu den Status der Konvention in den Mitgliedstaaten des Europarats: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyenum=205>.

²⁷ Skr. 2018/19:104, 6.

II. Vorgehen

In einem ersten Kapitel sollen zunächst Begriffe erklärt und voneinander abgegrenzt werden. Eine Einordnung dieser Begriffe im verwaltungsrechtlichen Kontext soll hernach den Boden bereiten, um das schwedische Öffentlichkeitsprinzip zu erforschen. Es folgt sodann eine Darlegung der rechtlichen Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips in Schweden, wobei soweit notwendig der entsprechende verfassungs- und verwaltungsrechtliche Rahmen beschrieben wird.

Mit dem erwähnten Fokus auf auswärtiges Handeln werden die Grundlagen des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und die Geheimhaltungsgesetzgebung in Schweden betrachtet. Hierbei gilt auch der Praxis der schwedischen Gerichte das Augenmerk.

Es folgt eine Betrachtung der Durchsetzungsmechanismen des Öffentlichkeitsprinzips sowie der europäischen Rechtsgrundlagen, die Schweden aufgrund seiner Mitgliedschaft in der EU und im Europarat ebenso zu befolgen verpflichtet ist. Zuletzt folgen die Schlussbetrachtungen sowie einige persönliche Erfahrungen des Autors mit schwedischen Behörden im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip.

III. Umgang mit schwedischen Quellen

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit bedingt die umfassende Auseinandersetzung mit schwedischen Rechtsquellen, deren Fundstellen sowie der schwedischen Sprache. Der Grossteil der verwendeten Quellen sind schwedische Literatur-, Erlass- und Urteilstexte sowie weitere Materialien. Die Zitierung dieser Rechtsquellen unterscheidet sich nicht fundamental von den hiesigen Praktiken. Dennoch gibt es zahlreiche Unterschiede. Bspw. werden keine bestimmten Erwägungen von Urteilen zitiert sondern bloss das gesamte Urteil.

Bei der Zitierung von schwedischen Quellen wie bspw. Gerichtsurteilen hat sich der Autor an die schwedische Doktrin gehalten.²⁸ Teilweise – bspw. bei der Angabe von Erlassartikeln – wurde die Zitierung zwecks besserer Lesbarkeit an die schweizerische Praxis angepasst. Weiter werden mitunter schweizerische Fundstellen von internationalen Verträgen zitiert, um die Auffindbarkeit zu vereinfachen.

²⁸ Hierzu Trolle Önnersfors/Wenander, 47 ff.

Sämtliche schwedischen Begriffe sind entweder im Abkürzungsverzeichnis oder im Lauftext übersetzt. Die Übersetzungen stammen vom Autor. Dabei wurde versucht, den Sinn sowie die rechtliche Bedeutung zu erfassen und auf Deutsch respektive die schweizerische Rechtsordnung zu adaptieren. Eine gewisse Unschärfe ist trotz aller Sorgfalt nicht auszuschliessen. Bedeutsamere Begriffe werden mehrfach auf Schwedisch genannt, um zum Ausdruck zu bringen, welche rechtliche Bedeutung an diesen Begriff geknüpft ist.

Die folgende Liste mit zuletzt im Juli 2021 konsultierten Links soll die Auffindbarkeit der zitierten schwedischen Quellen erleichtern:

- Erlasse:
Homepage des Reichtags <<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/>>
Gemeinsame Homepage der öffentlichen Verwaltung mit Rechtsinformationen <<https://www.lagrummet.se/rattsinformation/lagar-och-forordningar>>
U.a. kommunale Erlasse <<https://www.lagrummet.se/rattsinformation/myndigheters-foreskrifter>>
Von Schweden eingegangene völkerrechtliche Abkommen <<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/>>
- Urteile/Verwaltungsbeschlüsse:
Homepage der schwedischen Gerichte <<https://www.domstol.se/domar-och-beslut/publicerade-domar-och-avgoranden/>>
Leitentscheide verschiedener Instanzen <<https://rattsinfosok.domstol.se/lagrummet/>>
Urteile des HD <<https://www.domstol.se/hogsta-domstolen/avgoranden/>>
Urteile des HFD <<https://www.domstol.se/hogsta-forvaltningsdomstolen/avgoranden/>>
Beschlüsse des JK <<https://www.jk.se/beslut-och-yttranden/>>
Beschlüsse des JO <<https://www.jo.se/sv/JO-beslut/Soka-JO-beslut/>>
- Materialien:
Gemeinsame Homepage der öffentlichen Verwaltung mit Materialien <<https://www.lagrummet.se/rattsinformation/forarbeten>>
SOU <<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/>>
Digitalisierte SOU ab 1922 <<https://sou.kb.se>>

- Literatur/Kommentare:
Privater Informationsdienst mit Verfassungs- und Gesetzeskommentaren, Urteilen und Materialien <<https://www.nj.se/juno>>
Bibliothekskatalog <<https://libris.kb.se/>>
- Weitere:
Privat betriebene Sammlung von u.a. Erlassen, Urteilen und Materialien <<https://lagen.nu/>>
Liste mit ins Englische übersetzten schwedischen Rechtsbegriffen der schwedischen Gerichte <<https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/for-professionella-aktorer/svenskengelsk-ordlista-for-sveriges-domstolar/>>

Teil 1: Verwaltungsrechtliche Einordnung

Kapitel 1: Begriffe

I. Vorbemerkungen

Zunächst sollen verschiedene Begriffe erläutert und im verwaltungsrechtlichen Kontext eingeordnet werden. Hierzu zählen die Begriffe der Offenheit, der Öffentlichkeit und der Transparenz. Aufgrund der je nach Rechtsordnung unterschiedlichen Tragweite der Begriffe der Offenheit, der Öffentlichkeit sowie der Transparenz soll in der Folge der Umschreibung ebenjener Begriffe Aufmerksamkeit geschenkt werden. So ist nicht nur die Übersetzung mögliche Quell von Unschärfe, auch werden oben genannte Begriffe häufig auch als Synonyme verwendet.

II. Offenheit, Öffentlichkeit und Transparenz

1. Transparenz als Gegensatz zum Geheimnis

Die Begriffe der Transparenz, der Offenheit und der Öffentlichkeit sowie der Zugänglichkeit haben insofern Gemeinsamkeiten als sie als Gegensatz zum Geheimnis, der Dunkelheit, der Privatsphäre verstanden werden können.²⁹

So zielen Transparenz, Offenheit und Öffentlichkeit auf grundsätzlicher Ebene darauf ab, Zugänglichkeit zu schaffen, sowie Einsicht und Teilhabe zu ermöglichen. Demgegenüber stehen die Begriffe des Geheimnisses, der Dunkelheit oder der Privatsphäre für das Gegenteil.

Diesem dualen Spannungsverhältnis folgt das Öffentlichkeitsprinzip auf der einen Seite und dem (Staats-)Geheimnis auf der anderen Seite. Ohne den Umstand, dass bspw. Behörden gewisse Informationen geheim halten wollen, gäbe es das Öffentlichkeitsprinzip nicht.³⁰

²⁹ Reichel, openness and transparency, 935, Koivisto, 8.

³⁰ Curtin/Eckes, 9.

1.1 Interessenausgleich am Beispiel des Zugangsrechts

Häufig müssen die Interessen an der Öffentlichkeit respektive der Geheimhaltung gegeneinander abgewogen werden. In der Folge wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten als Teil des Öffentlichkeitsprinzips betrachtet, der als rechtliches Instrument exemplarisch aufzeigt, welche Interessenabwägungen im Spannungsverhältnis zwischen Offenheit und Geschlossenheit, zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre sowie zwischen Transparenz und Dunkelheit vorzunehmen sind.

Einsicht in die Tätigkeit der Verwaltung ist für eine demokratische Gesellschaft grundsätzlich vorteilhaft und kann Machtmissbrauch vorbeugen.³¹ Doch kann die Einsicht nicht grenzenlos sein, ohne dass sie wichtige andere Interessen privater oder öffentlicher Natur tangiert.

Bspw. kann die Einsicht in Steuerdaten von Privatpersonen Öffentlichkeit über Einkommens- und Vermögensverhältnisse herstellen und damit wertvolle Erkenntnisse für eine politische Diskussion bereitstellen. Doch geht dies zulasten der Privatsphäre der von dieser Einsicht betroffenen Privatpersonen. Dabei ist es an der Gesellschaft in einem politischen Prozess auszuloten, welches Mass von Öffentlichkeit im Steuerbereich erwünscht ist.

An dieser heiklen Schnittstelle knüpft die Geheimhaltung an. Geheimhaltung beruht darauf, dass eine spezifische Information Aussenstehenden vorenthalten wird bzw. werden muss.³² Durch die Geheimhaltung erfährt diese Information eine Wertsteigerung, welche nicht unbedingt auf dem Informationsgehalt an sich sondern auf dem Umstand beruht, dass diese Information nur einem bestimmten Personenkreis bekannt ist.³³

Das Wissen über letzteren Umstand vermag die Position einer Person oder auch einer Organisation zu stärken. Kontrolle über Geheimhaltung bzw. Transparenz bedeutet somit Macht, da es das Verhalten anderer beeinflussen kann.³⁴

³¹ Reichel, *openness and transparency*, 935, Koivisto, 8.

³² Curtin/Eckes, 9.

³³ Curtin/Eckes, 9.

³⁴ Curtin/Eckes, 9.

1.2 Rolle von Informationszugangs- bzw. Geheimhaltungsgesetzen

Viele Staaten regeln dieses Spannungsverhältnis mittels generell-abstrakten Erlassen, die eine Interessenabwägung vorsehen und festlegen, welche privaten oder öffentlichen Interessen Schutz geniessen und dadurch Geheimhaltung legitimieren können.

Während die privaten Interessen typischerweise den Schutz von Geschäftsgeheimnissen von Unternehmen respektive der Privatsphäre umfassen, bezwecken öffentliche Interessen den Schutz der nationalen Sicherheit, von wirtschafts- oder währungspolitischen Interessen oder die Beziehungen eines Staates zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen.³⁵

Die Abwägung dieser konkurrierenden Interessen wird häufig durch einen generell-abstrakten Rahmen abgesteckt. Solche Erlasse können wie folgt beschrieben werden. Oftmals wird im Grundsatz ein Anspruch auf Zugang zu Informationen oder amtlichen Dokumenten statuiert, welcher bei Vorliegen einer Ausnahme eingeschränkt wird. Die Ausnahme wird durch ein normativ anerkanntes Interesse, welches der Öffentlichkeit entgegensteht, begründet. Ausnahmen können dabei gemäss SCHOCH auf dreierlei Art und Weise formuliert werden.³⁶

Die bereichsweise Ausnahme entzieht bspw. ein Ministerium oder eine bestimmte Art von Information generell dem Zugang. Eine Abwägung der gegenläufigen Interessen bedarf es im Einzelfall dabei nicht. Ein absoluter Verweigerungsgrund impliziert eine abschliessende Entscheidung des Gesetzgebers zugunsten der Geheimhaltung. Wird der Tatbestand erfüllt, wird kein Informationszugang gewährt. Ein relativer Verweigerungsgrund schützt ein der Öffentlichkeit entgegenstehendes Interesse insoweit diesem Interesse durch Zugang Schaden zugefügt würde. Die betreffende Information ist jedoch zugänglich zu machen, wenn das Interesse an der Öffentlichkeit das Geheimhaltungsinteresse überwiegt.

³⁵ So bspw. im OSL aber auch im BGÖ, im IDG ZH sowie der Transparenz-VO.

³⁶ Schoch, 391.

2. Unterschied zwischen Offenheit, Öffentlichkeit und Transparenz

Trotz der oben beschriebenen Gemeinsamkeiten sind die Begriffe der Offenheit, der Öffentlichkeit sowie der Transparenz einander nicht in jedem Zusammenhang gleichzusetzen. Dabei existieren für die drei Begriffe keine Legaldefinitionen, die globale bzw. paneuropäische Geltung beanspruchen könnten. Eine einheitliche Doktrin zur Unterscheidung hat sich bislang nicht etabliert und so bleibt der Unterschied nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Semantik in verschiedenen Sprachen unklar.³⁷ Obwohl der Unterschied für die vorliegende Arbeit nicht von entscheidender Bedeutung ist, soll nachstehend auf die Tragweite der Begriffe eingegangen werden.

Unter dem Prinzip der Transparenz wird primär das Recht von Bürgerinnen und Bürgern auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verstanden.³⁸ Das Prinzip der Transparenz stellt weitere Anforderungen an die Behörden bezüglich der Durchführung von Verfahren, die Offenlegung von Verfahrensschritten und bezüglich der Angabe von inhaltlich bzw. formell zuständigen Verwaltungseinheiten sowie an Klarheit und Begründung von Entscheidungen.³⁹

Auch die Möglichkeit, die Aktivitäten von gewählten Vertreterinnen und Vertretern sowie Beamtinnen und Beamten zu überprüfen, wird bisweilen unter den Begriff der Transparenz gefasst.⁴⁰ Transparenz bezweckt, dem Handeln von Behörden Legitimität und Glaubwürdigkeit zu verschaffen.⁴¹

Der Begriff der Öffentlichkeit umfasst gemäss REICHEL Bestimmungen zur Einsicht in die Tätigkeit öffentlicher Organe und Zugang zu Informationen.⁴² Bspw. wird unter dem Begriff *allmänna handlingars offentlighet* (Öffentlichkeit amtlicher Dokumente) in Kap. 2 TF der Zugang zu amtlichen Dokumenten geregelt. Häufig werden unter dem Begriff der Öffentlichkeit auch Bestimmun-

³⁷ Alemanno, 73, Sommermann, N 42, Curtin/Mendes, 103, Reichel, *offentlighet i en globaliserad värld*, 355. Ausführlich zum Begriff der Transparenz Koivisto, 2 ff.

³⁸ Prechal/De Leeuw, 205, Reichel, *openness and transparency*, 938, Sommermann, N 40.

³⁹ Craig, 389, Sommermann, N 41, Gusy 2.

⁴⁰ Smith, 61.

⁴¹ Reichel, *offentlighet i en globaliserad värld*, 355.

⁴² Reichel, *offentlighet i en globaliserad värld*, 355. Auch Tiilikka, 80 ff., verwendet den Begriff der Öffentlichkeit in diesem Sinne.

gen gefasst, die die Teilnahme der Öffentlichkeit an Gerichtsverhandlungen (Kap. 5 § 1 RB respektive Art. 30 Abs. 3 BV) oder einer parlamentarischen Beratung (bspw. Kap. 4 § 9 RF respektive Art. 158 BV) ermöglicht.⁴³

Offenheit wird demgegenüber weiter gefasst und soll bspw. gemäss Art. 15 Abs. 1 AEUV die verantwortungsvolle Verwaltung sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft fördern.⁴⁴

⁴³ Jermsten, förhandlingsoffentligheten zu Kap. 2 § 11 RF.

⁴⁴ Jørgensen, access or secrecy, 113.

Kapitel 2: Transparenz in der Aussenverwaltung

I. Vorbemerkungen

In der Folge soll betrachtet werden, welche Rollen die unterschiedlichen Staatsgewalten bei der Geheimhaltung im Bereich des auswärtigen Handelns einnehmen und welche spezifischen Instrumente zur Herstellung von Transparenz bestehen.

II. Exekutive im auswärtigen Handeln

Während die demokratische Kontrolle über die Exekutive und die Rechenschaftspflicht in der Innenpolitik eine wichtige Rolle spielen, werden diesbezüglich an die Aussenpolitik aus einer verfassungstraditionellen Sicht weniger hohe Anforderungen gestellt.⁴⁵ Zwar wird in der modernen Verfassungspraxis davon ausgegangen, dass auch die Aussenpolitik an eine konstitutionelle Kompetenzordnung gebunden ist,⁴⁶ doch sind die Befugnisse der Exekutive oftmals verhältnismässig stark und Mitspracherechte der Legislative und der Bevölkerung schwach ausgeprägt.⁴⁷

In Schweden wird die starke Position der Exekutive in der Aussenpolitik in Kap. 10 § 1 RF auf Stufe der Verfassung statuiert. Und auch in der Schweiz steht mit Art. 184 BV eine ähnliche Bestimmung für das in dieser Hinsicht grosse Gewicht der Exekutive. Diese Vormachtstellung der Exekutive äussert sich bspw. darin, dass die Ministerien, die das auswärtige Handeln koordinieren, im Vergleich zu den Parlamenten als zuständige Kontrollorgane über beträchtliche Ressourcen und grosse Kenntnisse verfügen. Diese Konstellation wird häufig als Antwort auf die Natur der Aussenpolitik betrachtet, welche eine spezifische Kompetenzordnung mit einer starken Exekutive erfordert.⁴⁸

⁴⁵ Krajewski, N 150.

⁴⁶ Krajewski, N 150.

⁴⁷ Eeckhout, 194. So auch in Schweden, Zetterström/Lind, 90.

⁴⁸ Dazu kritisch Krajewski, N 152.

So wird die Aussenpolitik grundsätzlich von der Exekutive gestaltet und innerhalb der Verwaltung koordiniert respektive vorbereitet.⁴⁹ Zwar gibt es durchaus Instrumente, die die Transparenz innerhalb der Verwaltung herstellen können, doch spielt sich die Tätigkeit der Verwaltung verglichen mit der Parlamentstätigkeit weniger in der Öffentlichkeit ab.⁵⁰

Hinzu kommt, dass Geheimhaltung im Bereich des auswärtigen Handelns nämlich nicht nur damit begründet wird, dass bestimmte Bereiche wie die nationale Sicherheit materiell tangiert sind. Bedeutsam ist in dieser Hinsicht auch, dass im auswärtigen Handeln fremde Akteure involviert sind, die ihre eigenen Interessen verfolgen.⁵¹ Geheimhaltung stellt insofern eine Notwendigkeit dar, um Verhandlungsstrategien, wie bspw. rote Linien oder interne Abmachungen, vor dem Gegenüber zu verschleiern und so ein potenziell besseres Verhandlungsergebnis zu erzielen.⁵²

Entsprechend sehen die meisten Rechtsordnungen die Möglichkeit für die Beschränkung des Zugangsrechts im Bereich des auswärtigen Handelns ausdrücklich vor. So beschränkt Kap. 15 § 1 OSL den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Aussenpolitik ebenso wie Art. 7 Abs. 1d BGÖ.

Unbestritten ist, dass dieses Übergewicht der Exekutive in einer Zeit, in welcher immer mehr Bereiche durch internationale Zusammenarbeit und völkerrechtliche Übereinkommen geprägt sind, an zusätzlicher Bedeutung gewinnt. So wird bspw. argumentiert, dass sich im Rahmen der EU die faktische Gesetzgebung auf die Ebene von internationalen Abkommen verlagert habe.⁵³ Dies mit entsprechend negativen Konsequenzen für die Beteiligung der nationalen Legislative.

Das auswärtige Handeln der EU ist durch ihren institutionellen Aufbau ebenfalls stark durch die exekutive Gewalt geprägt,⁵⁴ während das Zugangsrecht in diesem Bereich durch Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO beschränkt werden kann.

⁴⁹ Svahn Starrsjö, N 255 zu Kap. 10 § 1 RF.

⁵⁰ Zur Öffentlichkeit der Parlamentsarbeit in Schweden weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.4.](#)

⁵¹ Curtin/Eckes, 17.

⁵² Hierzu Reichel, openness and transparency, 942. Ausführlich Pozen, 276 ff., welcher die Argumente für Geheimhaltung nach utilitaristischen, liberal-demokratischen und verfassungsmässigen Gesichtspunkten ordnet.

⁵³ Eeckhout, 193.

⁵⁴ So legt der Europäische Rat gemäss Art. 22 Abs. 1 EUV die strategischen Interessen und Ziele fest, die gemäss Art. 16 Abs. 6 EUV durch den Rat konkretisiert werden.

III. Legislative im auswärtigen Handeln

Während das Zugangsrecht durch verschiedene Erlasse sowohl in Schweden, der Schweiz und in der EU im Bereich des auswärtigen Handelns beschränkt werden kann, stehen der Legislative spezifische Instrumente zur Verfügung, um Einsicht in das Handeln der Exekutive im auswärtigen Handeln zu erhalten. In Schweden wird die entsprechende Parlamentskommission laufend über aussenpolitische Entwicklungen informiert.⁵⁵ Auch Art. 184 Abs. 1 BV erwähnt die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in diesem Bereich.

Darüber hinaus stehen den Parlamenten bzw. deren Mitgliedern verschiedene parlamentarische Instrumente zur Verfügung, um von der Exekutive Informationen über die Aussenpolitik zu erhalten.

⁵⁵ Siehe weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.4.](#)

Kapitel 3: Transparenz im Kontext von Grundrechten

I. Vorbemerkungen

Ein wichtiger Hebel zur Erreichung von transparenten Verhältnissen innerhalb der Verwaltung sind bestimmte Grundrechte. Die einschlägigen Grundrechte und weiteren Rechtsansprüche sollen in der Folge beschrieben werden. Je nach Rechtsordnung besitzen die Rechtsansprüche eine unterschiedliche Tragweite, wobei der Schreibende insbesondere die schwedische Rechtsordnung betrachtet.

II. Anwendbare Grundrechte

1. Meinungsäusserungsfreiheit

Die Meinungsäusserungsfreiheit umfasst gemäss Kap. 2 § 1 Ziff. 1 RF das Recht auf freie Äusserung von Gedanken, Meinungen und Gefühlen sowie die Verbreitung von Informationen in Wort, Schrift und Bild sowie mittels weiterer Übertragungsmöglichkeiten. Damit sichert Kap. 2 § 1 Ziff. 1 RF nicht nur die freie Meinungsäusserung zu, sondern legt Wert auf die Vermittlung von Informationen.⁵⁶ Kap. 2 § 1 Ziff. 1 RF gewährt Schutz gegen Beschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit durch Behörden.⁵⁷

Die Meinungsäusserungsfreiheit wird in Kap. 2 § 1 RF als erstes Grundrecht genannt und geniesst ein im Vergleich zu anderen Ländern sehr stark ausgebauten Schutz auf Verfassungsstufe.⁵⁸ Im Hinblick auf das Öffentlichkeitsprinzip gilt es zu bedenken, dass die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Kap. 2 § 1 Ziff. 1 RF keine behördliche Pflicht zur Mitteilung von Informationen enthält.⁵⁹

⁵⁶ Holmberg/Stjernquist et al., yttrandefriheten zu Kap. 2 § 1 RF.

⁵⁷ Jermsten, yttrandefrihet zu Kap. 2 § 1 RF.

⁵⁸ Hirschfeldt, konstitutionellt yttrandefrihetsskydd, 592.

⁵⁹ Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess, 7.

In der Meinungsäusserungsfreiheit liegt auch der Kern zu weiteren Grundrechten wie bspw. der Pressefreiheit. Die Meinungsäusserungsfreiheit nach Kap. 2 § 1 Ziff. 1 RF ist direkt anwendbar.⁶⁰ Nicht im Grundrechtskatalog der RF geregelt wird die Pressefreiheit, die in den Anwendungsbereich der TF fällt.⁶¹

2. Pressefreiheit

Die Pressefreiheit wird in Schweden als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit betrachtet und enthält gemäss Kap. 1 § 1 TF das Recht, Gedanken, Meinungen und Gefühle schriftlich zu verbreiten.⁶² Weiter beinhaltet die Pressefreiheit das Recht, amtliche Dokumente bekannt zu geben und Informationen weiter zu verbreiten. Darüber hinaus wird das Recht auf die Publikation von Schriften unter Kap. 1 § 1 TF gefasst.

Überhaupt findet die TF von einigen Ausnahmen abgesehen nur Anwendung, wenn es sich um physisch vorhandene Schriften handelt (Kap. 1 § 2 TF).⁶³ Meinungsäusserungen, Gedanken, Gefühle und Informationen, die über andere mediale Kanäle verbreitet werden, fallen in den Anwendungsbereich anderer Erlasse.⁶⁴

Zweck der Pressefreiheit nach Kap. 1 § 1 TF ist die Förderung des freien Meinungsaustausches, der Information der Bevölkerung sowie des freien künstlerischen Schaffens. Die Pressefreiheit stellt damit einen weiteren Pfeiler einer offenen Gesellschaft dar.

Die schwedische Verfassung regelt die Pressefreiheit sehr detailliert und enthält sowohl Bestimmungen materieller als auch prozessualer Art.⁶⁵ Die Pressefreiheit nach schwedischer Ausgestaltung sieht ein sehr weit gehendes Recht vor, Informationen mitzuteilen, und ermöglicht es Verwaltungsangestellten unter bestimmten Umständen, straffrei geheime Informationen zum Zwecke der Publikation an Dritte weiterzugeben.⁶⁶

⁶⁰ Jermsten, N 17 zu Kap. 2 RF

⁶¹ Jermsten, N 18 zu Kap. 2 § 1 RF.

⁶² Warnling Conradson/Bernitz, 17, Holmberg/Stjernquist et al., allmänt; de positiva opinionsfriheterna zu Kap. 2 § 1 RF.

⁶³ Axberger, N 8 zu Kap. 1 § 2 TF.

⁶⁴ Bspw. in den Anwendungsbereich der YGL. Dazu weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.1.c.](#)

⁶⁵ Zur tryckfrihet weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 3 III.](#)

⁶⁶ Zur meddelarfrihet weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 3 III.3.3.a.](#)

3. Informationsfreiheit

Kap. 2 § 1 Ziff. 2 RF garantiert in Schweden die Informationsfreiheit. Diese kann in zwei Teilelemente gegliedert werden.

3.1 Freiheit, Informationen zu empfangen und zu beschaffen

Die Informationsfreiheit gemäss Kap. 2 § 1 Ziff. 2 RF enthält zum Einen die Freiheit, Informationen aber auch Meinungsäusserungen Anderer zu empfangen und zu verbreiten und zum Anderen das Recht, Informationen zu beschaffen. Hierdurch wird kein Recht auf bestimmte Informationen statuiert.⁶⁷ Diese auf dem Wortlaut basierende Interpretation der Informationsfreiheit hat auf europäischer Ebene zuletzt eine Einschränkung erfahren. So entschied der EGMR in *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*,⁶⁸ dass Art. 10 Abs. 1 EMRK,⁶⁹ welcher die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit garantiert, unter gewissen Voraussetzungen als Grundlage für ein Recht auf Zugang auf bestimmte staatliche Informationen fungiert.⁷⁰ Inwiefern sich diese Interpretation künftig entwickelt, bleibt abzuwarten.⁷¹

3.2 Recht auf Zugang zu Informationen

Das Recht auf Zugang zu Informationen ist im Vergleich zur Informationsfreiheit spezifischer und gewährt der einzelnen Person das Recht auf Zugang zu Informationen der Behörden. Es wird in der schwedischen Doktrin ebenfalls zur Meinungsäusserungsfreiheit gezählt, da frei verfügbare behördliche Informationen als wichtiges Element zur breiten Meinungsbildung der Bevölkerung

⁶⁷ Generell zum Verhältnis von Informationsfreiheit und dem Informationszugangsrecht Blanke, 143 ff. Zu diesem Verhältnis in Schweden Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 7, die in der Informationsfreiheit keinen Anspruch auf bestimmte, bei Behörden vorhandene Informationen sehen. Anderer Ansicht sind die Autoren in SOU 2008:43, 30.

⁶⁸ Urteil des EGMR vom 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, 18030/11. Für eine Besprechung des Falls siehe Axberger, *mänsklig rättighet*, 11 ff. oder Österdahl, *open european future*, 126 ff.

⁶⁹ SR 0.101.

⁷⁰ *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, N 156. Hierzu kritisch Axberger, *mänsklig rättighet*, 60.

⁷¹ Für eine kurze Übersicht über die Entwicklung des Recht auf Informationen in der Rechtsprechung des EGMR siehe weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 1 III](#).

betrachtet werden.⁷² Die Anerkennung dieses Zusammenhangs im schwedischen Kontext bedeutet jedoch nicht, dass die Existenz einer die Meinungsäußerungsfreiheit garantierenden Norm grundsätzlich auch einen individuell durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen Dokumenten oder Informationen bedingt.⁷³

Auf Verfassungsebene spezifizieren Bestimmungen zum Recht auf Zugang zu Informationen kaum je weitere Modalitäten ebenjenes Zugangsrechts. Wie bzw. in welcher Form Informationen vorliegen müssen, damit ein Zugangsrecht ausgeübt werden kann, ob Zugang bspw. zu einer bestimmten Information in einem amtlichen Dokument oder zu einem amtlichen Dokument als solchem verlangt wird, oder ob bspw. zwischen dem Begriff des amtlichen Dokuments und des Dokuments unterschieden wird, ist je nach Rechtsordnung unterschiedlich.

Das schwedische Recht unterscheidet zwischen dem Zugang zu einem amtlichen Dokument sowie dem Zugang zu einer einzelnen Information respektive einzelnen Informationen.⁷⁴ Es knüpfen unterschiedliche Rechtsfolgen an diese Qualifizierung an. Da das Zugangsrecht zu einzelnen Informationen in der Praxis eine marginale Rolle spielt, wird in der Folge unter dem Begriff des Zugangsrechts der Zugang zu amtlichen Dokumenten im schwedischen Recht verstanden, sofern nicht explizit davon abgewichen wird.

Mit dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Kap. 2 § 1 TF wird das Recht der einzelnen Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der Verwaltung statuiert. Dies soll die Transparenz der Verwaltung erhöhen und damit die Kenntnis des Einzelnen über die Tätigkeit der Verwaltung erhöhen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten dient zudem als Informationsquelle für die Öffentlichkeit und bezweckt,⁷⁵ den freien Meinusaustausch und das freie künstlerische Schaffen zu fördern sowie zur allgemeinen Aufklärung beizutragen. Eine weitere Funktion des Zugangs zu amtlichen Dokumenten liegt darin, als Materialquelle für schriftliche Publikation zu dienen.⁷⁶

⁷² Bohlin, offentlighetsprincipen, 19, Riekkinen/Suksi, 1.

⁷³ Jermsten, informationsfriheten zu Kap. 2 § 1 RF.

⁷⁴ Hierzu weiter hinten, [Teil 3 Kapitel 1 III.2.](#)

⁷⁵ Heuman, inledning zu Kap. 2 § 1 TF.

⁷⁶ Bohlin, offentlighetsprincipen, 19.

4. Recht auf Informationen zur eigenen Person

Vom Informationszugangsrecht nach Kap. 2 § 1 TF zu unterscheiden ist das Recht auf Informationen zur eigenen Person. Letzteres ist als Auskunftsrecht ausgestaltet und ermöglicht es betroffenen Personen, bei Behörden und Unternehmen in Erfahrung zu bringen, welche personenbezogene Daten über sie bearbeitet werden. In Schweden begründet Art. 15 DSGVO diesen Anspruch.⁷⁷ Das Auskunftsrecht dient der Durchsetzung von Persönlichkeitsrechten. Betroffene Personen können mittels Auskunftsrecht bspw. die Richtigkeit der vorhandenen Daten überprüfen, in Erfahrung bringen, ob ihre personenbezogene Daten rechtmässig beschafft worden sind, oder die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung kontrollieren.

5. Recht auf gute Verwaltung

Im Kontext des EU-Rechts ist weiter das Recht auf gute Verwaltung zu nennen, welches in Art. 41 GrCH enthalten ist und zu den Unionsbürgerrechten zählt. Es kombiniert einige der oben aufgezählten Rechte und statuiert weiter das Recht auf ein gerechtes und unparteiisches Verfahren, das Recht gehört zu werden, das Recht Zugang auf zu den eigenen Akten sowie das Recht auf Begründung einer Entscheidung. Zunächst als ungeschriebenes allgemeines Interesse in die EU-Rechtsordnung eingeflossen und mittlerweile als ein in Art. 41 GrCH kodifiziertes Recht ausgestaltet,⁷⁸ konkretisiert das Recht auf gute Verwaltung als verwaltungsbezogene Garantie rechtsstaatlicher und demokratischer Prägung die Nähe der Verwaltung zur Bürgerin bzw. zum Bürger.⁷⁹

⁷⁷ In der Schweiz ist dieses Recht auf nationaler Ebene in Art. 8 Abs. 1 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1) festgehalten. Darüber hinaus regelt bspw. § 20 Abs. 2 IDG ZH den Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten, die u.a. von kantonalen und kommunalen Behörden bearbeitet werden.

⁷⁸ Zur Herleitung der allgemeinen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts Reichel, god förvaltning, 27 ff.

⁷⁹ Wendel, N 147. Zur Berücksichtigung der guten Verwaltung im FL siehe Reichel, god förvaltning i FL, 425 ff.

Teil 2: Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip

Kapitel 1: Grundzüge des schwedischen Verfassungsrechts

I. Vorbemerkungen

Welche Rolle das Öffentlichkeitsprinzip im schwedischen Staatsaufbau spielt, kann nur ermittelt werden, wenn dieser in seinen Grundzügen bekannt ist. So dienen nachfolgende Ausführungen der Vermittlung ebenjener Grundzügen sowie der Rolle des Öffentlichkeitsprinzips.

II. Einführung in das schwedische Verfassungsrecht

1. Grundlagarna

Schweden ist als parlamentarische Monarchie verfasst, deren Staatsoberhaupt der König Carl Gustav ist. Anders als die meisten anderen kontinentaleuropäischen Staaten kennt Schweden keine in einem Dokument kodifizierte staatliche Grundordnung. Die schwedische Verfassung setzt sich gemäss Kap. 1 § 3 RF vielmehr aus folgenden vier *grundlagar* (Grundgesetze) zusammen: *Regeringsformen*, *successionsordningen* (Thronfolgeordnung, in der Folge SO), *tryckfrihetsförordningen* sowie *ytrandefrihetsgrundlagen* (Grundgesetz über die Meinungsäusserungsfreiheit, in der Folge YGL).

Allen vier Erlassen gemein ist, dass sie Vorrangstellung gegenüber allen weiteren Rechtsätzen geniessen. Eine Spezialstellung kommt der *riksdagsordningen* (Reichstagsordnung, in der Folge RO) zu, welche zwischen Verfassungs- und Gesetzesstufe steht. Die Anforderungen, um die RO zu ändern sind zwar höher als bei einem normalen Gesetz, doch nicht so hoch wie bei den *grundlagar* (Kap. 8 § 17 RF).

Bereits aus dieser Konstellation wird erkennbar, dass der Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit sowie damit im Zusammenhang stehenden Rechte und Pflichten für Rechtsunterworfenen im schwedischen Staatsaufbau eine wichtige Rolle zukommen. Während sich andere Staaten damit begnügen, die Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit nur prinzipiell auf Verfassungsstufe

zu verankern, entfalten die einschlägigen Vorschriften im schwedischen Verfassungsrecht einen Detaillierungsgrad, der andernorts nur auf Gesetzesstufe erreicht wird.⁸⁰

Dieser Umstand mag Schwedens Reputation als Staat mit weitgehendem Öffentlichkeitsprinzip stärken, birgt im praktischen politischen Alltag aber auch Probleme, da für die Reform der entsprechenden Bestimmungen erhöhte Anforderungen gelten.⁸¹ So bedarf es gemäss Kap. 8 § 14 RF für eine Verfassungsänderung zwei gleichlautende Parlamentsbeschlüsse mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden (Kap. 4 § 7 RF), wobei der zweite Beschluss nach einer Parlamentswahl erfolgen muss.

Ein Änderungsantrag muss erstmals mindestens neun Monate vor der Wahl im Plenum angemeldet werden, sofern der Verfassungsausschuss des Parlaments keine Ausnahme hiervon beschliesst. Der Antrag wird nach dem ersten zustimmenden Beschluss als *vilande grundlagsförslag* (ruhender Verfassungsänderungsvorschlag) bezeichnet.

In der Folge sollen jene Aspekte des Verfassungsrechts beleuchtet werden, die die Rolle des Öffentlichkeitsprinzips im schwedischen Staatsaufbau generell und in der Aussenpolitik im Speziellen massgeblich abstecken. Konsequenterweise wird auf Ausführungen zur SO verzichtet.

1.1 Regeringsformen

a Staatsaufbau und Verwaltungsorganisation

Die RF nennt in Kap. 1 § 1 die Volkssouveränität als Grundlage der schwedischen Demokratie. Die gleiche Bestimmung nennt die freie Meinungsbildung, das allgemeine und gleiche Wahlrecht, den Rechtsstaat sowie eine repräsentativ-demokratische Staatsform und die kommunale Selbstverwaltung als weitere Pfeiler des schwedischen Staatsverständnisses, die die gesamte RF und das schwedische Recht durchdringen.⁸²

⁸⁰ Die Schweiz garantiert bspw. in Art. 16 BV die Meinungs- und Informationsfreiheit, Deutschland in Art. 5 GG die Meinungs- und Pressefreiheit. Auch die EMRK, welche in Art. 10 die Meinungsäusserungsfreiheit statuiert, beschränkt sich auf die grundlegende Beschreibung des Rechtsanspruchs.

⁸¹ Für einen entsprechenden Anwendungsfall siehe weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.3](#).

⁸² Zetterström/Lind, 26.

Das schwedische Staatsverständnis baut stark auf Funktionsverteilung auf und beruht weniger auf der traditionellen Gewaltenteilungslehre.⁸³ So wird zwischen *beslutande organ* (beschliessenden politischen Versammlungen) gemäss Kap. 12 § 2 RF und (*förvaltnings*)*myndigheter* (Behörden) nach Kap. 12 § 1 RF unterschieden. Während zur ersteren Kategorie gewählte Organe auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zählen, ist der Begriff der *myndighet* schwieriger zu definieren.⁸⁴

In Abgrenzung von den beschliessenden politischen Versammlungen sind *myndigheter* als Organe zu verstehen, die Erlasse vollziehen.⁸⁵ Dem weitgehenden Unabhängigkeitsprinzip zufolge geniessen *myndigheter* innerhalb des gesetzlichen Rahmens Kompetenzen zur Beschlussfassung.⁸⁶ Entsprechend der Funktionsverteilungslehre wird die öffentliche Gewalt durch die Vertreter des Volkes einzig in dem Rahmen ausgeübt, wie sie vom Volk erteilt worden ist.⁸⁷

Dennoch lässt sich aus der RF auch eine Gewaltenteilung ableiten, welche aus einer Regierung (Kap. 6 RF), dem Reichstag (Kap. 3 RF) und den Gerichten (Kap. 11 RF) besteht. Der König ist zwar Staatsoberhaupt, hat gemäss der heutigen Form der RF jedoch nur noch repräsentative Aufgaben inne (Kap. 5 RF).

Der grundlegenden staatlichen Verwaltungsordnung widmet sich Kap. 12 RF. Kap. 12 § 1 RF hält das Subordinationsverhältnis der nationalen Verwaltungsbehörden gegenüber der Regierung fest und sichert der Verwaltung in Kap. 12 § 2 RF bei der Ausübung ihrer Aufgaben Selbständigkeit zu.⁸⁸

Letztere wird eingeschränkt durch die Kompetenz der Regierung, der Verwaltung Richtlinien für die Aufgabenerfüllung vorzugeben.⁸⁹ Aus Kap. 1 § 8 RF und Kap. 12 § 4 RF geht hervor, dass die öffentliche Verwaltung aus *statliga myndigheter* (staatliche, nationale Behörden) und *kommunala myndigheter* (kommunale Behörden) besteht. *Kommuner* (Gemeinden) gibt es gemäss Kap. 1 § 7 RF sowohl auf lokaler als auch auf regionaler Ebene.

⁸³ Hierzu Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 32 ff.

⁸⁴ Hierzu weiter hinten, [Teil 3 Kapitel 1 III.1](#).

⁸⁵ Eka, *självständighet i myndighetsutövning och rättsstillämpning* zu Kap. 12 § 2 RF.

⁸⁶ Kumlien/Modéer, N 7.

⁸⁷ Warnling Conradson et al., 42 f.

⁸⁸ Hierzu Von Essen/Bohlin/Warnling Conradson, 97 f., und Kumlien/Modéer, N 14.

⁸⁹ Eka, N 321 zu Kap. 12 § 2 RF.

In der Folge wird der Begriff der *kommun* sowohl für die kommunale als auch die regionale Staatsebene verwendet, da eine Unterscheidung für die vorliegende Betrachtung nicht weiter sinnvoll ist.

Die Gemeinden verfügen gemäss Kap. 14 § 2 RF über die entsprechenden Kompetenzen, die kommunalen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse selbst zu regeln.⁹⁰ So übernehmen sie verschiedene öffentliche Aufgaben im Bereich des Schul- oder Gesundheitswesens.⁹¹ Die Verwaltung wird bei der Ausübung oben genannter Aufgaben von demokratisch gewählten Vertreterinnen und Vertretern derselben Ebene kontrolliert (Kap. 14 § 1 RF und Kap. 4 und 5 KomL).⁹²

Kap. 11 RF widmet sich der Judikative und zählt in § 1 *högsta förvaltningsdomstolen* (höchstes Verwaltungsgericht), *kammarrätterna* (Berufungsgerichte) und *förvaltningsrätterna* (Verwaltungsgerichte) als allgemeine Verwaltungsgerichte auf. Ein begrenzter Rechtsschutz in Form einer verwaltungsrechtlichen Popularklage wird ebenfalls auf kommunaler Ebene sichergestellt (Kap. 13 KomL).⁹³

Kap. 11 § 3 RF untersagt die Einflussnahme anderer Behörden oder des Reichstags auf die Gerichte und statuiert damit die Unabhängigkeit der Justiz.⁹⁴ Letztere hat im schwedischen Staatsverständnis lange eine untergeordnete Rolle gespielt und so ist das Gewicht der Judikative im Vergleich zur Exekutive und Legislative auch heute noch begrenzt.⁹⁵ So wurde die Regelung der Gerichte in einem eigenen RF-Kapitel zur Betonung ihrer Unabhängigkeit erst mit der Verfassungsrevision von 2011 eingeführt.⁹⁶

⁹⁰ Zur kommunalen Selbstverwaltung weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 2 VIII](#).

⁹¹ Konkretisiert durch *skollagen* (Schulgesetz), 2010:800, respektive *hälso- och sjukvårdslagen* (Gesundheits- und Pflegegesetz), 2017:30.

⁹² Zu den verschiedenen Organen auf kommunaler Ebene Bohlin, *kommunalrättens grunder*, 29 ff.

⁹³ Hierzu Bohlin, *kommunalrättens grunder*, 296 ff., und Marcusson, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, N 29 ff.

⁹⁴ Marcusson, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, N 6.

⁹⁵ Reichel, *openness and transparency*, 938, Nergelius, *statsrätt*, 291.

⁹⁶ Hierzu Reichel/Åhman, 37.

Es gibt ein schwaches direktdemokratisches Instrument in Schwedens Verfassung, das den Primat der repräsentativen Vertretung der Bürger und Bürgerinnen durchbricht. So sieht Kap. 8 § 16 RF die Abhaltung einer Volksabstimmung bei einer Verfassungsänderung vor. Das Resultat der Volksabstimmung ist allerdings nur in dem Fall verpflichtend, in dem die Vorlage abgelehnt wird.

Hierbei wird ein ruhender Vorschlag für eine Verfassungsänderung in der Parlamentswahl der stimmberechtigten Bevölkerung vorgelegt.⁹⁷ Mindestens ein Zehntel der Parlamentarierinnen und Parlamentarier muss eine solche Abstimmung beantragen und mindestens ein Drittel der Parlamentarierinnen und Parlamentarier dem Antrag für eine Volksabstimmung zustimmen.

In der Folge müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein, damit der Vorschlag für eine Verfassungsänderung durch die Volksabstimmung abgelehnt wird. Einerseits muss ein einfaches Mehr der Stimmberechtigten die Vorlage ablehnen. Andererseits muss die Anzahl der ablehnenden Stimmen mehr als die Hälfte der Anzahl gültiger Stimmen bei der zeitgleich stattfindenden Parlamentswahl betragen.

Stimmt die Bevölkerung für den Vorschlag oder werden die oben genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, geht der ruhende Vorschlag an den Reichstag, welcher vom Resultat der Abstimmung unbeschadet ein zweites Mal über den Vorschlag abstimmt.⁹⁸ Nur wenn dieser zweite Parlamentsbeschluss ebenfalls bejahend ist, gilt der Vorschlag als angenommen. Von dieser umständlichen Möglichkeit ist bislang noch nicht Gebrauch gemacht worden.⁹⁹

b Sozialziele und Grundrechte

In Kap. 1 § 2 RF werden in programmatischer Form allgemeine Richtlinien und Ziele für die Ausübung des staatlichen Handelns aufgezählt.¹⁰⁰ Die Aufzählung erlaubt einen Blick in die für die schwedische Gesellschaft wichtigsten Werte.¹⁰¹ Nebst der Betonung der Gleichheit und Inklusion (Kap. 1 § 2 Abs. 1 und Abs. 5 RF), der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes (Kap. 1 § 2 Abs. 3 RF) nennt der Paragraph auch die Wohlfahrt der einzelnen Person als Ziel (Kap. 1 § 2 Abs. 2 RF).

⁹⁷ Zum Verfahren der Verfassungsänderung siehe weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1](#).

⁹⁸ Holmberg/Stjernquist et al., beslutande folkomröstning zu Kap. 8 § 16 RF.

⁹⁹ Jermsten, N 212 zu Kap. 8 § 16 RF.

¹⁰⁰ Holmberg/Stjernquist et al., program- och målsättningsstadganden zu Kap. 1 § 2 RF.

¹⁰¹ Hirschfeldt, N 5 zu Kap. 1 § 2 RF.

Wohlfahrt soll durch Förderung des Rechts auf Arbeit, Wohnen und Ausbildung, durch soziale Fürsorge und Sicherheit sowie guten Voraussetzungen für Gesundheit erzielt werden (Kap. 1 § 2 Abs. 2 RF).¹⁰² Ein wichtiges Anliegen ist darüber hinaus der Minderheitenschutz und der Schutz vor Diskriminierung (Kap. 1 § 2 Abs. 5 und Abs. 6 RF). Die Aufzählung dieser Ziele schafft indes keine direkt anwendbaren Rechte für Bürgerinnen und Bürger.¹⁰³

Weiter verfügt die RF in Kap. 2 über einen Grundrechtekatalog, welcher soziale und wirtschaftliche Rechte garantiert und darüber hinaus in Kap. 2 § 19 RF auf die EMRK Bezug nimmt. Letztere hat im dualistischen System Schwedens nur Gesetzesstatus.¹⁰⁴ Die EMRK wird durch *lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Gesetz über die europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten) in die schwedische Rechtsordnung überführt.¹⁰⁵

Obwohl die EMRK damit nur Gesetzesstatus hat, besagt Kap. 2 § 19 RF, dass keine Gesetze verabschiedet werden dürfen, die die EMRK verletzen. Sollte der Gesetzgeber eine Änderung dieser Bestimmung anstreben, müsste vorher das oben beschriebene Verfahren zur Verfassungsänderung durchlaufen werden.¹⁰⁶ Die EMRK hat in Schweden damit eine quasi-verfassungsrechtliche Stellung inne.¹⁰⁷ Die Bestimmungen des zweiten Kapitels der RF sind direkt anwendbar.¹⁰⁸

c Aussenbeziehungen

Das Verhältnis Schwedens zu anderen Staaten und internationalen Organisationen wird in Kap. 10 RF behandelt. Völkerrechtliche Pflichten werden durch die Regierung eingegangen (Kap. 10 § 1 RF), wobei der Reichstag seine Zustim-

¹⁰² Hirschfeldt, den enskildes välfärd zu Kap. 1 § 2 RF.

¹⁰³ Holmberg/Stjernquist et al., program- och målsättningsstadganden zu Kap. 1 § 2 RF, Hirschfeldt, N 5 zu Kap. 1 § 2 RF.

¹⁰⁴ Jermsten, 181, Warnling Conradson et al., 161, Zetterström/Lind, 93, Reichel/Åhman, 22, SOU 2004:75, 191. Dazu auch NJA 2004, 662.

¹⁰⁵ 1994:1219.

¹⁰⁶ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1](#).

¹⁰⁷ Reichel/Åhman, 23.

¹⁰⁸ Jermsten, N 17 zu Kap. 2 RF. Zur historischen Entwicklung des Rechtekatalogs in Kap. 2 RF siehe Reichel/Åhman, 24.

mung geben muss, wenn dadurch ein Gesetz geschaffen, aufgehoben oder revidiert werden muss, oder die beabsichtigte Verpflichtung auf andere Art und Weise in die Zuständigkeit des Reichstags fällt (Kap. 10 § 3 Abs. 1 RF).¹⁰⁹

Weiter ist die Zustimmung des Parlaments nötig, ehe die Regierung eine Verpflichtung von *större vikt* (grösserem Gewicht, grösserer Bedeutung) eingeht (Kap. 10 § 3 Abs. 3 RF). Dieser unscharfe Begriff wird von der Regierung in der Wahrnehmung ihrer verfassungsmässigen Verantwortung interpretiert und kann entsprechend nur von den Wahlberechtigten an der Urne sanktioniert werden.¹¹⁰ Wenn aufgrund von Zeitnot oder heiklen Inhalts erforderlich, kann die Regierung auf das Einholen der Zustimmung des Parlaments verzichten (Kap. 10 § 3 Abs. 3 RF).¹¹¹ Jedoch soll diesfalls der parlamentarische Ausschuss über auswärtige Angelegenheiten konsultiert werden.¹¹²

Im gleichen Kapitel spiegeln sich Schwedens Beziehungen zur EU wider.¹¹³ Kap. 10 § 1 RF ermächtigt die Regierung, Schweden in der EU zu vertreten und sich an der Willensbildung zu beteiligen.¹¹⁴ Gemäss Kap. 10 § 4 RF kann die Regierung im Rahmen der EU-Zusammenarbeit die Zustimmung des Parlaments bereits vor der Verabschiedung einer definitiven Verpflichtung nach Kap. 10 § 3 RF einholen. Hiermit werden insbesondere Beschlüsse innerhalb der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik gemäss Art. 23 ff. EUV anvisiert.¹¹⁵ Die Bestimmung wurde eingeführt, weil es in der Praxis nicht möglich ist, dass der Reichstag vor der Verabschiedung eines für Schweden verbindlichen Rechtsakts über die definitive Form abstimmen kann.¹¹⁶

Die Überführung von Rechtsetzungskompetenzen an die EU regelt Kap. 10 § 6 RF.¹¹⁷ Die Bestimmung sieht vor, dass der Reichstag Rechtsetzungskompetenzen an die zuständigen EU-Organe übergeben kann, sofern hierdurch nicht

¹⁰⁹ Hierzu Åhman, *överlåtelse*, 105 ff.

¹¹⁰ Svahn Starrsjö, N 261 zu Kap. 10 § 3 RF, Holmberg/Stjernquist et al., *internationella överenskommelser: riksdagens medverkan* zu Kap. 10 § 3 RF.

¹¹¹ Svahn Starrsjö, N 262 zu Kap. 10 § 3 RF.

¹¹² Hierzu weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.4](#).

¹¹³ Für eine ausführliche Betrachtung der Auswirkungen des EU-Beitritts auf die RF siehe Algotsson, 69 ff.

¹¹⁴ Hierzu Holmberg/Stjernquist et al., *internationella överenskommelser: regeringens behörighet* zu Kap 10 § 1 RF.

¹¹⁵ Svahn Starrsjö, N 264 zu Kap. 10 § 4 RF.

¹¹⁶ Zetterström/Lind, 102.

¹¹⁷ Ausführlich zur Überführung von Rechtsetzungskompetenzen an die EU siehe Åhman, *överlåtelse*, 169 ff.

principerna för statskicket (staatliche Grundprinzipien, *raison d'état*) betroffen sind. Weiter muss der Schutz der grundlegenden Rechte und Freiheiten in jenem Bereich, der an die EU übertragen wird, mindestens das Schutzniveau der RF und der EMRK erreichen.

Damit soll sichergestellt werden, dass das Niveau des Grundrechtsschutzes in Schweden durch die Überführung von Kompetenzen an die EU nicht abnimmt.¹¹⁸ Da sowohl die im Vorfeld des EU-Beitritts Schwedens mit der Beurteilung der Beitrittsfolgen beauftragte Expertenkommission als auch die Regierung den Grundrechtsschutz auf Ebene der EU auch im Vergleich zu Schweden als genügend betrachteten,¹¹⁹ ist der Passus in Kap. 10 § 6 RF nicht als inhaltliche Beschränkung des Überführungsumfangs an den Empfänger der Rechtsetzungskompetenzen zu betrachten.¹²⁰

Eine Legaldefinition der *principerna för statskicket*, die als materielle Beschränkung des Übertragungsumfangs anzusehen sind, fehlt.¹²¹ Auch aus den Materialien lässt sich keine präzise Definition ableiten.¹²² Weiter sind auch in der Lehre unterschiedliche Ansichten auszumachen.¹²³ *Principerna för statskicket* sind also nicht genau definiert und daher auch flexibel.¹²⁴ Für einen Transfer von Gesetzgebungskompetenzen an die EU im Rahmen von Kap. 10 § 6 RF ist eine Dreiviertelmehrheit der Abstimmenden sowie eine einfache

¹¹⁸ Zetterström/Lind, 102.

¹¹⁹ SOU 1993:14, 124, Prop. 1993/94:114, 19.

¹²⁰ Åhman, överlåtelse, 356.

¹²¹ Nergelius, offene Staatlichkeit, N 34.

¹²² In der Untersuchung der möglichen Folgen eines EU-Beitritts Schwedens für die *grundlagar* zählte der parlamentarische Verfassungsausschuss die in Kap. 1 RF enthaltenen *statskickets grunder* (staatliche Grundsätze) sowie weitere grundlegende Prinzipien des verfassungsmässigen Systems wie das Öffentlichkeitsprinzip und die *meddelarfrihet* zu den *principerna för statskicket*, Bet. 1993/94:KU21, 27. Bei der Revision der RF erwähnte der parlamentarische Verfassungsausschuss nur noch *statskickets grunder* nach Kap. 1 RF, Bet. 2001/02:KU18, 41, ebenso SOU 2012:55, 238.

¹²³ Bernitz, konstitutionsprojektet, 70 und Warning Conradson et al., 169 folgen der Ansicht, dass die in Kap. 1 RF genannten *statskickets grunder* sowie das Öffentlichkeitsprinzip und die *meddelarfrihet* zu den *principerna för statskicket* gehören. Bull/Sterzel, 247 sind der Ansicht, dass nicht das gesamte Kap. 1 RF zu *principerna för statskicket* zählt, ohne dies jedoch weiter zu begründen. Die Diskussion zusammenfassend Åhman, beslutanderätt, 183 ff.

¹²⁴ Åhman, överlåtelse, 364.

Mehrheit des Reichstags nötig (Kap. 10 § 6 Abs. 2 RF). Alternativ kann eine Übergabe von Kompetenzen auch mittels des Verfahrens zur Änderung von *grundlagar* erfolgen.¹²⁵

Der Vorrang des EU-Rechts ist in der RF nicht ausdrücklich geregelt. Hingegen hat die schwedische Rechtsprechung diesen Vorrang verschiedentlich festgehalten.¹²⁶

d Instrumente zur Aufsicht über die Verwaltung

Die RF stellt in Bezug auf die Aufsicht über die Verwaltung mehrere Instrumente zur Verfügung. Diese durch verschiedene, nicht als unabhängige Gerichte ausgestalteten Organe und spezifische Verfahren sichergestellte Aufsicht nimmt in Schweden eine wichtige Rolle ein.¹²⁷ Dies ist eine Folge der über lange Zeit hinweg kaum ausgebauten Möglichkeit zur Überprüfung eines Verwaltungsbeschlusses durch unabhängige Gerichte.

Konstitutionsutskottet (Verfassungsausschuss des Parlaments) ist für die Aufsicht über die Tätigkeit der Ministerinnen und Minister zuständig und hat hierzu gewichtige Instrumente wie den Zugang zu Protokollen zur Verfügung (Kap. 13 § 1 Abs. 1 RF). Die jährlich erscheinenden Untersuchungsberichte nehmen immer wieder Angelegenheiten des Öffentlichkeitsprinzips auf und sind aus politischer Sicht von gewichtiger Bedeutung.¹²⁸

Auch die JO dienen der Aufsicht über die öffentliche Tätigkeit.¹²⁹ Die JO – es sind gemäss Kap. 13 § 2 Abs. 2 RO vier an der Zahl – haben im Rahmen ihrer Untersuchungsbefugnisse weitreichenden Zugang zu amtlichen Dokumenten bei den Verwaltungsbehörden.¹³⁰

Ein ähnliches Aufgabengebiet hat der der Regierung unterstehende JK, welcher ebenfalls die Verwaltung beaufsichtigt und in Angelegenheiten der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit als alleiniger Ankläger fungiert.¹³¹

¹²⁵ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1](#).

¹²⁶ NJA 2014, 79, RÅ 1997 ref. 65. Für eine Besprechung des letzteren Falles siehe Nergelius, offene Staatlichkeit, N 29 ff. Zum Vorrang des EU-Rechts und der prozessualen Autonomie der EU-Mitgliedstaaten siehe Wall, 259 ff. Zur Rechtsprechung des EuGH über den Vorrang von EU-Recht siehe weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 2 III.4](#)

¹²⁷ Hirschfeldt, N 333 zu Kap. 13.

¹²⁸ Hierzu bspw. Bet. 2009/10:KU10, 16 ff., Bet. 2010/11:KU10, 21 ff., Bet. 2018/19:KU20, 124 ff.

¹²⁹ Hierzu weiter hinten, [Teil 6 Kapitel 2 III](#).

¹³⁰ Hirschfeldt, N 349 zu Kap. 13 § 6 RF.

¹³¹ Hierzu weiter hinten, [Teil 6 Kapitel 2 II](#).

1.2 Tryckfrihetsförordningen

a Kerngehalt

Die TF aus dem Jahr 1950 stellt eine schwedische Spezialität dar, indem sie die Pressefreiheit nicht bloss als Element eines Grundrechtekatalogs auf Verfassungsstufe festschreibt, sondern auch gleich die dazugehörige Konkretisierung enthält.¹³² Die Pressefreiheit soll nach Kap. 1 § 1 Abs. 1 TF den freien Meinungs Austausch, die gegenseitige Information sowie freies künstlerisches Schaffen sicherstellen.

b Meddelarfriheten

Weiter enthält die TF in Kap. 1 § 7 TF eine Bestimmung, welche die Mitteilung respektive die Weiterleitung von Informationen an Schriftsteller, Journalisten und weitere Urheber sowie Verleger und Redaktionen zum Zwecke der Publikation ermöglicht. Auf diese sog. *meddelarfrihet* wird weiter hinten eingegangen.¹³³

Die TF garantiert in Kap. 1 § 1 Abs. 2 die Freiheit, Schriften herauszugeben und macht hiermit den Kern der Pressefreiheit aus.¹³⁴ Dies im Gegensatz zur YGL, welche die Meinungsäusserungsfreiheit auf anderen medialen Kanälen schützt.¹³⁵

c Zugang zu amtlichen Dokumenten

Die TF enthält in Kap. 2 Vorschriften über die Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten und bringt damit die starke Verbindung der Pressefreiheit mit dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Ausdruck.¹³⁶ Die TF stellt dabei die Vermutung auf, dass sämtliche Dokumente, welche von einer Verwaltungsbehörde aufbewahrt werden, grundsätzlich öffentlich zugänglich sind. Nur wenn eine Ausnahme gemäss OSL vorgesehen ist, kann die Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument von einer Verwaltungsbehörde abgelehnt werden.

¹³² Axberger, TF:s bärande principer zu TF (vor N 1).

¹³³ Hierzu weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 3 III.3.1](#).

¹³⁴ Axberger, N 3 zu Kap. 1 § 1 TF.

¹³⁵ Hierzu weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.3](#).

¹³⁶ Axberger, TF:s bärande principer zu TF (vor N 1), Jonason, accès à l'information, 38, Bohlin, offentlighetsprincipen, 19.

Die möglichen Interessen für eine Verweigerung des Zugangs sind dabei abschliessend in Kap. 2 TF enthalten und umfassen private und öffentliche Interessen. Diese werden im OSL weiter konkretisiert und umfassen u.a. die Wahrung der nationalen Sicherheit, die nationale Finanz-, Geld- oder Währungspolitik oder die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen.¹³⁷

1.3 Yttrandefrihetsgrundlagen

Das jüngste Grundgesetz Schwedens stellt die YGL aus dem Jahr 1991 dar. Die YGL dehnt den Schutz der *grundlagarna* im Bereich der Meinungsäusserungsfreiheit auf Radio, Fernsehen, Film und Audioaufnahmen aus.¹³⁸ Materiell lehnen sich die Bestimmungen im YGL weitgehend an jene der TF an und enthalten im Wesentlichen keine weitergehenden Rechte als die TF. Entgegen dem Titel des Gesetzes deckt die YGL nicht sämtliche, über die in der TF geregelte Pressefreiheit hinaus existierenden medialen Formen der Meinungsäusserungsfreiheit ab.

Da die YGL das Verantwortungssystem der TF übernimmt,¹³⁹ welches voraussetzt, dass die verantwortliche Person die Möglichkeit hat, Kontrolle über den Inhalt auszuüben, haben nur Medienformen Eingang in die YGL gefunden, bei denen diese Verantwortung klar zugeteilt werden kann.¹⁴⁰ Ein Versuch, die TF und die YGL in eine technologie neutrale Fassung zu überführen, scheiterte zuletzt im Jahr 2012.¹⁴¹ Dies weil einerseits das geltende System trotz seiner Komplexität als funktionierend eingeschätzt wird und andererseits grosse Schwierigkeiten identifiziert wurden, das geltende Verantwortungssystem medienübergreifend zu formulieren.¹⁴²

Die Diskussionen sind jedoch nicht abgeebbt. So haben verschiedene Entwicklungen wie bspw. die Digitalisierung, das Aufkommen von Social Media und vom EU-Recht ausgehende Verpflichtungen im Bereich des Datenschutzes Autoren zu einem Vorschlag veranlasst, welcher die Überführung bestimmter

¹³⁷ Siehe hierzu weiter hinten, [Teil 3 Kapitel 1 III.3.2](#).

¹³⁸ Strömberg/Lundell, *sveriges författning*, 15.

¹³⁹ Zum Verantwortungssystem weiter hinten, [Teil 2 Kapitel 3 III.2.3](#).

¹⁴⁰ Hierzu Warnling Conradson/Bernitz, 137 ff.

¹⁴¹ Hierzu Hirschfeldt, *konstitutionellt yttrandefrihetsskydd*, 625 ff., und Warnling Conradson/Bernitz, 153 ff.

¹⁴² Siehe hierzu die Schlussfolgerungen des eingesetzten parteiübergreifenden parlamentarischen Ausschusses, *SOU 2012:55*, 310 ff.

Teile der TF und der YGL in ein gewöhnliches Gesetz vorsieht.¹⁴³ Dies um eine raschere Anpassung an neue technische Gegebenheiten zu ermöglichen. Auch weitere Vorschläge zur Anpassung der YGL sowie der TF, welche u.a. die Regulierung von Internetplattformen adressiert hätten,¹⁴⁴ wurden zuletzt verworfen.¹⁴⁵

So wurden in der letzten Revision der TF sowie der YGL im Jahr 2019 grossmehrfach bloss redaktionelle Änderungen in Form einer modernisierten Sprache sowie Änderungen an der Systematik vorgenommen, ohne sich vertieft den inhaltlichen Herausforderungen anzunehmen.¹⁴⁶ Im Rahmen dieser Abhandlung wird auf weitere Ausführungen zum YGL verzichtet.

1.4 Riksdagsordnungen

Die RO legt die Funktionsweise des Einkammerparlaments fest. Kap. 6 § 7 Abs. 1 RO statuiert die Öffentlichkeit von Plenarversammlungen. Davon kann abgesehen werden, wenn die Plenarversammlung mit Verweis auf die nationale Sicherheit oder die Beziehungen zu einem anderen Staat bzw. einer internationalen Organisation dies beschliesst (Kap. 6 § 7 Abs. 2 RO). Die Regierung kann mit Verweis auf dieselben Gründe beschliessen, dass eine Plenarversammlung unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten wird (Kap. 6 § 7 Abs. 3 RO).

Für hinter geschlossenen Türen abgehaltene Plenarversammlungen gilt eine Schweigepflicht (Kap. 6 § 8 RO), die von der Plenarversammlung durch Beschluss ganz oder teilweise aufgehoben werden kann. Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich (Kap. 7 § 16 RO), wobei hiervon Ausnahmen gemacht werden können, wenn ein Ausschuss bspw. Informationen von Aussenstehenden einholen möchte und der Ausschuss Öffentlichkeit beschliesst (Kap. 7 § 17 RO).

¹⁴³ Lambertz, 443, Abrahamsson/Jermsten passim. Zur punktuellen Weiterentwicklung der Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit siehe den Bericht einer parlamentarischen Untersuchungskommission, SOU 2020:45.

¹⁴⁴ Bet. 2019/20:KU14, 55.

¹⁴⁵ Bet. 2019/20:KU14, 7 ff.

¹⁴⁶ Axberger, yttrandefrihetsgrundlagarna, 30.

In Kap. 7 RO werden die Ausschüsse beschrieben, welche sich im Sinne einer Arbeitsteilung und Spezialisierung um die verschiedenen Parlamentsgeschäfte kümmern.¹⁴⁷ Die Zuteilung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf die thematisch gegliederten Ausschüsse erfolgt durch Wahl im Plenum (Kap. 7 § 2 RO). Damit werden die Stärkeverhältnisse, welche durch die Reichstagswahl etabliert werden, in den Ausschüssen abgebildet. Kap. 7 § 2 RO listet 15 Ausschüsse auf, welche aus einer mindestens 15 betragenden, ungeraden Anzahl Parlamentarierinnen und Parlamentariern bestehen (Kap. 6 § 4 RO).

Der *EU-nämnd* (EU-Ausschuss), welcher im Rahmen der EU-Zusammenarbeit gemäss Kap 10 § 10 RF von der Regierung laufend informiert wird, wird in Kap. 7 § 3 RO separat genannt und folgt bezüglich dessen Bestellung denselben Vorschriften wie die anderen Ausschüsse. Für die vorliegende Dissertation ebenfalls von Interesse ist der *utrikesnämnd* (Ausschuss über auswärtige Angelegenheiten).

Dieser wird von der Regierung ebenfalls laufend über aussenpolitische Geschäfte informiert (Kap. 10 § 11 RF). In wichtigen Angelegenheiten soll der Ausschuss wenn möglich vor Beschlussfassung konsultiert werden.¹⁴⁸ Kap. 10 § 12 Abs. 3 RF schreibt vor, dass Mitglieder des Ausschusses sowie weitere mit dem Ausschuss verknüpfte Personen *varsam* (sorgsam, zurückhaltend) mit den Informationen umgehen müssen, von denen sie im Ausschuss Kenntnis genommen haben.¹⁴⁹ Die vorsitzende Person kann eine absolute Schweigepflicht beschliessen.

2. Vertiefung zweier wichtiger Aspekte im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips

2.1 Selbständigkeit der Behörden und Rechtsweggarantie

Schweden kennt keine stark verankerte Möglichkeit der Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen durch unabhängige Gerichte.¹⁵⁰ Die schwedische Verwaltungstradition sah lange Zeit kein Recht vor, einen Verwaltungsbeschluss – bspw. die Ablehnung eines Zugangsgesuchs zu amtlichen Dokumenten – vor

¹⁴⁷ Zu den Aufgaben der einzelnen Ausschüsse siehe Strömberg/Lundell, *sveriges författning*, 49 ff.

¹⁴⁸ Svahn Starrsjö, N 283 zu Kap. 10 § 11 RF.

¹⁴⁹ Hierzu Svahn Starrsjö, N 286 zu Kap. 10 § 12 RF.

¹⁵⁰ Reichel, *god förvaltning*, 309, Warnling Conradson, *förvaltningsbeslut*, 26, Strömberg/Lundell, *förvaltningsrätt*, 180, Marcusson, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, N 36.

einem unabhängigen Gericht anzufechten.¹⁵¹ Stattdessen wurden Beschlüsse an die nächst höhere Verwaltungsebene weitergezogen. Die Regierung amtierte als letzte Instanz.¹⁵²

Dieses System wurde durch die sehr weitgehende Selbständigkeit der Verwaltungsbehörden sowie das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten kompensiert.¹⁵³ Eine in der RF verankerte Rechtsweggarantie gegen Beschlüsse der Verwaltung kennt Schweden weiterhin nicht.¹⁵⁴

Im Zuge des Beitritts zur EU sowie durch die Inkorporation der EMRK wurde dieses System auf die Probe gestellt.¹⁵⁵ So stellte der grosse Umfang an materiellem und prozessuellem Europarecht, den Schweden innert kürzester Zeit übernehmen und anwenden musste, vor grosse Herausforderungen.¹⁵⁶

Vor allem die aus Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 13 EMRK ergehenden verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Signatarstaaten zwangen den schwedischen Gesetzgeber zu verschiedenen Gesetzes- und Verfassungsrevisionen, um das Verwaltungsverfahren anzupassen.¹⁵⁷ Diese Revisionen wurden nicht nur als kleinere Anpassungen sondern als Einführung fremder Elemente in das eigene konstitutionelle System empfunden.¹⁵⁸

Der daraus entstandene Flickenteppich wird mitunter als ‚normativer Dschungel‘ angesehen,¹⁵⁹ der entstanden ist, weil die aus der EMRK und dem EU-Recht stammenden Anforderungen schrittweise, jedoch ohne Blick für das

¹⁵¹ Hierzu Marcusson, internationalization, 23, dies., Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 1 ff., Kumlien/Modéer, N 71.

¹⁵² Hierzu ein kurzer geschichtlicher Überblick bei Reichel, god förvaltning, 318 ff. Ausführlicher Warnling Conradson, domstolsprövning, 34 ff.

¹⁵³ Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess, 10.

¹⁵⁴ Hedberg, 473, Jermsten, rättsvis rättegång zu Kap. 2 § 11 RF.

¹⁵⁵ Hierzu übersichtlich Warnling Conradson, förvaltningsbeslut, 71 ff. Zu den Auswirkungen der verschiedenen EMRK-Bestimmungen auf die Rechtsprechung des HD siehe Dag, 355 ff.

¹⁵⁶ Hierzu Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 163 f., und mit Beispielen Vogel, 26 ff.

¹⁵⁷ Reichel/Åhman, 20. Für eine kurze historische Übersicht siehe Warnling Conradson, rättsmedel, 29 ff., und Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 19.

¹⁵⁸ So bspw. die Einführung eines Rechtsmittels gegen gewisse Beschlüsse der Regierung, Prop. 2005/06:56, 10.

¹⁵⁹ Hierzu die den Begriff prägende Warnling Conradson, förvaltningsbeslut, 36, dies., rättsmedel, 106, dies., att överklaga förvaltningsbeslut, 286, Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 21. Diesen Begriff ablehnend Blomberg, 657.

gesamte System umgesetzt wurden. Grundsätzlich wird das schwedische Verwaltungsverfahren als mit den Anforderungen aus dem EU-Recht und der EMRK kompatibel eingeschätzt.¹⁶⁰

2.2 Öffentlichkeitsprinzip und das Recht auf Privatsphäre

In Schweden hat das Öffentlichkeitsprinzip lange eine derart starke Stellung gehabt, dass damit potenziell konkurrierende Ansprüche wie etwa das Recht auf Privatsphäre und datenschutzrechtliche Grundsätze derweil das Nachsehen haben.¹⁶¹

Dies kommt insbesondere beim Schutz der Privatsphäre deutlich zum Vorschein, welcher dem stark verankerten Öffentlichkeitsprinzip in gewissem Mass entgegenläuft.¹⁶² Im Zuge der Europäisierung der schwedischen Rechtsordnung erfuhr dieses Recht auf Privatsphäre aber bspw. auch der Schutz des Eigentums eine Stärkung.¹⁶³

Lange statuierte PUL in § 7 und 8 den Vorrang der TF und der YGL gegenüber dem PUL. Denselben Vorbehalt enthält *lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* in Kap. 1 § 7 Abs. 1, welches PUL per Mai 2018 ersetzte.¹⁶⁴ *Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* erfüllt die durch die Einführung der DSGVO auf EU-Ebene in Art. 85 Abs. 1 DSGVO enthaltene Aufgabe der Konkretisierung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit sowie dem Schutz personenbezogener Daten.¹⁶⁵

Die DSGVO beschreibt in Erw. 154 und in Art. 86 den Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche personenbezogene Daten enthalten, und beabsichtigt, zwischen dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre einen Ausgleich zu schaffen.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Hedberg, 474.

¹⁶¹ Reichel, *offentlighet eller dataskydd*, 101 ff., mit Beispielen aus der Praxis. Dies. wirft die Frage auf, ob das schwedische Öffentlichkeitsprinzip den erhöhten EU-rechtlichen Anforderungen an den Schutz von personenbezogenen Daten noch gerecht werden kann, *offentlighet eller dataskydd*, 109 ff.

¹⁶² Rosengren, 78, Reichel/Åhman, 20.

¹⁶³ Reichel/Åhman, 36.

¹⁶⁴ 2018:218. Siehe hierzu auch die Materialien, SOU 2017:39, 98, Prop. 2017/18:105, 40 ff.

¹⁶⁵ Ehmann, N 6 zu Art. 86 DSGVO.

¹⁶⁶ Hierzu Kühling/Martini, 295, Specht/Bienemann, Handkommentar DSGVO, N 1 ff. zu Art. 86 DSGVO, Ehmann, N 1 ff. zu Art. 86 DSGVO.

Die Beibehaltung des Vorbehalts von TF und YGL zum Schutze des Öffentlichkeitsprinzips dürfte mit dem in Art. 85 Abs. 1 DSGVO gewährten beträchtlichen Spielraum zur Konkretisierung der Bestimmung durch die Mitgliedstaaten in Einklang stehen.¹⁶⁷

Nebst dem normativ ausdrücklich festgehaltenen Vorrang des Öffentlichkeitsprinzips gegenüber dem Schutz der Privatsphäre kann auch festgestellt werden, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten rein systemisch grösseres Gewicht als der Schutz der Privatsphäre erfährt.¹⁶⁸

So können Dritte bei Zugangsgesuchen keine rechtlichen Einwände geltend machen, wenn Dritte durch die Gewährung des Zugangs potenziell ihre Interessen als gefährdet ansehen.¹⁶⁹ Dies würde mit der Pflicht der raschen Prüfung des Zugangsgesuchs konfligieren.¹⁷⁰ In Kap. 21 OSL finden sich weitere Bestimmungen zum Umgang mit Personendaten respektive der Geheimhaltung von Personendaten.¹⁷¹

Erst 2011 wurde eine Bestimmung in die RF aufgenommen, die den Schutz der persönlichen Integrität vorsieht. Dies war eine direkte Konsequenz aus der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK.¹⁷²

¹⁶⁷ Wagner/Benecke, 356, Kühling/Martini, 296.

¹⁶⁸ Gegenüber einem pauschalen Vorrang des Öffentlichkeitsprinzips gegenüber dem Schutz von Personendaten kritisch Reichel, *offentlighet eller dataskydd*, 112, Specht/Bienemann, Handkommentar DSGVO, N 13 zu Art. 86 DSGVO.

¹⁶⁹ Hierzu weiter hinten, [Teil 6 Kapitel 1 III.1](#).

¹⁷⁰ Bohlin, *offentlighetsprincipen*, 157.

¹⁷¹ Hierzu Ledendal/Larsson/Wernberg, 276 ff.

¹⁷² Hierzu Reichel/Åhman, 33.

Kapitel 2: Grundzüge der schwedischen Verwaltung

I. Vorbemerkungen

An dieser Stelle soll eine kurze Einführung in die Prinzipien des schwedischen Verwaltungsrechts den Kontext für die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips in der verwaltungsrechtlichen Praxis bereiten. Die Grundzüge des Verwaltungsrechts werden in der RF geregelt. Ergänzt werden deren Bestimmungen durch FL, welches insbesondere für die Behandlung von Verwaltungsangelegenheiten durch *myndigheter* zentral ist.¹⁷³ Als *myndigheter* i. S. des FL gelten gemäss § 1 FL auch Gerichte, soweit es um ihre Eigenverwaltung geht.¹⁷⁴

II. Unabhängigkeitsprinzip

Kap. 12 § 2 RF untersagt die Einflussnahme von *myndigheter* in Angelegenheiten anderer *myndigheter* im Einzelfall und garantiert damit die Unabhängigkeit der Verwaltung. Explizit ausgeschlossen wird die Einmischung in die Beschlussfassung der Verwaltung gegenüber Privaten oder anderen Behörden. *Myndigheter* agieren demnach im rechtlich abgesteckten Rahmen unabhängig und in eigener Verantwortung und dürfen von übergeordneter Stelle keine Anweisungen im Einzelfall befolgen.¹⁷⁵

So werden nationale *myndigheter* zwar gemäss ihrem Tätigkeitsgebiet den jeweiligen Ministerien zugeordnet, doch haben die zuständigen Ministerinnen und Minister keine Weisungsbefugnis.¹⁷⁶ Diese ist der Regierung vorbehalten, die die Verwaltung mittels generellen Weisungen steuert (Kap. 12 § 1 RF). Dieses System kann als Ausprägung des Funktionsverteilungsprinzips betrachtet werden.¹⁷⁷

¹⁷³ Ryding-Berg, 75.

¹⁷⁴ Zum Begriff der *myndighet* siehe weiter hinten, [Teil 3 Kapitel 1 III.1](#).

¹⁷⁵ Strömberg/Lundell, *allmän förvaltningsrätt*, 70, Kumlien/Modéer, N 14.

¹⁷⁶ Warnling Conradson et al., 104, Reichel, *openness and transparency*, 938, Kumlien/Modéer, N 14.

¹⁷⁷ Warnling Conradson et al., 43 ff.

III. Demokratieprinzip

Die Verwaltung setzt demokratische Entscheidungen um und dient damit wiederum der Bevölkerung.¹⁷⁸ Insofern steht die Verwaltung in einem Abhängigkeitsverhältnis zur gewählten Regierung, die auch als ‚demokratische Kette‘ bezeichnet wird, welche die Verwaltung mit dem Volk verbindet.¹⁷⁹

IV. Legalitätsprinzip

Die öffentliche Macht wird durch Rechtserlasse ausgeübt, was aus Kap. 1 § 1 Abs. 3 RF hervorgeht.¹⁸⁰ Die Verwaltung ist damit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip verpflichtet. Sie wird verpflichtet, Beschlüsse auf Basis eines Rechtssatzes zu fällen. Dies wird auch in § 5 Abs. 1 FL explizit für *myndigheter* festgehalten.¹⁸¹ Für gewisse Vorschriften, die der einzelnen Person bspw. Pflichten auferlegen oder Eingriffe in persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse darstellen, gilt gemäss Kap. 8 § 2 RF ein höheres Erfordernis an die Natur des Rechtssatzes.

Diese Rechtssätze müssen gemäss Kap. 8 § 1 RF in einem *lag* (Gesetz) vom Reichstag verabschiedet werden. Die Regierung kann Rechtssätze in Form einer *förordning* (Verordnung) erlassen (Kap. 8 § 1 RF), wenn der Reichstag die entsprechenden Delegationen erteilt (Kap. 8 § 3 RF).

V. Objektivitätsprinzip

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfordert gemäss RF weiter die Wahrung von Objektivität. In Kap. 1 § 9 RF nennt der Verfassungsgeber u.a. die Wahrung von Sachlichkeit und Unparteilichkeit als massgebliche Prinzipien für die Verwaltung.¹⁸² Dieselben Vorgaben macht auch § 5 Abs. 2 FL. Das damit festgelegte Objektivitätsprinzip zwingt die Verwaltung, nur jene Interessen bei ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen, die im Rahmen der Ausübung der gesetzlich vorgesehenen Tätigkeit einzubeziehen sind.¹⁸³ Ihre Beschlüsse müssen entspre-

¹⁷⁸ Holmberg/Stjernquist et al., den statliga förvaltningsorganisationen zu Kap. 12 § 1 RF.

¹⁷⁹ Marcusson, Ausprägungen, N 3.

¹⁸⁰ Hierzu Von Essen/Bohlin/Warmling Conradson, 87 ff., und ausführlich Sterzel, 84 ff.

¹⁸¹ Zum Verhältnis des konstitutionellen und verwaltungsrechtlichen Legalitätsprinzip siehe Åhman, legalitetsprincipen, 457 ff.

¹⁸² Hierzu Von Essen/Bohlin/Warmling Conradson, 91 ff., und ausführlich Bull, objektivitetsprincipen, 105 ff.

¹⁸³ Strömberg/Lundell, allmän förvaltningsrätt, 71.

chend auf jenen rechtlichen Grundlagen gründen, die für sie massgeblich sind. Interessen, die mit der Angelegenheit nicht im Zusammenhang stehen, dürfen mithin nicht als Entscheidungsgrundlage dienen.

VI. Gleichheitsprinzip

Gemäss Kap. 1 § 9 RF hat die Verwaltung die Gleichheit aller vor dem Gesetz zu beachten. Ähnlich dem Objektivitätsprinzip soll durch das Gleichheitsprinzip die Neutralität der Verwaltung bei der Ausübung ihrer Tätigkeit sichergestellt werden. Das Gleichheitsprinzip bedarf konkretisierender Regeln, die festlegen, aufgrund welcher Parameter Beschlüsse gefällt werden können, um die Gleichheit bzw. Ungleichheit festzustellen.¹⁸⁴

VII. Verhältnismässigkeitsprinzip

Die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips in der Gesetzgebung wird in Kap. 2 § 21 RF zum Ausdruck gebracht.¹⁸⁵ Die Bestimmung erlaubt die Einschränkung von den in Kap. 2 § 20 enthaltenen Rechten und Freiheiten durch Rechtssätze einzig, wenn diese Einschränkung verhältnismässig ist. Eine Regelung, die die Verhältnismässigkeit in der Rechtsanwendung im Einzelfall durch die Behörden statuieren würde, kennt die schwedische Verfassung nicht.¹⁸⁶

Lange begnügte sich der Gesetzgeber mit stellenweiser Verweisung auf verhältnismässige Rechtsanwendung.¹⁸⁷ So bspw. in § 8 *polislag* (Polizeigesetz),¹⁸⁸ gemäss welchem Polizistinnen und Polizisten die Umstände bei der Ausübung des Dienstes in Betracht ziehen müssen. Die Verhältnismässigkeit sollte also bereits im Rahmen der Gesetzgebung sichergestellt werden.¹⁸⁹

Dennoch genoss das Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Materialien und Lehre Geltung im gesamten Verwaltungsrecht.¹⁹⁰ Dies nicht zuletzt aufgrund der Relevanz des Verhältnismässigkeitsprinzips auf Ebene der EU und im Rah-

¹⁸⁴ Hierzu Bull, *offentlige tjänstemannen*, 42 ff.

¹⁸⁵ Jermsten, N 58 zu Kap. 2 § 21 RF, Bull, *offentlige tjänstemannen*, 46.

¹⁸⁶ Dies im Gegensatz zur Schweiz, vgl. Art 5 Abs. 2 BV.

¹⁸⁷ Hierzu ausführlicher Wenander, 444 ff.

¹⁸⁸ 1984:387.

¹⁸⁹ Jermsten, *närmare om innehållet i kapitlet* zu Kap. 2 RF.

¹⁹⁰ Prop. 2016/17:180, 61, Strömberg/Lundell, *allmän förvaltningsrätt*, 74.

men der EMRK.¹⁹¹ Mit der Einführung des FL im Jahr 2017 wurde in § 5 Abs. 3 FL eine Bestimmung eingeführt, welche den Verwaltungsbehörden die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips in der Rechtsanwendung vorschreibt.¹⁹²

VIII. Kommunale Selbstverwaltung

Kap. 1 § 7 RF und Kap. 14 § 2 RF enthalten den Kern der *kommunal självstyrelse* (kommunale Selbstverwaltung).¹⁹³ Die Bestimmungen erläutern, dass *kommuner* in geografischer Hinsicht sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Ebene vorkommen und diese lokale und regionale Angelegenheiten von allgemeinem Interesse selber regeln. Die Selbstverwaltung ist insofern beschränkt, als die Aufteilung der Kompetenzen materiell nicht in der Verfassung festgehalten wird.¹⁹⁴ Überhaupt existiert keine präzise Definition des Begriffs.¹⁹⁵

Vielmehr soll sich die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung den gesellschaftlichen Veränderungen anpassen können.¹⁹⁶ Entsprechend geht der Umfang der Selbstverwaltung je nach Regelungsbereich unterschiedlich weit.¹⁹⁷ Zwar ist der Freiraum, den die Gemeinden bspw. bei der Festlegung von Steuern geniessen grösser geworden (Kap. 14 § 4 RF), doch unterliegt die Selbstverwaltung in letzter Instanz stets dem Willen des Reichstags als Gesetzgeber.¹⁹⁸

IX. Die gute Verwaltung

Eine im Kontext des europäischen Verwaltungsrechts wichtige Stellung hat das Prinzip der guten Verwaltung erlangt. Art. 41 GrCH konkretisiert den Anspruch, dass Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen

¹⁹¹ Von Essen/Bohlin/Warmling Conradson, 96, Jermsten, proportionalitetskravets betydelse i rättsstillämpningen zu Kap. 2 § 21 RF. Zum Einfluss des EU-rechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips auf die schwedische Rechtsordnung siehe Groussot, 465 ff.

¹⁹² Hierzu Von Essen/Bohlin/Warmling Conradson, 96 f., und ausführlich Helmius, 163 ff. bzw. Wenander, 449 ff.

¹⁹³ Ausführlicher zum Begriff der kommunalen Selbstverwaltung Bohlin, kommunalrättens grunder, 25 ff.

¹⁹⁴ Eka, allmänt om kapitlet zu Kap. 14 RF.

¹⁹⁵ Holmberg/Stjernquist et al., kommunal självstyrelse zu Kap. 1 § 1 RF.

¹⁹⁶ Prop. 1973:90, 190.

¹⁹⁷ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.1.a.](#)

¹⁹⁸ Bohlin, kommunalrättens grunder, 26.

Frist behandelt werden. Dies beinhaltet das Recht der betroffenen Person, angehört zu werden und auf Zugang zu den sie betreffenden Akten sowie die Verpflichtung der Behörden, Entscheide zu begründen.

Art. 41 GrCH richtet sich gemäss dem Wortlaut bloss an die Organe der Union. Diesen Umstand lässt die in Art. 51 GrCH enthaltene Bestimmung, welche die Anwendung der GrCH auf die Mitgliedstaaten ausweitet, wenn diese EU-Recht durchführen, unberührt.¹⁹⁹ So obliegt die Durchführung von EU-Recht den Mitgliedstaaten, die für die Organisation ihrer Verwaltung zuständig sind.²⁰⁰

Der EuGH hat Art. 41 GrCH so ausgelegt, dass darin ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts zu sehen ist.²⁰¹ Diese in Art. 6 Abs. 3 AEUV festgehaltenen Grundsätze ergeben sich u.a. aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.²⁰² Darauf wie allgemeine Grundsätze des Unionsrechts von den Nationalstaaten anzuwenden sind, wird an dieser Stelle aufgrund des Umfangs jedoch nicht eingegangen.

Das Prinzip der guten Verwaltung fliesst in verschiedenen Formen in das nationale Verwaltungsrecht ein. So bspw. in jenen Bereichen, in denen sowohl der EU als auch den Mitgliedstaaten administrative Aufgaben zukommen.²⁰³ Aber auch dort, wo Sekundärrecht den Mitgliedstaaten gewisse Verfahrensregeln vorschreibt.²⁰⁴ In Bezug auf Schweden ist davon auszugehen, dass die im FL konkretisierte nationale Gesetzgebung den Anforderungen von Art. 41 GrCH entspricht.²⁰⁵

¹⁹⁹ Hierzu Frenz, N 4535.

²⁰⁰ Frenz, N 4535.

²⁰¹ Urteil des EuGH vom 8. Mai 2014, H.N. gegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-604/12, EU:C:2014:302, N 49.

²⁰² Hierzu Reichel, god förvaltning, 28 ff.

²⁰³ Reichel, god förvaltning, 506.

²⁰⁴ Reichel, god förvaltning, 507, dies., europeiska principer, 71 ff., dies., EU:s påverkan, 771 ff.

²⁰⁵ Von Essen/Bohlin/Warmling Conradson, 87.

Kapitel 3: Ausformungen des Öffentlichkeitsprinzips

I. Vorbemerkungen

Das Öffentlichkeitsprinzip kennt in Schweden keine Legaldefinition,²⁰⁶ doch wird darunter in erster Linie die Öffentlichkeit amtlicher Dokumente verstanden.²⁰⁷ Nebst dem Zugang zu amtlichen Dokumenten gibt es in Schweden verschiedene weitere Ausformungen des Öffentlichkeitsprinzips, die betrachtet werden sollen.

Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt gemäss Materialien und Lehre, die Rechtssicherheit, die Effektivität der Verwaltung und der Staatslenkung zu garantieren.²⁰⁸ Damit hat das Öffentlichkeitsprinzip einen grossen Einfluss auf die Verwaltung.

Darüber hinaus dient es der Bereitstellung von Informationen und trägt dadurch zur öffentlichen Debatte bei.²⁰⁹ Von der Bereitstellung von Informationen profitiert wiederum die Gesellschaft in Form von bspw. Unternehmen oder Forscherinnen bzw. Forschern, welche die Informationen für ihre Zwecke verwenden können.²¹⁰ Das Öffentlichkeitsprinzip verschafft zudem der Bevölkerung und den Medien einen Hebel, um Informationen nach eigener Wahl und unabhängig von offiziellen Kommunikationsmassnahmen zu beschaffen.²¹¹

II. Meinungsäusserungsfreiheit

Kap. 2 § 1 Ziff. 1 RF gewährt jeder Person das Recht, sich frei zu äussern.²¹² Darüber hinaus statuiert auch die EMRK, welche Schweden ratifiziert hat, in Art. 10 Abs. 1 die Meinungsäusserungsfreiheit. Auch Angestellte von Verwaltungsbehörden sind Subjekte dieses Rechts und können durch Ausüben der Meinungsäusserungsfreiheit zur Einsicht in die Tätigkeit der Verwaltung beitragen.²¹³

²⁰⁶ Lund, 345.

²⁰⁷ Bohlin, offentlighetsprincipen, 17, Holstad/Holstad, 13, Hed, 8.

²⁰⁸ Prop. 2008/09:150, 272, Zetterström/Lind, 152.

²⁰⁹ Hed, 9.

²¹⁰ Prop. 2008/09:150, 272.

²¹¹ Prop. 1975/76:160, 69.

²¹² Hierzu weiter vorne, [Teil 1 Kapitel 3 II.1](#).

²¹³ Bohlin, offentlighetsprincipen, 16, Jermsten, yttrandefriheten zu Kap. 2 § 1 RF.

Dieses Recht auf freie Meinungsäusserung gilt jedoch nicht absolut und kann gemäss Kap. 2 § 20 RF mittels Gesetz eingeschränkt werden.²¹⁴ Eine Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit kann bspw. die Form einer Schweigepflicht annehmen.²¹⁵ Eine solche sieht das OSL an verschiedenen Orten für Verwaltungsangestellte vor. Eine Schweigepflicht ist notwendig, da die Beurteilung, ob ein amtliches Dokument geheime Informationen enthält oder nicht, von Mitarbeitenden in der Verwaltung vorgenommen wird. Die Schweigepflicht für Verwaltungsangestellte, die diese Beurteilung vornehmen, soll dazu beitragen, dass geheime Informationen geheim bleiben.

III. Tryckfrihet

1. Vorbemerkungen

Die *tryckfrihet* ist ein weiterer Pfeiler des schwedischen Öffentlichkeitsprinzips.²¹⁶ *Tryckfriheten* wird in Kap. 1 TF geregelt und beinhaltet einerseits das Recht, eigene Meinungen, Gedanken und Gefühle in schriftlicher Form zu veröffentlichen. Andererseits beinhaltet die *tryckfrihet* das Recht, amtliche Dokumente bekannt zu geben und Informationen mitzuteilen und zu beschaffen.

2. Prinzipien der tryckfrihet

Die *tryckfrihet* wird von mehreren Prinzipien getragen, die in der Folge beschrieben werden sollen.²¹⁷

2.1 Zensurverbot

Die TF untersagt in Kap. 1 § 8 die inhaltliche Kontrolle einer Schrift durch Behörden vor dem Druck. Ein Druckverbot darf nicht vorkommen und gilt auch in Kriegszeiten.²¹⁸

²¹⁴ Jermsten, N 55 zu Kap. 2 § 20 RF.

²¹⁵ Jermsten, yttrandefriheten zu Kap. 2 § 1 RF.

²¹⁶ Bohlin, offentlighetsprincipen, 16.

²¹⁷ Axberger, TF:s bärande principer zu TF (vor N 1).

²¹⁸ Axberger, yttrandefrihetsgrundlagarna, 87, Axberger, N 19 zu Kap. 1 § 8 TF.

2.2 Etablierungsfreiheit

Die Etablierungsfreiheit bezweckt, die an den unterschiedlichen Stadien in der Produktion einer gedruckten Schrift beteiligten Personen zu schützen. So hält Kap. 6 § 1 TF die Freiheit fest, gedruckte Schriften alleine oder in Zusammenarbeit mit Dritten zu verkaufen, vertreiben oder auf andere Art und Weise zu verbreiten. Die Vorschrift verbietet mithin die Einführung einer Zulassung für die Produktion oder den Vertrieb von Schriften.²¹⁹ Auch die Einführung anderer bürokratischer Hindernisse ist verboten.²²⁰ Weiter garantiert Kap. 4 § 1 TF die Freiheit, Schriften zu drucken und macht hiermit ein zweites Element der Etablierungsfreiheit aus.

2.3 Pressefreiheitliches Verantwortungssystem

Ein wesentliches Element der *tryckfrihet* ist *ensamsansvaret* (alleinige Verantwortung).²²¹ So baut die *tryckfrihet* massgeblich darauf auf, dass die Verantwortung für den Inhalt einer gedruckten Schrift von einer Person getragen wird.²²² In der Regel sind dies der Urheber bei nicht periodisch erscheinenden Publikationen und der Herausgeber bei periodisch erscheinenden Publikationen.

Die Regeln zum pressefreiheitlichen Verantwortungssystem dienen der Ermittlung der für den Inhalt einer gedruckten Schrift verantwortlichen Person und sind von der strafrechtlichen Schuld oder auch der zivilrechtlichen Haftung zu unterscheiden.²²³ Die Ermittlung der verantwortlichen Person ist angezeigt, wenn mittels der Herausgabe einer Schrift der Tatbestand eines *tryckfrihetsbrott* nach Kap. 7 §§ 2 – 20 TF erfüllt ist.²²⁴

Die pressefreiheitliche Verantwortung wird nach formellen Kriterien ermittelt und kommt gemäss den Bestimmungen in Kap. 8 TF immer nur einer Person zu.²²⁵ Die TF unterscheidet dabei gemäss Kap. 1 § 4 TF zwischen periodisch erscheinenden (bspw. Zeitungen und Zeitschriften) und nach Kap. 1 § 4 TF e con-

²¹⁹ Axberger, N 117 zu Kap. 6 § 1 TF.

²²⁰ Axberger, N 117 zu Kap. 6 § 1 TF.

²²¹ Axberger, TF:s bärande principer zu TF (vor N 1).

²²² Holstad/Holstad, 110.

²²³ Axberger, N 175 zu Kap. 8 TF.

²²⁴ Axberger, N 175 zu Kap. 8 TF.

²²⁵ Ausführlich zu den jeweiligen an der Entstehung einer Schrift beteiligten Rollen Warnling Conradson/Bernitz, 42 ff.

trario nicht periodisch erscheinenden Schriften (bspw. Bücher).²²⁶ Das pressfreiheitliche Verantwortungssystem überantwortet generell ausschliesslich jener Person den Inhalt einer Schrift, die für die Erstellung des Inhalts die grösste Rolle gespielt hat.²²⁷

Ist die verantwortliche Person ermittelt, bedeutet dies, dass alle anderen Personen, die bei der Herausgabe einer Schrift mitgewirkt haben, grundsätzlich von der Verantwortung befreit sind.²²⁸ Diese formelle Ermittlung der Verantwortung soll klare Verhältnisse schaffen und damit einerseits die Angst vor rechtlichen Konsequenzen aufgrund des Mitwirkens an der Herausgabe einer Schrift schmälern und andererseits die Ermittlung der verantwortlichen Person bei *tryckfrihetsbrott* vereinfachen.²²⁹

Die Verantwortungskette bei periodisch erscheinenden Schriften sieht wie folgt aus: Herausgeber bzw. stellvertretender Herausgeber (Kap. 8 § 1 TF), Verleger (Kap. 8 § 3 TF), jene Person, welche die Schrift gedruckt hat (Kap. 8 § 4 TF) und zuletzt jene Person, die die Schrift vertrieben hat (Kap. 8 § 5 TF). Folgende Verantwortungskette ist bei nicht periodisch erscheinenden Schriften vorgesehen: Urheber bzw. Herausgeber (Kap. 8 § 6 und Kap. 8 § 7 TF), Verleger (Kap. 8 § 8 TF), jene Person, welche die Schrift gedruckt hat (Kap. 8 § 9 TF) und zuletzt jene Person, die die Schrift vertrieben hat (Kap. 8 § 10 TF).²³⁰ Herausgeber und Urheber können einzig natürliche Personen sein, während die übrigen mitwirkenden Personen auch juristische Personen sein können.²³¹

2.4 Recht auf Anonymität

Weiter umfasst die *tryckfrihet* in Kap. 3 § 1 TF das Recht auf Anonymität, welches sowohl die mitteilende Person schützt als auch dem Urheber von Schriften ermöglicht, anonym zu publizieren. Der in Kap. 3 § 3 TF geregelte Quellschutz enthält ein weitgehendes Nachforschungsverbot, welches Behörden unter Strafandrohung untersagt, den Urheber einer Schrift oder die mittei-

²²⁶ Hierzu ausführlicher Warnling Conradson/Bernitz, 53 ff.

²²⁷ Axberger, N 175 zu Kap. 8 TF.

²²⁸ Axberger, N 175 zu Kap. 8 TF.

²²⁹ Axberger, N 175 zu Kap. 8 TF, Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet, 106.

²³⁰ Ausführlich zu den beiden Verantwortungsketten Warnling Conradson/Bernitz, 92 ff.

²³¹ Axberger, N 175 zu Kap. 8 TF.

lende Person zu ermitteln (Kap. 3 § 5 und 6 TF).²³² Eine mitteilende Person, die bei einer Behörde arbeitet, genießt damit Schutz von sowohl strafrechtlichen Konsequenzen als auch vor Folgen arbeitsrechtlicher Art.²³³

In der Praxis sind verwaltungsinterne Vorschriften, die das Ausnutzen der *tryckfrihet* durch die Arbeitnehmenden explizit oder implizit beschränken, untersagt.²³⁴ Eine Weisung einer Behörde, die die Mitarbeitenden verpflichtete, jegliche Kontakte zu Medien zwingend via eine hierfür zuständige Person laufen zu lassen, wurde als widerrechtlich bezeichnet.²³⁵ Auch eine Vorschrift, die die Mitarbeitenden zwang, Kontakt zu den Medien nicht als Arbeitszeit zu erfassen und in der Freizeit wahrzunehmen, ist nicht zulässig.²³⁶

Hierdurch soll Urhebern von Schriften und mitteilenden Personen ein gewisser Schutz vor rechtlichen Konsequenzen gewährt und damit wiederum die Produktion von Schriften gefördert werden.²³⁷

2.5 Prozessuale Sonderlösung und Exklusivitätsgrundsatz

Bei Verstössen gegen die TF sieht die TF eine prozessrechtliche Sonderlösung vor. So ist der JK gemäss Kap. 9 § 2 und 3 TF alleiniger Ankläger und der Prozess findet vor einem Geschworenengericht statt (Kap. 12 § 3 Abs. 1 TF).²³⁸ Hierdurch möchte der Verfassungsgeber den gesunden Menschenverstand der Laienperson bei der Beurteilung von Tatbeständen gemäss Kap. 7 TF zur Geltung bringen.²³⁹

Der Kern des Exklusivitätsgrundsatzes findet sich in Kap. 1 § 9 TF und besagt, dass die TF die einzige straf- und strafprozessrechtliche Grundlage darstellt, auf welcher ein Verstoß gegen die Kap. 7 TF aufgelisteten Tatbestände geahndet werden kann.²⁴⁰

²³² Warnling Conradson/Bernitz, 76.

²³³ Lenberg/Geijer/Tansjö, exklusivitetsprincipen och represalieförbudet zu Kap. 13 OSL, Hamlin, N 209 zu Kap. 13 OSL.

²³⁴ JK-Beschluss vom 27. Juni 2013, 8564-12-22, JO-Beschluss vom 11. November 2013, 5051-2012.

²³⁵ JO 1969, 316, JO 1991/92, 340.

²³⁶ JO-Beschluss vom 10. September 2018, 6024-2017.

²³⁷ Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet, 49.

²³⁸ Zum JK siehe weiter hinten, [Teil 6 Kapitel 2 II](#).

²³⁹ Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet, 130, Warnling Conradson/Bernitz, 102. Zur Entstehung dieser prozessualen Sonderlösung, SOU 2012:55, 356 ff.

²⁴⁰ Axberger, N 21 zu Kap. 1 § 9 TF.

3. Teilgehalte der Tryckfrihet

3.1 Meddelarfrihet

Enger als die *tryckfrihet* gefasst wird die *meddelarfrihet* nach Kap. 1 § 7 TF,²⁴¹ welche die Mitteilung respektive die Weiterleitung von Informationen an Schriftsteller, Journalisten und weitere Urheber sowie Verleger und Redaktionen zum Zwecke der Publikation darstellt.

Meddelarfriheten ermöglicht es Verwaltungsangestellten unter bestimmten Umständen, geheime Informationen straffrei weiterzuleiten. Nicht unter die *meddelarfrihet* fallen *myndigheter* als solche, denen die Weiterleitung oder Bekanntgabe von geheimen Informationen untersagt ist.²⁴²

Meddelarfriheten schafft damit die Möglichkeit, Einsicht in die Tätigkeit einer Verwaltung zu bekommen, wenn das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten erschöpft ist.²⁴³ *Meddelarfriheten* ist ein wichtiges Instrument, welches die teilweise starren Bestimmungen der Geheimhaltung beim Zugang zu amtlichen Dokumenten relativiert.²⁴⁴

Dies zeugt von der in Schweden starken Gewichtung zugunsten der freien Presse und der demokratischen Kontrolle der Verwaltung.²⁴⁵ Es kann mithin sein, dass es einem Verwaltungsangestellten erlaubt ist, geheime Informationen an die Presse weiterzuleiten, während es ihm untersagt ist, dieselbe Information einem Arbeitskollegen mitzuteilen.²⁴⁶

Bei der Ausübung der *meddelarfrihet* ist die Absicht, Informationen zum Zwecke der Publikation weiterzuleiten, entscheidend.²⁴⁷ Ob die Information danach tatsächlich in eine Publikation mündet, ist für die Zumessung des Schut-

²⁴¹ Lenberg/Geijer/Tansjö, vad innebär rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och varför finns den? zu Kap. 13 OSL.

²⁴² JK-Beschluss vom 2. Dezember 2019, 6608-19-3.1.5, Heuman, rättsläget zu Kap. 13 OSL.

²⁴³ Funcke, 211, Ryding-Berg, 100. Zum Verhältnis der *meddelarfriheten* und der Geheimhaltung im Bereich des auswärtigen Handelns weiter hinten, [Teil 5 Kapitel 3 IV.1](#).

²⁴⁴ Österdahl, offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet, 256.

²⁴⁵ Jonason, accès à l'information, 41. In JO 1967, 302 schreibt der JO zudem, dass es wichtig ist, dass Verwaltungsbehörden die Arbeit von Medienschaffenden respektieren und vereinfachen. In JO 1967, 519 erwähnt der JO, dass grössere Einsicht weniger Anlass zu (negativer) Publizität bedeuten kann.

²⁴⁶ Ryding-Berg, 100. Zur Geheimhaltung innerhalb von *myndigheter* siehe weiter hinten, [Teil 4 Kapitel 1 V.1](#).

²⁴⁷ Axberger, N 17 zu Kap. 1 § 7 TF.

zes, welcher die *meddelarfrihet* gewährt, nicht erheblich.²⁴⁸ Jedoch ist es notwendig, dass die Information an jemanden weitergeleitet wird, der die Information publizieren kann. Dabei ist der Adressatenkreis weit gefasst und umfasst sowohl natürliche Personen wie Journalisten als auch juristische Personen wie Verlage bzw. deren Organe; bspw. eine Redaktion.²⁴⁹ Wird eine Information an einen Mittelsmann weitergeleitet, welcher diese dann zum Zwecke der Publikation weiterreichen soll, kommt der Schutz der *meddelarfrihet* nicht zur Anwendung.²⁵⁰

3.2 Anskaffarfrihet

Von der *tryckfrihet* wird auch die *anskaffarfrihet*, das Recht, Informationen zum Zweck der Publikation zu beschaffen, erfasst (Kap. 1 § 7 Abs. 2 TF). Hiermit werden bspw. Journalistinnen und Journalisten, welche Verwaltungsangestellte dazu bewegen, Informationen weiterzuleiten, geschützt.²⁵¹

4. Grenzen der tryckfrihet

Die *tryckfrihet* gilt nicht uneingeschränkt. So bezweckt diese nicht, dass in grossem Umfang geheime Informationen der Verwaltung an die Medien gereicht werden.²⁵² Eingeschränkt wird die *tryckfrihet* durch die Bestimmungen, welche den Schutz Dritter und der öffentlichen Sicherheit vorsehen (Kap. 1 § 1 Abs. 4 TF). Kap. 7 TF konkretisiert Kap. 1 § 1 Abs. 4 TF und stellt einen abschliessenden Katalog von Tatbeständen auf, der die *tryckfrihet* einschränkt. Kap. 7 TF unterscheidet zwischen *tryckfrihets-*, *meddelar-* und *anskaffarbrott* (Missbrauch der Pressefreiheit, der Freiheit, Informationen mitzuteilen und der Freiheit, Informationen zu beschaffen).

Damit jemand für einen Tatbestand gemäss Kap. 7 TF verurteilt werden kann, muss dieser Tatbestand sowohl in der TF als auch im BrB festgehalten sein (Kap. 7 § 1 TF). Dieses Erfordernis wird als *dubbel kriminalisering* (doppelte Kriminalisierung) bezeichnet.²⁵³ Es erschwert die Einführung neuer Tatbestände

²⁴⁸ Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet, 49, Axberger, N 17 zu Kap. 1 § 7 TF, Ruotsi, public officials, 247.

²⁴⁹ Axberger, N 17 zu Kap. 1 § 7 TF.

²⁵⁰ Axberger, N 17 zu Kap. 1 § 7 TF.

²⁵¹ Ausführlicher zur mitteilenden bzw. beschaffenden Person Warnling Conradson/Bernitz, 35 ff.

²⁵² SOU 2003:99, 379.

²⁵³ Warnling Conradson/Bernitz, 79.

im Bereich der *tryckfrihet* und dient damit letztlich wiederum dem Schutz der Pressefreiheit.²⁵⁴ Liegt eine Anklage wegen eines *tryckfrihets*-, *meddelar*- oder *anskaffarbrott*vor, kommt die prozessuale Sonderlösung gemäss Kap. 12 TF zur Anwendung.²⁵⁵

4.1 Tryckfrihetsbrott

Zur Kategorie der *tryckfrihetsbrott* zählen Straftatbestände wie u.a. Hochverrat (Kap. 7 § 12 TF), Drohung (Kap. 7 § 2 TF) oder Spionage (Kap. 7 § 14 TF). Der Tatbestand von Kap. 7 § 2 TF wird bspw. erfüllt, wenn eine verantwortliche Person nach Kap. 8 TF in einer Schrift jemandem mit einer strafbaren Handlung droht, die geeignet ist, bei der bedrohten Person Angst i.S.v. Kap 7 § 2 TF hervorzurufen.

Ein *tryckfrihetsbrott* kann auch durch die vorsätzliche Publikation eines amtlichen Dokuments, das der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, begangen werden.²⁵⁶ Die verantwortliche Person gemäss Kap. 8 TF muss im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit Zugang zu diesem Dokument erhalten haben (Kap. 7 § 20 Ziff. 1 TF).

Auch die Bekanntgabe einer Information durch vorsätzliche Verletzung einer gesetzlich vorgeschriebenen Schweigepflicht gemäss Kap. 7 § 20 Ziff. 2 TF ist ein *tryckfrihetsbrott*. Mit den gesetzlich vorgeschriebenen Schweigepflichten sind bspw. die im OSL festgelegten qualifizierten Geheimhaltungsbestimmungen gemeint.²⁵⁷

4.2 Meddelarbrott

Kap. 7 § 22 TF enthält die sog. *meddelarbrott*. Diese werden durch jene Personen begangen, welche Informationen zum Zwecke der Publikation weitergeleitet haben und sich hiermit u.a. des Hochverrats oder der Spionage schuldig machen (Kap. 7 § 22 Ziff. 1 TF).

Auch die unzulässige Weiterleitung eines amtlichen Dokuments (Kap. 7 § 22 Ziff. 2 TF), das der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, sowie die vorsätzliche Verletzung einer gesetzlich vorgeschriebenen Schweigepflicht (Kap. 7 § 22 Ziff. 3 TF) wird in Kap. 7 § 22 TF unter Strafe gestellt.

²⁵⁴ Strömberg/Lundell, grundlagsskyddad yttrandefrihet, 96.

²⁵⁵ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 3 III.2.5](#).

²⁵⁶ Axberger, N 159 zu Kap. 7 § 20 TF.

²⁵⁷ Axberger, N 160 zu Kap. 7 § 20 TF.

Die Tatbestände von Kap. 7 § 22 TF können nur durch Personen begangen werden, die nicht nach Kap. 8 TF Verantwortung für eine gedruckte Schrift tragen.²⁵⁸ Darüber hinaus werden *meddelarbrott* gemäss Kap. 12 § 1 Abs. 2 TF prozessual wie *tryckfrihetsbrott* behandelt.

4.3 Anskaffarbrott

Gemäss Kap. 7 § 23 TF kann auch eine Person, die Informationen zum Zweck der schriftlichen Publikation oder der weiteren Mitteilung beschafft und sich dadurch dem in Kap. 7 § 22 Abs. 1 TF umschriebenen Tatbestand schuldig macht, bestraft werden. Auch *anskaffarbrott* werden prozessual wie andere *tryckfrihetsbrott* behandelt.

IV. Öffentlichkeit von Parlamentsdebatten und Gerichtsverhandlungen

Als weitere Form des Öffentlichkeitsprinzips gilt die Öffentlichkeit von Parlamentsdebatten und Gerichtsverhandlungen. Diese sogenannte *förhandlingsoffentlighet* ist verfassungsrechtlich abgesichert.²⁵⁹

Die Beratungen des Parlaments sind grundsätzlich öffentlich (Kap. 4 § 9 RF und Kap. 6 § 7 Abs. 1 RO), während jene der Ausschüsse grundsätzlich geheim sind (Kap. 7 § 16 Abs. 1 RO). Auch auf der kommunalen Ebene gilt das Öffentlichkeitsprinzip in Bezug auf parlamentarische Debatten (Kap. 5 § 42 Abs. 1 KomL).

Dasselbe gilt für Gerichtsverhandlungen, die nach Kap. 2 § 11 Abs. 2 RF ebenfalls öffentlich sind. Kap. 2 § 20 RF ermöglicht die Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips bei Gerichtsverhandlungen mittels Gesetz. In Kap. 5 RB werden die grundsätzliche Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens sowie bestimmte Ausnahmen davon festgehalten.

Prinzipiell öffentlich sind die mündlichen Verhandlungen (Kap. 5 § 1 RB). Dies gilt jedoch nicht für die Beratungen des Richtergeriums zum Zwecke der Urteilsfindung. Diese sind gemäss Kap. 43 § 6 OSL von einer absoluten Geheimhaltung geschützt.

²⁵⁸ Axberger, N 163 zu Kap. 7 § 22 TF.

²⁵⁹ Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 8, Bohlin, *offentlighetsprincipen*, 15.

V. Behördliche Informationspflicht

Als weiteres Element des Öffentlichkeitsprinzips kann die in § 7 Abs. 1 FL enthaltene Pflicht von Behörden, die Öffentlichkeit über die eigene Tätigkeit zu informieren, betrachtet werden.

VI. Zugang zu amtlichen Dokumenten

Für die vorliegende Arbeit am bedeutsamsten ist die Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten, die im folgenden Kapitel eingehend beleuchtet werden soll. Die in Kap. 2 § 1 TF enthaltene Bestimmung zur Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten wird als Kern des Öffentlichkeitsprinzips betrachtet.²⁶⁰ In der Folge wird unter dem Öffentlichkeitsprinzip der Zugang zu amtlichen Dokumenten verstanden.

²⁶⁰ Bohlin, offentlighetsprincipen, 18.

Teil 3: Zugang zu amtlichen Dokumenten

Kapitel 1: Anwendungsbereich

I. Vorbemerkungen

Im folgenden Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, an welche Bedingungen der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die sog. *handlingsoffentlighet* gemäss Kap. 2 § 1 TF,²⁶¹ als Form des Öffentlichkeitsprinzips geknüpft ist.

II. Persönlicher Anwendungsbereich

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, die bei der Verwaltung vorhanden sind, besteht gemäss Kap. 2 § 1 TF für *var och en* (jede und jeden). Dies gilt aufgrund einer Klarstellung durch das höchste Verwaltungsgericht ebenso für juristische Personen.²⁶²

Auch Personen ausländischer Herkunft haben grundsätzlich ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dies geht aus Kap. 14 § 5 Abs. 2 TF hervor, wonach Personen ausländischer Herkunft schwedischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern gleichgestellt sind, sofern gesetzlich keine hiervon abweichende Regelung getroffen wird. Eine solche diskriminierende Vorschrift existiert jedoch soweit ersichtlich nicht, was auch durch die Lehre bestätigt wird.²⁶³

²⁶¹ Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 8 ff.

²⁶² RÅ 2003 ref. 83.

²⁶³ Heuman, N 38 zu Kap. 2 § 1 TF, Bohlin, *offentlighetsprincipen*, 17, Höök, *introduktion*, 24, Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 10.

III. Sachlicher Anwendungsbereich

1. Eigenschaft als myndighet

1.1 Allgemein

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt bei Behörden bzw. sog. *myndigheter* (Kap. 2 § 4 TF). Zwar wird der Begriff der *myndighet* weder in der TF noch in der RF definiert,²⁶⁴ doch korrespondiert die Verwendung des Begriffs in den beiden *grundlagar* miteinander.²⁶⁵ Der schwedischen Funktionsverteilungslehre folgend unterscheidet der schwedische Verfassungsgeber nicht scharf zwischen Behörden der unterschiedlichen Gewalten.²⁶⁶

So zählt die RF die Verwaltungsorganisation des Zentralstaats zu den *myndigheter* (Kap. 12 § 1 RF). Weiter werden auch die Regierung und die Gerichte hierzu gezählt.²⁶⁷ Auch die Verwaltungsbehörden auf kommunaler Ebene gelten als *myndigheter*.²⁶⁸ Gemäss Kap. 2 § 5 TF werden im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten auch der Reichstag sowie die kommunalen rechtsetzenden Versammlungen den *myndigheter* gleichgestellt.

Weiter werden auch juristische Personen des Gesellschaftsrechts, Vereine und Stiftungen, bei welchen Gemeinden eine Kontrollmehrheit ausüben, einer *myndighet* gleichgestellt (Kap. 2 § 3 OSL).²⁶⁹ Verfügen Gemeinden nur über eine Minderheit in den jeweiligen Kontrollorganen, sind sie gesetzlich dazu verpflichtet, auf eine Beachtung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hinzuwirken (Kap. 10 § 4 Abs. 2 KomL).

Mangels Legaldefinition oder Enumeration von *myndigheter* sind gemäss BOHLIN folgende Fragen für die Beurteilung, ob eine Behörde als *myndighet* i.S. der TF zu qualifizieren ist, zu stellen.²⁷⁰ Hat die in Frage stehende Behörde eine verfassungs- oder gesetzesmässige Grundlage und werden die Aufgaben und die Tätigkeitsgebiete der Behörde im Erlass umschrieben? Übt die Behörde eine Tätigkeit aus, die üblicherweise zum nationalen oder kommunalen

²⁶⁴ Höök, introduction, 13.

²⁶⁵ Bohlin, offentlighetsprincipen, 52, UD/2021/08966, 12.

²⁶⁶ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.1.a](#).

²⁶⁷ Hirschfeldt, N 13 zu Kap. 1 § 8 RF, Bohlin, offentlighetsprincipen, 52, Kumlien/Modéer, N 7.

²⁶⁸ Bohlin, 52, Zetterström/Lind/Dahlqvist, 28.

²⁶⁹ Zum Begriff der kommun weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.1.a](#).

²⁷⁰ Bohlin, offentlighetsprincipen, 53.

Aufgabengebiet gezählt wird? Wird die personelle Leitung der Behörde durch eine der staatlichen Gewalten oder einer anderen *myndighet* bestellt? Wird die Behörde durch öffentliche Mittel finanziert? Und steht die Behörde in einem Subordinationsverhältnis zur Regierung?

Kann eine dieser Fragen bejaht werden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine *myndighet* handelt. BOHLIN kombiniert demnach sowohl funktionale als auch formell organisatorische Kriterien zur Feststellung, ob eine *myndighet* vorliegt.

1.2 Im auswärtigen Handeln

Für die vorliegende Untersuchung interessiert insbesondere der Status von Behörden mit Anknüpfung an die Aussenpolitik. Dazu zählen bspw. das Aussenministerium und die Auslandsrepräsentationen. Gemäss Art. 3 *förordning med instruktion för regeringskansliet* (Verordnung mit Bestimmungen über die Regierungskanzlei) zählen sowohl das Aussenministerium als auch die Auslandsrepräsentationen zur Verwaltung des auswärtigen Handelns.²⁷¹

Auch wenn man dem Fragenkatalog BOHLINS folgt, kommt man zum Schluss, dass sowohl das Aussenministerium als auch die Auslandsrepräsentationen als *myndigheter* zu qualifizieren sind. Nebst den erwähnten rechtlichen Grundlagen, die das Aufgabengebiet des Aussenministeriums sowie der Auslandsrepräsentationen umschreiben, wird die Tätigkeit dieser Behörden mit öffentlichen Mitteln finanziert. Auch ist das Aussenministerium gemäss Art. 2 *förordning med instruktion för regeringskansliet* Teil der Regierungskanzlei und damit organisationsrechtlich in die formelle Hierarchie eingebunden.²⁷²

Das Aussenministerium steht den schwedischen Repräsentationen im Ausland in hierarchischer Hinsicht vor. Entsprechend kann die Regierungskanzlei den Repräsentationen im Ausland Weisungen erteilen (§ 6 *förordning med instruktion för utrikesrepresentationen*, Verordnung mit Bestimmungen über die Auslandsrepräsentationen).²⁷³

Trotz dieser hierarchischen Einbettung geniessen die Auslandsrepräsentationen im Einklang mit dem weitgehenden Unabhängigkeitsprinzip von *myndigheter* grosse Autonomie in den sie betreffenden Verwaltungsangelegen-

²⁷¹ 1996:1515.

²⁷² SOU 2001:110, 34.

²⁷³ 2014:115.

heiten.²⁷⁴ Hierzu zählen auch Beschlüsse über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die die betreffende Repräsentation aufbewahrt. Die Rechtsprechung stützt diese Ansicht,²⁷⁵ ebenso der parlamentarische Verfassungsausschuss.²⁷⁶

Nichtsdestotrotz ist der verwaltungsrechtliche Status und insbesondere die Qualifikation der Auslandsrepräsentationen als selbständige *myndighet* nicht abschliessend geklärt, wie aus zwei Berichten hervorgeht.²⁷⁷ Da die Auslandsrepräsentationen im Bereich des Zugangsrechts jedoch als *myndigheter* betrachtet werden, wird hierauf nicht weiter eingegangen.

2. Eigenschaft als handling

Damit Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt werden kann, muss eine Information in Form eines Dokuments vorliegen. Letzteres kann gemäss Kap. 2 § 3 TF die Form einer schriftlichen Aufzeichnung, eines Bildes, einer Ton- oder Videoaufnahme annehmen, oder gar erst durch technische Hilfsmittel wahrnehmbar sein. Somit sind auch bspw. Emails erfasst und als amtliche Dokumente zu qualifizieren.

Diese breite Auslegung umfasst damit verschiedenste Träger und setzt lediglich voraus, dass darauf Informationen enthalten sind.²⁷⁸ Kunst oder andere Werke mit rein ästhetischem Zweck fallen nicht in den Definitionsbereich eines Dokuments, da hierbei nicht die Bereitstellung von Informationen im Vordergrund steht.²⁷⁹ Ebensowenig als Dokumente zu qualifizieren sind mündliche Auskünfte oder ein Anruf. Letztere können nur durch Aufnahme oder Niederschrift zu einem Dokument werden.²⁸⁰

²⁷⁴ SOU 2001:110, 34. Zur Unabhängigkeit von *myndigheter* siehe weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 2 II.](#)

²⁷⁵ Vgl. die Urteile des kammarrätten in Göteborg vom 10. Juli 2014, 3338-14 und vom 14. November 2013, 5379-13 und vom 20. September 2017, 4115-17.

²⁷⁶ Bet. 2017/18:KU20, 135.

²⁷⁷ SOU 2011:21, 107, SOU 2010:32, 54.

²⁷⁸ Prop. 1975/76:160, 119.

²⁷⁹ Bohlin, offentlighetsprincipen, 38.

²⁸⁰ Hierzu Heuman, rättsläget zu Kap. 2 § 3 TF.

3. Eigenschaft als allmän handling

Ein Dokument wird als *allmän* (allgemein, öffentlich) qualifiziert, wenn es nach Kap. 2 § 4 TF bei einer *myndighet förvarad* wird (aufbewahrt wird, vorhanden ist) und gemäss Kap. 2 § 9 TF *inkommen* (zugestellt) oder als von der *myndighet upprättad* (erstellt) gilt (Kap. 2 § 10 TF). In Kap. 2 § 13 und 14 TF werden einige Ausnahmen vom weiten Begriff des amtlichen Dokuments aufgelistet. So sind bspw. Schriften und Bücher, die Teil einer Bibliothek sind, nicht als amtliche Dokumente i.S. von Kap. 2 § 3 TF zu qualifizieren.

3.1 Formelle Voraussetzungen

a Aufbewahrung

Kap. 2 § 6 TF konkretisiert den Begriff der Aufbewahrung dahingehend, dass die *myndighet* Zugang zum Dokument haben muss. Der Begriff der Aufbewahrung wird sehr weit gefasst.²⁸¹ Entscheidend ist, dass die *myndighet* über ein amtliches Dokument verfügen kann.²⁸² Insofern ist es auch möglich, dass ein amtliches Dokument physisch bei Privaten liegt, die *myndighet* jedoch darüber verfügen kann. So bspw. wenn eine Behörde die Rekrutierung eines neuen Angestellten und die Entgegennahme von Bewerbungen an ein privates Unternehmen delegiert hat, wie dies in RÅ 1989 ref. 29 der Fall war. Die Bewerbungen, die beim privaten Unternehmen eingegangen waren, wurden gemäss dem höchsten Verwaltungsgericht für die Verwaltungsbehörde aufbewahrt und wurden damit als amtliche Dokumente qualifiziert.²⁸³

Woher das amtliche Dokument gekommen ist und aus welchem Grund, ist unerheblich.²⁸⁴ Ebenso ob es sich dabei um das Originaldokument oder eine Kopie handelt.²⁸⁵ Ist ein Dokument bei der betreffenden *myndighet* vorhanden, wird es als dort aufbewahrt angesehen.²⁸⁶

²⁸¹ Bohlin, offentlighetsprincipen, 45.

²⁸² Prop. 1975/76:160, 171.

²⁸³ RÅ 1989 ref. 29. Ausführlich zur Geltung des Öffentlichkeitsprinzips bei privaten Rekrutierungsberatungsunternehmen, JO 1989/1990, 415.

²⁸⁴ Sefastsson, 17.

²⁸⁵ Heuman, rättsläget zu Kap. 2 § 3 TF.

²⁸⁶ Bohlin, offentlighetsprincipen, 42, Sefastsson, 17.

Es kommt häufig vor, dass mehrere *myndigheter* ein amtliches Dokument aufbewahren. Diesfalls wird jede dieser Verwaltungsbehörden als aufbewahrende *myndighet* betrachtet.²⁸⁷ Bei einem entsprechenden Zugangsgesuch muss jede *myndighet* das Anliegen prüfen, was u.U. zu gegenteiligen Resultaten führen kann.²⁸⁸

b Zustellung

Gemäss Kap. 2 § 9 TF gilt ein amtliches Dokument als bei der *myndighet* *in-kommen*, wenn es bei der *myndighet* angekommen ist, bzw. einem Mitarbeitenden der betreffenden *myndighet* zugeleitet worden ist. In der letzteren Konstellation muss der Mitarbeitende dabei entweder für die Entgegennahme von Zugangsgesuchen oder für das in Frage stehende Anliegen verantwortlich sein.²⁸⁹ Es ist unerheblich, ob das Dokument via Post, Email oder Fax zugestellt wurde oder im Übrigen auch, ob das amtliche Dokument noch ungeöffnet bzw. nicht in der Geschäftsverwaltung registriert worden ist.²⁹⁰ Die Zustellung vermutet wird gar, wenn ein amtliches Dokument an die auf der Homepage der *myndighet* angegebene private (Email-)Adresse des zuständigen Mitarbeitenden geschickt wird.²⁹¹

Bei amtlichen Dokumenten in Form einer Aufzeichnung, die technische Mittel zur Verfügbarmachung dieser Aufzeichnung erfordern, wird die Zustellung vermutet, wenn die betreffende Verwaltungsbehörde die technischen Möglichkeiten hat, auf die Aufzeichnung zuzugreifen (Kap. 2 § 6 Abs. 1 TF i.V.m. Kap. 2 § 3 TF).

c Erstellung

Während der Begriff der Zustellung voraussetzt, dass der fraglichen Verwaltungsbehörde ein amtliches Dokument von aussen zugeleitet worden ist, behandelt Kap. 2 § 10 TF die Situation, in der eine *myndighet* selbst ein amtliches Dokument erstellt. Ein amtliches Dokument gilt gemäss Kap. 2 § 10 Abs. 1 TF als *upprättad*, wenn dieses weitergeleitet oder herausgegeben worden ist (*ex-*

²⁸⁷ Bohlin, offentlighetsprincipen, 43.

²⁸⁸ Zu einem solchen Fall weiter hinten, [Teil 5 Kapitel 1 III.1](#).

²⁸⁹ Höök, introduktion, 31.

²⁹⁰ Bohlin, 60 f.

²⁹¹ JO 2009/2010, 462.

pedierat). Gemäss der Praxis gilt ein Dokument als *expedierat*, wenn es von der einen Verwaltungsbehörde einer anderen Behörde oder Aussenstehenden zugänglich gemacht worden ist.²⁹²

Ein Dokument kann auch als erstellt gelten, wenn dieses nicht weitergeleitet oder zugänglich gemacht worden ist. So, wenn die Angelegenheit, die das Dokument betrifft, bei der fraglichen *myndighet* fertig behandelt worden ist (Kap. 2 § 10 Abs. 1 TF). Gemäss den Materialien gibt es kein formelles Verfahren der *myndighet*, welches zur Fertigstellung eines amtlichen Dokuments führt.²⁹³ Ob ein Dokument fertig gestellt ist, muss demnach im Einzelfall beurteilt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt bilden Informationen im Stadium des Entwurfs Arbeitsmaterial der Behörde und sind nicht als amtliche Dokumente zu qualifizieren.

Das Erfordernis der schlussendlichen Form soll Verwaltungsbehörden erlauben, genügend Zeit für die Erarbeitung einer Position zu haben. Dies ohne dass bereits etwaige Abwägungen oder Zwischenschritte der Öffentlichkeit in Form des Zugangs zu einem amtlichen Dokument bekannt gegeben werden müssen.²⁹⁴

Entsprechend sieht Kap. 2 § 12 Abs. 2 TF bspw. eine Ausnahme für Beschlussentwürfe und vorläufige Konzepte vor.²⁹⁵ Diese Zwischenprodukte dürfen auch an andere Behörden mit Bitte um Stellungnahme verschickt werden, ohne dass sie hiermit als erstellt i.S.v. Kap. 2 § 10 TF oder zugestellt i.S.v. Kap. 2 § 9 TF gelten.²⁹⁶

Den Austausch von Dokumenten zwischen verschiedenen Abteilungen innerhalb einer *myndighet* regelt Kap. 2 § 11 TF. So lange die in Frage stehenden Abteilungen einer *myndighet* nicht als voneinander selbständig zu betrachten sind, sind ausgetauschte Dokumente weder bei der versendenden Abteilung als erstellt noch bei der empfangenden Abteilung als zugestellt zu betrachten.²⁹⁷

²⁹² HFD 2011 ref. 52.

²⁹³ Prop. 1975/76:160, 143.

²⁹⁴ Prop. 1975/76:160, 72.

²⁹⁵ Ähnliche Bestimmungen, die den Prozess der Meinungsbildung in der Verwaltung vom Geltungsbereich des Informationszugangsrechts ausnehmen, finden sich in auch Art. 8 BGÖ sowie § 2 IDV ZH.

²⁹⁶ Hierzu RÅ 1999 ref. 36.

²⁹⁷ Hierzu Heuman, N 53 zu Kap. 2 § 11 TF.

Inwiefern mehrere Abteilungen einer *myndighet* als voneinander selbständig zu qualifizieren sind, ergeht nicht aus dem Gesetz, doch geben die Materialien einige Hinweise. So sind Abteilungen, die innerhalb einer *myndighet* eine gewisse wirtschaftliche Eigenständigkeit geniessen, eigenes Eigentum verwalten oder Massnahmen in eigener Verantwortung ergreifen können, als selbständig in diesem Sinne anzusehen.²⁹⁸

3.2 Materielle Voraussetzungen

Sind die formellen Voraussetzungen an das amtliche Dokument erfüllt, stellt sich die Frage, ob der Zugang zu diesem aufgrund des Inhaltes gewährt werden kann.

Die TF sieht in Kap. 2 § 2 einen Katalog von materiellen Zugangsbeschränkungsmöglichkeiten vor. Folglich kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten bei Berufung auf folgende private oder öffentliche Interessen beschränkt werden, sofern dies notwendig ist, um die angeführten Interessen zu wahren:

1. Nationale Sicherheit oder Beziehungen zu einem anderen Staat bzw. einer internationalen Organisation,
2. Nationale Finanz-, Geld- oder Währungspolitik,
3. Behördliche Inspektions-, Kontroll- oder weitere Aufsichtsfunktionen,
4. Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung,
5. Volkswirtschaftliches Interesse,
6. Schutz persönlicher oder wirtschaftlicher Verhältnisse Dritter,
7. Schutz von Flora und Fauna.

Inhaltlich begründete Beschränkungen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten müssen gemäss Verweis in Kap. 2 § 2 Abs. 2 TF im OSL genau geregelt werden.²⁹⁹ Einem HFD-Urteil zufolge ist es nicht möglich, Geheimhaltung ohne entsprechende gesetzliche Grundlage im OSL direkt gestützt auf die EMRK zu verfügen.³⁰⁰

Gemäss den Materialien dient das Erfordernis einer OSL-Bestimmung zur Beschränkung des Öffentlichkeitsprinzips nicht zuletzt der einfacheren Anwendbarkeit der Geheimhaltungsbestimmungen. So sollten auch Verwaltungsangestellte ohne juristische Ausbildung in die Lage versetzt werden,

²⁹⁸ Prop. 1975/76:160, 151.

²⁹⁹ Hierzu UD/2021/08966, 12.

³⁰⁰ RÅ 2006 ref. 87.

Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten zu beurteilen und eine allfällig notwendige Interessenabwägung vorzunehmen.³⁰¹ Weiter ermöglicht Kap. 2 § 2 Abs. 2 TF den Erlass von konkretisierenden Geheimhaltungsbestimmungen durch die Regierung mittels Verordnung.

Diese Aufteilung zwischen abschliessend aufgelisteten Beschränkungsmöglichkeiten auf Verfassungsstufe und Konkretisierung dieser Beschränkungsmöglichkeiten im OSL, das seit dem Jahr 2009 in Kraft ist, hat den Überblick über die Geheimhaltungsbestimmungen im Vergleich zur Vorgängerregulierung – dem SekL – verbessert.³⁰² Die Komplexität des OSL ist angesichts der über 400 Bestimmungen und der über 120 mehr oder minder bedeutenden Revisionen seit dem Inkrafttreten jedoch weiterhin enorm.³⁰³

IV. Örtlicher Anwendungsbereich

Die TF schränkt den örtlichen Anwendungsbereich Zugangsrechts nicht explizit ein. Vielmehr muss dieser aus den die Bestimmungen der TF anwendenden Verwaltungsbehörden abgeleitet werden. So ergibt sich aus dem Begriff der *myndighet*, dass sich der örtliche Anwendungsbereich auf die sich auf schwedischem Territorium befindenden Verwaltungsbehörden sowie die verschiedenen Auslandsrepräsentationen Schwedens erstreckt.

³⁰¹ Prop. 1975/76:160, 76.

³⁰² Siehe zur Entwicklung des OSL der kurze Rückblick bei Strömberg/Lundell, *handlingsofentlighet och sekretess*, 91 und Ekroth, *reflektioner*, 404 ff.

³⁰³ Hierzu 2013/14:RFRI7, 12 ff., sowie das Änderungsregister des OSL verfügbar unter: <<http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr?bet=2009:400>>. Zum OSL weiter hinten, [Teil 4 Kapitel 1](#).

Kapitel 2: Formelle Aspekte des Zugangsgesuchs

I. Vorbemerkungen

Im Rahmen der Prüfung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten müssen gewisse formelle Aspekte beachtet werden, die in der Folge beschrieben werden.

II. Erfassung in der Geschäftsverwaltung

Damit amtliche Dokumente auffindbar und im Falle eines gewährten Zugangsgesuchs zur Einsicht gegeben werden können, bedarf es auf Seite der *myndighet* einer entsprechenden Ordnung. Die Pflicht zur Führung einer Geschäftsverwaltung, die den Ein- bzw. Ausgang sowie die Erstellung von amtlichen Dokumenten dokumentiert, wird durch Kap. 5 § 1 Abs. 1 OSL statuiert. Eine gesetzliche Frist, innert derer die Erfassung von amtlichen Dokumenten in der Geschäftsverwaltung zu erfolgen hat, existiert nicht. Gemäss JO sollten amtliche Dokumente so rasch als möglich registriert werden, wobei dies normalerweise spätestens am Arbeitstag nach der Erstellung bzw. des Empfangs des entsprechenden amtlichen Dokuments erfolgen sollte.³⁰⁴

Aus dem Registereintrag müssen gemäss Kap. 5 § 2 OSL folgende Informationen respektive Metadaten ersichtlich sein:

1. Datum des Eingangs oder der Erstellung des Dokuments,
2. Nummerierung oder Bezeichnung anlässlich der Registrierung,
3. Absender oder Empfänger sofern vorhanden,
4. eine kurze Beschreibung des Dokuments.

Von der Beschreibung des amtlichen Dokuments als auch von der Information über den Absender bzw. Empfänger kann abgesehen werden, sofern dies nötig ist, um die weiteren Metadaten des Registereintrags für die Allgemeinheit zugänglich zu halten (Kap. 5 § 2 Abs. 2 OSL). Dadurch wird die Registrierung von amtlichen Dokumenten mit geheimen Informationen ermöglicht, bei denen typischerweise die Beschreibung des Inhaltes und der Absender geheim verbleiben sollen.³⁰⁵

³⁰⁴ JO-Beschluss vom 12. Februar 2007, 3579-2005.

³⁰⁵ Höök, introduction, 37.

Weiter kann die Regierung nach Kap. 5 § 3 OSL gewisse amtliche Dokumente, welche bei einer *myndighet* in bedeutendem Ausmass vorkommen, von der Pflicht zur Erfassung in der Geschäftsverwaltung ausnehmen. Dies gilt ebenso für amtliche Dokumente, die offensichtlich von geringer Bedeutung für die Behörde sind (Kap. 5 § 1 Abs. 4 OSL). Der JO ist gar der Ansicht, dass amtliche Dokumente, die von Geheimhaltung erfasste Informationen enthalten, von geringer Wichtigkeit sein können.³⁰⁶ Ob und wie ein amtliches Dokument registriert werden muss, muss von Fall zu Fall untersucht werden.

Darüber hinaus ermöglicht Kap. 5 § 4 OSL die Führung von sog. geheimen Registern.³⁰⁷ So kann die Regierung Vorschriften erlassen, welche gewissen *myndigheter* erlaubt, von einer Registrierung gemäss Kap. 5 § 2 Abs. 2 OSL abzusehen. Dies wenn die Anwendung der letzteren Bestimmung dazu führen würde, dass die Mehrheit der amtlichen Dokumente in der Geschäftsverwaltung geheime Informationen enthielte.

Begründet wird dies damit, dass die Registrierung amtlicher Dokumente mit geheimen Informationen, welche bloss Datum und Registrierungsnummer enthalten, für Aussenstehende keinen wirklichen Nutzen darstellen.³⁰⁸ Ob ein entsprechendes Register geheim oder öffentlich ist, wird mit Blick auf den Inhalt des Registers entschieden.³⁰⁹

Von dieser Möglichkeit hat die Regierung Gebrauch gemacht. Aus § 3 OSF geht hervor, dass im Aussenministerium nur amtliche Dokumente, welche administrative, konsularische sowie Handelsbelange betreffen, nach Kap. 5 § 2 Abs. 1 OSL registrierpflichtig sind. Bei der ständigen Repräsentation Schwedens bei der EU müssen Registereinträge zu amtlichen Dokumenten administrativer Natur sowie solche im Zusammenhang mit offiziellen Dokumenten der EU-Organen und Handelsbelangen nach Kap. 5 § 2 Abs. 1 OSL vorgenommen werden.

III. Zugangsgesuch

Kap. 2 § 15 TF ist bezüglich des Zugangsgesuchs zu amtlichen Dokumenten sehr vage. Zugangsgesuche können sowohl schriftlich als auch mündlich gestellt werden und unterliegen keinen weiteren formellen Voraussetzungen

³⁰⁶ JO-Beschluss vom 4. Oktober 2017, 6579-2016.

³⁰⁷ Alfvén Nickson, N 41 zu Kap. 5 § 4 OSL.

³⁰⁸ Ahlström, rättsläget zu Kap. 5 § 4 OSL.

³⁰⁹ Alfvén Nickson, N 41 zu Kap. 5 § 4 OSL, Bohlin, offentlighetsprincipen, 27.

(Kap. 2 § 15 TF).³¹⁰ In der Praxis sind elektronische Zugangsgesuche durch spezifische Eingabemasken auf den Webauftritten der *myndigheter* oder direkte Emailanfragen weit verbreitet.

Es ist an das Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument ein Minimum von Präzision zu stellen. So ist bspw. ein Zugangsgesuch in die ‚Post des Tages‘ nicht genügend spezifisch.³¹¹

Die das Gesuch bearbeitenden Verwaltungsbehörden müssen gemäss § 6 FL generell dienstleistungsorientiert auftreten und haben diese Pflicht bei der Behandlung eines Zugangsgesuchs besonders zu beachten.³¹² So wird von Verwaltungsbehörden erwartet, dass diese bei unklar formulierten Zugangsgesuchen präzisierende Rückfragen stellen und das Begehren nicht einfach abschlagen.³¹³

IV. Zuständige Behörde

Die Prüfung des Zugangsgesuchs wird gemäss Kap. 2 § 17 Abs. 1 TF von der *myndighet* vorgenommen, welche das in Frage stehende Dokument aufbewahrt.³¹⁴ Innerhalb der *myndighet* kommt die Prüfung des Gesuchs gemäss Kap. 6 § 3 Abs. 1 OSL der Person zu, welche aufgrund des Organisationsreglements oder eines Beschlusses der *myndighet* für die Beantwortung von Zugangsgesuchen respektive inhaltlich für das Dossier, welches das Zugangsbegehren betrifft, zuständig ist.

Bei Zugangsgesuchen, die nicht ohne vertiefte Abklärungen gewährt oder abgelehnt werden können, kann der zuständige Mitarbeitende der Behörde das Gesuch an die *myndighet* als solche weiterleiten, welche dann gemäss den entsprechenden Bestimmungen ihres Organisationsreglements über den Zugang entscheidet (Kap 6 § 3 Abs. 1 OSL). Dies jedoch nur, wenn durch diesen zusätzlichen Schritt keine allzu lange Wartezeit für die ersuchende Person entsteht.³¹⁵

³¹⁰ Bohlin, offentlighetsprincipen, 138, Jonason, swedish legal framework, 257.

³¹¹ RÅ 1991 ref. 50.

³¹² Holstad/Holstad, 103.

³¹³ JK-Beschluss vom 18. Dezember 2008, 4802-07-21, JO-Beschluss vom 17. April 2009, 38-2009.

³¹⁴ Zur Aufbewahrung siehe weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 1 III.3.1.a.](#)

³¹⁵ Hierzu Lenberg/Geijer/Tansjö, första stycket zu Kap 6 § 3 OSL.

Betrifft ein Zugangsgesuch ein amtliches Dokument mit Informationen, die von Bedeutung für das Verhältnis zu anderen Staaten oder einer internationalen Organisation sind, muss nach Kap. 10 § 13 RF der Aussenminister informiert werden. Diese Pflicht gilt jedoch nur für nationale *myndigheter*, wobei die beschriebene Art von Informationen auch hauptsächlich bei nationalen Behörden vorhanden ist.

Gemäss einem JK-Beschluss soll der Aussenminister nicht routinemässig zu Fragen der Geheimhaltung im auswärtigen Handeln kontaktiert werden.³¹⁶ Vielmehr soll dies nur erfolgen, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen, da andernfalls gegen das in Kap. 4 § 1 Abs. 2 Ziff. 1 OSL festgehaltene Gebot zur raschen Behandlung eines Zugangsgesuchs verstossen würde.

Ist eine Kontaktaufnahme mit dem Aussenminister angezeigt, soll diese so rasch als möglich erfolgen, damit dieser genug Zeit hat, um die aussenpolitische Bedeutung der Informationen zu beurteilen und zum Zugangsgesuch Stellung zu nehmen.³¹⁷ Die Einschätzung des Aussenministers ersetzt die selbständige Beurteilung durch die angefragte Verwaltungsbehörde nicht, fliesst aber in diese ein.³¹⁸ Kap. 10 § 13 RF streitet somit auch nicht gegen das Unabhängigkeitsprinzip der Verwaltungsbehörden.³¹⁹

V. Geheimmarkierung

Bei der Bearbeitung von Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten können Verwaltungsangestellte mit sog. Geheimmarkierungen konfrontiert werden. Kap. 5 § 5 OSL sieht die Möglichkeit einer solchen *sekretessmarkering* vor. Diese beinhaltet die Markierung amtlicher Dokumente mittels einer Bezeichnung (bspw. ‚geheim‘), wenn anzunehmen ist, dass eine Information im amtlichen Dokument von einer Geheimhaltungsbestimmung erfasst wird. Unterschieden wird dabei zwischen *enkel* (einfacher) und *kvalificerad* (qualifizierter) Geheimmarkierung. Es können nur amtliche Dokumente geheim markiert werden.³²⁰

³¹⁶ JK-Beschluss vom 30. März 2005, 2309-03-21.

³¹⁷ Lenberg/Geijer/Tansjö, förfarandet vid sekretessprövningen zu Kap. 15 § 1 OSL.

³¹⁸ Prop. 1994/95:112, 33, Höök, sekretess mellan myndigheter, 97.

³¹⁹ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 2 II](#).

³²⁰ Bohlin, offentlighetsprincipen, 149, Zetterström/Lind/Dahlqvist, 63.

Gemäss Kap. 5 § 5 OSL kann eine Markierung angebracht werden, wenn angenommen werden kann, dass Informationen eines amtlichen Dokuments einer Geheimhaltungsbestimmung unterliegen. Eine Prüfung, ob für die im amtlichen Dokument enthaltenen Informationen Geheimhaltung gilt, muss demnach unabhängig von einer Markierung stattfinden.³²¹

Enkel sekretessmarkering bedingt die Angabe der gesetzlichen Grundlage, gemäss der eine Information als geheim betrachtet wird.³²² Weiter enthält die Markierung Datum und die Bezeichnung der die Markierung anbringenden *myndighet*. Die Markierung als solche bedeutet indes noch nicht, dass das amtliche Dokument nicht bekanntgegeben werden darf.³²³ Vielmehr soll die Markierung eine Warnung darstellen, dass das Dokument möglicherweise Informationen enthält, für die Geheimhaltung gilt.³²⁴

Kvalificerad sekretessmarkering hat ihre gesetzliche Grundlage in Kap. 2 § 17 Abs. 2 TF. Die Bestimmung ermöglicht auf dem Wege der Verordnungsgebung die Angabe einer spezifischen *myndighet* als einzige zulässige Instanz für die Prüfung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument, wenn die im Dokument enthaltenen Informationen eine Frage von grosser Bedeutung für die nationale Sicherheit aufwerfen.³²⁵ Von dieser Möglichkeit hat der Verordnungsgeber in § 1 OSF Gebrauch gemacht.³²⁶ So müssen bspw. Zugangsgesuche, die Informationen betreffen, welche unter Kap. 15 § 1 OSL fallen, und einer *myndighet* vom Aussenministerium zugänglich gemacht worden sind, vom Aussenminister beurteilt werden.

Die qualifizierte Geheimmarkierung erfordert gemäss Kap. 5 § 5 Abs. 2 OSL, dass das amtliche Dokument so rasch als möglich mit einem Hinweis markiert wird. Aus diesem muss hervorgehen, welche *myndighet* für die Beurteilung des Zugangsgesuchs zuständig ist.

³²¹ JO 1988/89:1, 167.

³²² Bohlin, offentlighetsprincipen, 149.

³²³ Bohlin, offentlighetsprincipen, 150, Hed, 42.

³²⁴ Holstad/Holstad, 100.

³²⁵ Bohlin, offentlighetsprincipen, 151.

³²⁶ Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 IV](#).

Wird ein Mitarbeitender einer *myndighet* mit einem Zugangsgesuch für ein qualifiziert geheim markiertes amtliches Dokument konfrontiert, muss diese Person demnach sowohl prüfen, ob der Inhalt der Geheimhaltung unterliegt und ob die auf der Geheimmarkierung angegebene *myndighet* für die Beurteilung des Gesuchs zuständig ist.³²⁷

Enthält ein amtliches Dokument eine Geheimmarkierung einer EU-Behörde, ist dies für die schwedischen Behörden nicht in dem Sinne massgebend, als die darin enthaltenen Informationen aus diesem Grund zwingend als geheim anzusehen sind.³²⁸ Vielmehr muss gemäss schwedischem Recht geprüft werden, ob das Dokument geheime Informationen enthält oder nicht. Gemäss einer Wegleitung der Regierungskanzlei enthalten amtliche Dokumente mit einer EU-Geheimmarkierung jedoch typischerweise Informationen, die geheim sind, da ein Bekanntwerden dieser Informationen das Verhältnis Schwedens zur EU bzw. deren Mitgliedstaaten negativ beeinträchtigen könnte.³²⁹ Die Praxis hat die Wegleitung der Regierungskanzlei gestützt.³³⁰

Beschliesst eine Behörde, ein amtliches Dokument mit einer Geheimmarkierung zu versehen, ist dieser Beschluss nicht anfechtbar.³³¹

VI. Recht auf Anonymität

Die Person, die ein Zugangsgesuch stellt, hat grundsätzlich das Recht, anonym zu verbleiben (Kap. 2 § 18 TF). So darf die das Gesuch empfangende Verwaltungsbehörde keine Nachforschungen über die ersuchende Person oder über deren Motiv anstellen. Ob die Person nun beabsichtigt, Informationen aus dem Dokument für eine Publikation zu nutzen oder aus Eigeninteresse studieren möchte, ist grundsätzlich unerheblich.³³²

Von diesem Prinzip kann im Einzelfall abgewichen werden. Dies insbesondere, wenn es um amtliche Dokumente geht, die der Geheimhaltung unterliegende Informationen enthalten. Diesfalls kann die Person und das Motiv für das Zugangsgesuch in die Abwägung der Interessen einfließen (Kap. 2 § 18 TF).

³²⁷ Holstad/Holstad, 101.

³²⁸ Hed, 43.

³²⁹ SB PM 2009:1, 16.

³³⁰ Urteil des kammarrätten in Jönköping vom 10. März 2017, 484-17.

³³¹ RÅ 2005 ref. 12.

³³² Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess, 9.

Der JO hat in einem Beschluss festgehalten, dass die Behörde zunächst die einschlägige Geheimhaltungsbestimmung im OSL auslegen muss.³³³ Dabei wird ermittelt, ob dem Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument ein öffentliches oder privates Interesse an der Geheimhaltung gegenübersteht. Kann nach dieser Auslegung keine Entscheidung über das Zugangsgesuch gefällt werden, darf die *myndighet* die persönlichen Verhältnisse der ersuchenden Person in Betracht ziehen.

Gemäss JO ist insbesondere in Fällen, in welchen das OSL die Geheimhaltung vermutet (*omvänt skaderekvisit*),³³⁴ eine Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse denkbar. Doch auch bei vermuteter Öffentlichkeit eines Dokuments (*rakt skaderekvisit*) kann die *myndighet* nach einer sorgfältigen Abwägung zum Schluss kommen, dass Angaben von Seiten der ersuchenden Person zur finalen Beurteilung nötig sind.³³⁵

Das Einholen der persönlichen Verhältnisse und des Motivs der ersuchenden Person darf keinesfalls zum Vorwand von *myndigheter* werden, um den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erschweren.³³⁶ Die ersuchende Person ist darüber in Kenntnis zu setzen, dass ihre persönlichen Verhältnisse für die Beurteilung des Zugangsgesuchs notwendig sind.³³⁷ Kommt eine *myndighet* zum Schluss, dass weitere persönliche Angaben für die Beurteilung des Zugangsgesuchs nötig sind, resultiert dies für die ersuchende Person praktisch darin, dass diese zwischen der Beantwortung der Fragen und dem Verzicht auf das Zugangsgesuch wählen muss.³³⁸

Weitere Ausnahmen vom Recht auf Anonymität können durch gewisse Umstände entstehen. So bspw. wenn eine *myndighet* der ersuchenden Person eine Rechnung zustellen muss oder ein den Zugang ablehnender Beschluss angefochten wird.³³⁹ Die Praxis hat wiederholt festgehalten, dass die Anfechtung von abschlägigen Beschlüssen aufgrund verfahrensrechtlicher Vorgaben nicht anonym erfolgen kann.³⁴⁰

³³³ JO-Beschluss vom 3. November 2008, 4571-2007.

³³⁴ Zum Begriff siehe hinten, [Teil 4 Kapitel 1 III.2.2.](#)

³³⁵ Zum Begriff siehe hinten, [Teil 4 Kapitel 1 III.2.1.](#)

³³⁶ Heuman, rättsläget zu Kap. 2 § 18 TF.

³³⁷ JO-Beschluss vom 20. Mai 2005, 4106-2003.

³³⁸ Heuman, rättsläget zu Kap. 2 § 18 TF.

³³⁹ Bohlin, offentlighetsprincipen, 149, Holstad/Holstad, 28 f.

³⁴⁰ HFD 2021 ref. 7, HFD 2014 ref. 28.

VII. Frist

Eine verfassungsrechtlich oder gesetzlich vorgesehene, in Anzahl Tagen oder Wochen genau bezeichnete Frist zur Bearbeitung von Zugangsgesuchen existiert nicht.³⁴¹ Aus Kap. 2 § 15 TF ergeht, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument sofort oder sobald als möglich gewährt werden soll, sofern Zugang gewährt werden darf.³⁴² § 9 FL präzisiert, dass Behörden Geschäfte u.a. *snabbt* (rasch) bearbeiten sollen. Aus der reichhaltigen Praxis des JO kann gefolgert werden, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument normalerweise spätestens am Tag nach dem Gesuch gewährt werden soll.³⁴³

Auch sind Verzögerungen bei der Behandlung von Zugangsgesuchen zu begründen.³⁴⁴ So wurde die Regierungskanzlei vom JO gerügt, weil sie drei Tage mit der Gewährung des Zugangs zu Dokument gewartet hatte.³⁴⁵ Auch wurde ein Mitarbeitender einer *myndighet* von derselben Instanz gerügt, da er mit der Bearbeitung eines Zugangsgesuchs nicht begann, als noch 40 Minuten des Arbeitstags ausstehend waren.³⁴⁶

Muss ein amtliches Dokument aufgrund seines grossen Umfangs oder komplexen Inhalts eingehend hinsichtlich der Bestimmungen des OSL geprüft werden, ist der betreffenden Behörde mehr Zeit für die Bearbeitung des Gesuchs einzuräumen.³⁴⁷

Gilt ein Zugangsgesuch nur gewissen Informationen, die in einem amtlichen Dokument enthalten sind, kommt Kap. 6 § 4 OSL zur Anwendung. Gemäss dieser Bestimmung darf der normale Gang der Arbeit nicht durch ein solches Gesuch gehindert werden. Eine Behörde kann das Ersuchen in einem solchen Fall mit der Begründung ablehnen, keine Zeit für die Behandlung zu haben. In der Praxis kann diese Einschränkung umgangen werden, indem die ersuchende Person Zugang zum gesamten amtlichen Dokument verlangt.³⁴⁸

³⁴¹ Von Essen/Bohlin/Warmling Conradson, 111.

³⁴² Hierzu Bohlin, offentlighetsprincipen, 118.

³⁴³ Hierzu eine kürzere Übersicht bei Hed, 23 f.

³⁴⁴ JO-Beschluss vom 27. März 2013, 4506-2012.

³⁴⁵ JO-Beschluss vom 27. März 2013, 4506-2012.

³⁴⁶ JO-Beschluss vom 20. Januar 2016, 3725-2015.

³⁴⁷ Hed, 26.

³⁴⁸ Funcke, 123.

VIII. Zugangsgewährung

Kap. 2 § 15 Abs. 1 TF ermöglicht die Einsichtnahme in das amtliche Dokument in den Räumlichkeiten der aufbewahrenden Behörde. Die Form des Zugangs wird darüber hinaus vom Gesetz nicht geregelt und lässt damit Spielraum offen.³⁴⁹ Abschriften und entgeltliche Kopien vom Dokument sind zulässig (Kap. 2 § 16 Abs. 1 TF).

Ermöglicht die Behörde Zugang zu einem amtlichen Dokument, untersagt jedoch das Kopieren des Dokuments, bedarf dieser Entscheid einer Grundlage in einer Geheimhaltungsbestimmung.³⁵⁰ In der Praxis häufig geworden ist die Zustellung des Dokuments via Email, wobei hierauf kein rechtlicher Anspruch besteht, selbst wenn das Dokument digital zur Verfügung steht.³⁵¹

³⁴⁹ Heuman, N 58 zu Kap. 2 § 15 TF.

³⁵⁰ Urteil des kammarrätten in Stockholm vom 3. Juli 2013, 2672-13.

³⁵¹ Höök, introduction, 40, Hed, 27.

Teil 4: Einschränkungsmöglichkeiten des Zugangs zu amtlichen Dokumenten

Kapitel 1: Einschränkungen nach OSL

I. Vorbemerkungen

Wie oben beschrieben, sieht der schwedische Verfassungsgeber die Möglichkeit vor, den Zugang amtlichen Dokumenten einzuschränken, wenn gesetzlich umschriebene private oder öffentliche Interessen dies erfordern. In der Folge soll eine kurze Einführung in die Geheimhaltungsgesetzgebung den Weg für die Betrachtung der spezifischen Bestimmungen bereiten, die die Beschränkung des Zugangsrechts im auswärtigen Handeln ermöglichen.

Kap. 2 § 2 TF schränkt die in den *grundlagar* statuierte Öffentlichkeitsvermutung für amtliche Dokumente ein und zählt abschliessend die privaten und öffentlichen Interessen auf, die diese Einschränkung erlauben. Die Regelung auf Verfassungsstufe erschwert die Einführung neuer Einschränkungen und stützt damit das Öffentlichkeitsprinzip weiter.

Das OSL konkretisiert die in der TF enthaltenen Bestimmungen und beabsichtigt, eine gemeinsame Grundlage für die Geheimhaltung von Informationen und die Schweigepflicht von Verwaltungsangestellten in der gesamten öffentlichen Tätigkeit zu schaffen.³⁵²

II. Anwendungsbereich

1. Persönlicher Anwendungsbereich

Adressiert werden in Kap. 2 § 1 Abs. 1 OSL *myndigheter*.³⁵³ Zu *myndigheter* gemäss Kap 2 § 4 TF zählen weiter Reichstag und kommunale Parlamente (Kap. 2 § 2 OSL) sowie private Unternehmen, die von Gemeinden kontrolliert werden

³⁵² Bohlin, offentlighetsprincipen, 172, Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess, 35.

³⁵³ Zum Begriff der *myndighet* weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 1 III.1](#).

(Kap. 2 § 3 OSL). Im Umkehrschluss bedeutet Kap. 2 § 3 OSL, dass Unternehmen, die vom Zentralstaat kontrolliert werden, nicht als *myndighet* im Sinne des OSL gelten.³⁵⁴

Weiter sind gemäss Kap. 2 § 1 Abs. 2 OSL Personen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für eine *myndighet* von einer nach dem Gesetz als geheim geltenden Information Kenntnis bekommen haben, vom Verbot betroffen, diese Information auszunutzen oder bekannt zu geben. Dieses Verbot gilt auch nach Ablauf der Tätigkeit für die Behörde.³⁵⁵ Der persönliche Anwendungsbereich des OSL wird präzisiert durch die Reichweite von einzelnen Geheimhaltungsbestimmungen, die je nach Bereich unterschiedlich ist.³⁵⁶

2. Sachlicher Anwendungsbereich

Nach Kap. 1 § 1 Abs. 2 OSL regelt das Gesetz die Bearbeitung von amtlichen Dokumenten, die Schweigepflicht von Verwaltungsangestellten in der öffentlichen Tätigkeit und das Verbot, Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren. Kap. 3 § 1 OSL definiert die Geheimhaltung als Verbot, geheime Informationen mündlich, durch den Zugang zu einem amtlichen Dokument oder sonst wie bekannt zu geben. Ebenfalls verboten ist das Ausnutzen einer geheimen Information ausserhalb des durch die Geheimhaltung abgesteckten Kreises (Kap. 7 § 1 OSL).

Die Geheimhaltung betrifft grundsätzlich immer eine Information und nicht den Träger bzw. die Art und Weise der Herausgabe bzw. der Weiterleitung.³⁵⁷ Dennoch bestehen teilweise unterschiedliche Regelungen für geheime Informationen in amtlichen Dokumenten und solchen, die mündlich bekannt gegeben werden und damit die Schweigepflicht von Verwaltungsangestellten tangieren.

So bspw. die Bestimmungen der *tryckfrihet* respektive der *meddelarfrihet*, die die Weiterleitung von geheimen Informationen in Form von amtlichen Dokumenten bestrafen, die mündliche Weiterleitung einer geheimen Information zum Zwecke der Publikation hingegen straffrei belassen.³⁵⁸ Der medialen Form

³⁵⁴ Dies ist umstritten. Vgl. hierzu SOU 2004:75, 99 ff. Da dieser Umstand für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung ist, wird auf weitere Ausführungen verzichtet.

³⁵⁵ Holstad/Holstad, 24, Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 41.

³⁵⁶ Hierzu weiter hinten, [Teil 4 Kapitel 1 III.3.](#)

³⁵⁷ Bohlin, *offentlighetsprincipen*, 172, Höök, *introduktion*, 43, Ahola, 114.

³⁵⁸ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 3 III.3.](#)

der Information sind weiter Unterschiede hinsichtlich Fristen,³⁵⁹ Erfassung in der Geschäftsverwaltung,³⁶⁰ Zugangsgewährung³⁶¹ sowie Rechtsschutz geschuldet.³⁶²

3. Örtlicher Anwendungsbereich

Hinsichtlich des örtlichen Anwendungsbereichs kann auf die Ausführungen zum Zugang zu amtlichen Dokumenten verwiesen werden.³⁶³

III. Aufbau der Geheimhaltungsbestimmungen

Ob eine Information der Geheimhaltung unterliegt, wird durch drei verschiedene Elemente bestimmt.³⁶⁴ Diese in der Folge zu beschreibenden Elemente sind nicht immer scharf voneinander abzugrenzen, was auch durch die Lehre bestätigt wird.³⁶⁵

1. Sekretessens föremål

Unter *sekretessens föremål* (Geheimhaltungsobjekt) wird jene Information verstanden, die gemäss OSL geheim gehalten werden soll.³⁶⁶ Dabei enthalten die einzelnen Geheimhaltungsbestimmungen im OSL eine Beschreibung, welcher inhaltlicher Art die Information jeweils sein muss, damit sie der Geheimhaltung unterliegt.³⁶⁷ Unterschieden wird gemäss Kap. 3 § 1 OSL zwischen *sekretessreglerad uppgift* und *sekretessbelagd uppgift*, wobei Ersteres bedeutet, dass für eine Information eine Geheimhaltungsbestimmung existiert. Zweiterer Begriff statuiert, dass die Information im Einzelfall geheim ist.

³⁵⁹ Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 VII.](#)

³⁶⁰ Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 II.](#)

³⁶¹ Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 VIII.](#)

³⁶² Hierzu weiter hinten, [Teil 6 Kapitel 1.](#)

³⁶³ Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 1 IV.](#)

³⁶⁴ Prop. 2012/13:192, 8.

³⁶⁵ Ekroth, metod, 447.

³⁶⁶ Prop. 2012/13:192, 8, Höök, sekretess mellan myndigheter, 13, Ekroth, metod, 447.

³⁶⁷ Ahola, 137.

2. Sekretessens styrka

Sekretessens styrka (Umfang der Geheimhaltung) wird durch Schadenserfordernisse konkretisiert, die vorliegen müssen, damit eine Information als geheim qualifiziert und der Zugang dazu verweigert werden kann.³⁶⁸ Dabei wird zwischen drei Schadenserfordernissen unterschieden, welche weiter hinten beschrieben werden.

Das Vorliegen eines Schadens wird im OSL mit den Begriffen *skada* bzw. *men* zum Ausdruck gebracht. Während *skada* mit dem Widerfahren ökonomischer Nachteile gleichbedeutend ist, umschreibt der Begriff *men* primär die Kränkung der persönlichen Integrität.³⁶⁹ Bei der Anwendung der Begriffe wird von einer subjektiven Sichtweise der potenziell betroffenen Person bzw. Behörde ausgegangen. Diese Sicht ist jedoch nicht absolut und kann durch eine objektive Sicht präzisiert werden.³⁷⁰

Bei der Ausformung der unterschiedlichen Geheimhaltungsbestimmungen im OSL bestand die Absicht, den Umfang der Geheimhaltung auf das absolut Nötigste zu beschränken.³⁷¹ Entsprechend regelt das OSL die Voraussetzungen für die Geheimhaltung je nach Politikbereich unterschiedlich, wobei jeweils unterschiedliche private und öffentliche Interessen an der Öffentlichkeit respektive an der Geheimhaltung einander gegenübergestellt werden.

2.1 Rakt skaderekvisit

Rakt skaderekvisit (einfaches Schadenserfordernis) statuiert die Öffentlichkeit einer Information, sofern nicht angenommen werden muss, dass ein Schaden entsteht, wenn eine Information (bspw. durch Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument) bekannt gegeben wird.³⁷² Die Grundannahme ist jene der Öffentlichkeit und im Falle eines Zugangsgesuchs wird vom zuständigen Mitarbeitenden einer Behörde kein Ermessen im Einzelfall sondern eine Beurteilung erwartet, ob die Bekanntgabe der betreffenden Informationen ty-

³⁶⁸ Ekroth, metod, 449.

³⁶⁹ Hed, 41, Ekroth, metod, 451, Höök, sekretess mellan myndigheter, 15.

³⁷⁰ Ekroth, metod, 452.

³⁷¹ Prop. 1979/1980:2, 78, Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess, 47, Holstad/Holstad, 26.

³⁷² Ekroth, metod, 449.

pischerweise Schaden verursachen können.³⁷³ Ein Beispiel für die Anwendung des einfachen Schadenserfordernisses ist der Bereich des auswärtigen Handelns im engeren Sinne, welcher weiter hinten umschrieben wird.³⁷⁴

2.2 Omvänt skaderekvisit

Omvänt skaderekvisit (umgekehrtes Schadenserfordernis) erfordert Geheimhaltung, wenn nicht gezeigt werden kann, dass eine Information bekannt gegeben werden kann, ohne dass diese Bekanntgabe einen Schaden verursacht.³⁷⁵ Bei *omvänt skaderekvisit* gilt daher als Grundannahme die Geheimhaltung.³⁷⁶ Dies erfordert einen Ermessensentscheid des zuständigen Mitarbeitenden einer Verwaltungsbehörde im konkreten Fall.³⁷⁷

Beispielhaft kann an dieser Stelle Kap. 18 § 16 OSL, in welchem Informationen aus dem Waffenregister geregelt werden, genannt werden. Diese Norm unterstellt Informationen aus dem Waffenregister der Geheimhaltung, sofern nicht gezeigt werden kann, dass eine Bekanntgabe der Information keine Gefahr für eine strafbare Anwendung von Waffen oder Munition darstellt.

2.3 Absolut sekretess

Bei Fehlen eines *skaderekvisit* gilt *absolut sekretess* (absolute Geheimhaltung).³⁷⁸ Als Beispiel hierfür können Informationen angeführt werden, die den zuständigen *myndigheter* von Privaten vertraulich innerhalb der kommunalen Familienberatung (Kap. 26 § 3 OSL) oder bei notariellen Geschäften (Kap. 40 § 2 OSL) mitgeteilt werden.

Es bedarf in solchen Fällen keiner Beurteilung durch den zuständigen Mitarbeitenden der Verwaltungsbehörde, ob die Bekanntgabe einer Information allenfalls einen Schaden verursachen könnte, denn ein Schadenserfordernis wird gar nicht formuliert. Die Geheimhaltung gilt in jedem Fall.³⁷⁹ Die absolute Geheimhaltung kann einzig durch eine *sekretessbrytande bestämmelse* (geheimhaltungsdurchbrechende Bestimmung) eingeschränkt werden.³⁸⁰

³⁷³ Holstad/Holstad, 27, Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 49, Hed, 40.

³⁷⁴ Hierzu weiter hinten, [Teil 5 Kapitel 1 III](#).

³⁷⁵ Funcke, 287.

³⁷⁶ Ekroth, *metod*, 450.

³⁷⁷ Ekroth, *metod*, 450.

³⁷⁸ Höök, *sekretess mellan myndigheter*, 15.

³⁷⁹ Lenberg/Geijer/Tansjö, *sekretessens föremål, räckvidd och styrka zur Einleitung OSL*.

³⁸⁰ Höök, *sekretess mellan myndigheter*, 13. Hierzu sogleich, [Teil 4 Kapitel 1 V](#).

3. Sekretessens räckvidd

Sekretessens räckvidd (Reichweite einer Geheimhaltungsbestimmung) schreibt vor, welche *myndigheter* oder in welchem Politikbereich eine Bestimmung anzuwenden hat bzw. Letztere anzuwenden ist.³⁸¹ Es müssen nicht alle in Kap. 2 § 1-5 OSL genannten *myndigheter* sämtliche im OSL enthaltenen Geheimhaltungsbestimmungen anwenden.

Bspw. kann eine Bestimmung Geheimhaltung für eine Information bei einer spezifischen *myndighet* (so die Regierung in Kap. 16 § 1 OSL) oder einen bestimmten Bereich (so der Gesundheits- und Pflegebereich in Kap. 25 § 1 OSL) vorschreiben. Eine Vorschrift, die einer bestimmten *myndighet* die Pflicht auferlegt, eine Geheimhaltungsbestimmung anzuwenden, weil ihr diese Aufgabe explizit vom OSL zugewiesen oder sie vom entsprechenden Regelungsbereich typischerweise erfasst wird, wird *primär sekretessbestämmelse* (primäre Geheimhaltungsbestimmung) genannt (Kap. 3 § 1 OSL).

Wird eine geheime Information nun mit einer anderen *myndighet* ausgetauscht, bedeutet dies nicht, dass dieselbe Geheimhaltungsbestimmung auch bei der empfangenden *myndighet* weiterhin anwendbar ist.³⁸² Dies kann u.U. dazu führen, dass eine Information bei der empfangenden *myndighet* öffentlich ist, weil die Geheimhaltungsbestimmung, die bei der versendenden *myndighet* einschlägig war, bei der empfangenden *myndighet* nicht mehr anwendbar ist.

Das OSL kennt grundsätzlich keine generelle Überführung der Geheimhaltung einer Information auf eine andere *myndighet*, eine *bestämmelse om överföring av sekretess* gemäss Kap. 3 § 1 OSL. Vielmehr ist der Ausgangspunkt jener, dass die empfangende Behörde nicht per se dieselbe Geheimhaltungsbestimmung anwenden muss.³⁸³ Eine Information ist bei der empfangenden Verwaltungsbehörde nur dann geheim, wenn auf Letztere eine weitere primäre Geheimhaltungsbestimmung anwendbar ist (Kap. 7 § 2 OSL). Nur wenn die Überführung der Geheimhaltung ausdrücklich im Gesetz genannt ist, muss dieselbe Geheimhaltungsbestimmung im Falle eines Zugangsgesuches von der empfangenden *myndighet* ebenfalls angewendet werden.³⁸⁴

³⁸¹ Ahola, 136, UD/2021/08966, 12.

³⁸² Höök, sekretess mellan myndigheter, 21.

³⁸³ Lorentzon, vanligen följer inte sekretessen med vid ett överlämnande av en uppgift zu Kap. 11 OSL, Bohlin, offentlighetsprincipen, 203.

³⁸⁴ Ledendal/Larsson/Wernberg, 274.

In Kap. 11 OSL werden einige Bereiche aufgeführt, in denen die Überführung der Geheimhaltung einer Information generell vorgesehen ist. So bspw. bei der Archivierung, im Zuge derer Informationen, die bei der mitteilenden Behörde von Geheimhaltung erfasst sind, auch bei der Archivbehörde aufgrund derselben Bestimmung geheim sind (Kap. 11 § 6 OSL). Bei einer solchen sog. *sekundär sekretess* wird die Anwendung einer spezifischen Geheimhaltungsbestimmung auf einen Bereich ausgedehnt, der gemäss Wortlaut der Bestimmung nicht vom Anwendungsbereich erfasst ist.³⁸⁵

Die Reichweite der Geheimhaltung ist im Bereich des auswärtigen Handelns unterschiedlich geregelt. Während Kap. 15 § 1 OSL, welches die Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im engeren Sinne regelt, und Kap. 15 § 2 OSL, das die Geheimhaltung im Bereich der Verteidigung beschreibt, die Anwendung der Geheimhaltungsbestimmung nicht auf eine bestimmte *myndighet* beschränken und die Reichweite damit sehr gross ist,³⁸⁶ gilt die Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1a OSL, welches die Bestimmungen zur Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit statuiert, für jene Behörden, die eine Information aus einem bindenden völkerrechtlichen Vertrag empfangen hat.³⁸⁷ Angesichts der zunehmenden Internationalisierung ist auch die Reichweite dieser Bestimmung beträchtlich.

IV. Schutzfristen

Das OSL legt für die unterschiedlichen Geheimhaltungsbestimmungen Schutzfristen fest, während derer für Informationen aus amtlichen Dokumenten die Geheimhaltung gilt. Generell gilt, dass das Risiko für Schäden infolge der Bekanntgabe einer geheimen Information sinkt.³⁸⁸ Die Grosszahl der Bestimmungen im OSL enthalten Maximalfristen von zwei bis 70 Jahren für die Vermutung der Geheimhaltung.

In bestimmten Bereichen wird die Regierung ermächtigt, die Maximalfristen mittels Verordnung zu verlängern. So geschehen im Bereich der nationalen Sicherheit, wo für Informationen bezüglich Verteidigungsanlagen gemäss § 4 OSF eine Frist von 150 Jahren gilt.

³⁸⁵ SOU 2001:110, 48

³⁸⁶ Hollunger Wågner, N 221 zu Kap. 15 § 1 OSL respektive Lenberg/Geijer/Tansjö, erster Absatz zu Kap. 15 § 2 OSL.

³⁸⁷ Lenberg/Geijer/Tansjö, sekretessens räckvidd zu Kap. 15 § 1a OSL.

³⁸⁸ Strömberg/Lundell, handlingsoffentlighet och sekretess, 49.

Die Frist beginnt gemäss Kap 7 § 5 OSL ab Erstellung des amtlichen Dokuments zu laufen, sofern nichts anderes im Gesetz angegeben wird. Nach Ablauf der Frist kann eine entsprechende Geheimhaltungsbestimmung nicht mehr auf eine Information in einem amtlichen Dokument angewendet werden.³⁸⁹

V. Sekretessbrytande bestämmelser

Kap. 3 § 1 OSL umschreibt *sekretessbrytande bestämmelser* (geheimhaltungsdurchbrechenden Bestimmungen). Diese in nicht unbedeutendem Umfang vorkommenden Bestimmungen ermöglichen, dass Informationen, für welche die Geheimhaltung gilt, unter gewissen Umständen dennoch bekanntgegeben bzw. ausgetauscht werden dürfen.

1. Zusammenarbeit zweier myndigheter

Grundsätzlich sind geheime Informationen weder für private Ersuchende noch für andere *myndigheter* einsehbar (Kap. 8 § 1 OSL). Damit soll der Kreis von Personen, die von einer geheimen Information Kenntnis haben, möglichst klein gehalten werden.³⁹⁰ Der Austausch geheimer Informationen zwischen zwei Stellen innerhalb der gleichen *myndighet* ist ebenfalls untersagt. Dies wenn die beiden Stellen nach Kap. 8 § 2 OSL in unterschiedlichen, eigenständigen Tätigkeitsfeldern der Behörde tätig sind.³⁹¹ Gemäss den Materialien kann angenommen werden, dass zwei von einander unabhängige Abteilungen vorliegen, wenn diese in ihrer Tätigkeit jeweils unterschiedliche Geheimhaltungsbestimmungen anwenden müssen.³⁹²

Vom Grundsatz, dass geheime Informationen zwischen *myndigheter* nicht ausgetauscht werden dürfen, gibt es allerdings zahlreiche Ausnahmen.³⁹³ Diese sind in Kap. 10 §§ 15-28 OSL geregelt, wobei die subsidiär anwendbare Generalklausel in Kap. 10 § 27 OSL besagt, dass eine geheime Information mit einer anderen Verwaltungsbehörde ausgetauscht werden kann, wenn das Interesse an der Bekanntgabe offensichtlich grösser ist als jenes, dass durch die Geheimhaltung geschützt werden soll.³⁹⁴

³⁸⁹ Ekroth, metod, 452.

³⁹⁰ Holstad/Holstad, 47, Höök, sekretess mellan myndigheter, 17.

³⁹¹ SOU 2017:70, 272. Ausführlicher dazu Höök, sekretess mellan myndigheter, 32 ff.

³⁹² Prop. 2008/09:150, 358.

³⁹³ Ledendal/Larsson/Wernberg, 271

³⁹⁴ Ausführlicher zur Generalklausel, SOU 2001:110, 45 ff.

Den Austausch von geheimen Informationen zwischen schwedischen *myndigheter* und ausländischen bzw. zwischenstaatlich organisierten Verwaltungsbehörden regelt Kap. 8 § 3 OSL. Ein solcher Austausch ist möglich, wenn dieser von Gesetzes- oder Verordnungswegen vorgesehen ist, oder wenn der Austausch im umgekehrten Fall ebenfalls erfolgen würde und er im Einklang mit den schwedischen Interessen ist.³⁹⁵

2. Dispens

Mittels sog. *dispensbefogenheter* (Dispensbefugnisse) können die Regierung oder der Reichstag Ausnahmen von der Geheimhaltung verfügen. So ermöglicht Kap. 10 § 6 bzw. 8 OSL die Bekanntgabe geheimer Informationen aufgrund *synnerliga skäl* (besonderer Umstände) durch Regierung oder Reichstag.

3. Auflage

Durch *utlämnande med förbehåll* (Bekanntgabe mit Vorbehalt, Auflage) kann eine *myndighet* eine an sich geheime Information dennoch bekanntgeben (Kap. 10 § 14 OSL). Dabei kann die *myndighet* die Weiterverbreitung oder die Nutzung der Information einschränken. Diese Möglichkeit illustriert das Bestreben, dem Öffentlichkeitsprinzip die grösstmögliche Wirkung zu geben.³⁹⁶

Die *myndighet* erachtet in diesem Fall das Risiko eines Schadens bei Bekanntgabe einer Information als gegeben doch durch Auflagen für die Verwendung als kalkulierbar.³⁹⁷ Dadurch wird Einsicht in Informationen für jene ersuchende Personen, die bereit sind, begrenzende Umstände zu akzeptieren, um im Gegenzug Einsicht in geheime Informationen zu bekommen, ermöglicht.³⁹⁸

4. Einwilligung

Von der Geheimhaltung einer Information kann gemäss Kap. 10 § 1 OSL abgewichen werden, wenn eine Privatperson, deren Interesse durch die betreffende Geheimhaltungsbestimmung geschützt werden soll, einwilligt, dass die betreffende Information bekanntgegeben wird.

³⁹⁵ Englund Krafft, N 88 zu Kap. 8 § 3 OSL.

³⁹⁶ Hed, 47.

³⁹⁷ Lorentzon, Prövningen om en uppgift kann lämnas ut med förbehåll zu Kap. 14 OSL.

³⁹⁸ JO-Beschluss vom 28. November 2008, 2905-2007.

5. Notwendige Bekanntgabe

Geheimhaltung kann nach Kap. 10 § 2 OSL auch durchbrochen werden, wenn dies notwendig ist, damit eine Verwaltungsbehörde ihre gesetzlich vorgesehene Aufgabe wahrnehmen kann.³⁹⁹ So kann die Steuerbehörde Informationen über mögliche Steuerdelikte an die Staatsanwaltschaft weiterleiten, selbst wenn diese Informationen von der Geheimhaltung betroffen sind.⁴⁰⁰

6. Akteneinsicht im Rahmen eines Verfahrens

Kap. 10 § 3 OSL ermöglicht Parteien im Rahmen eines Verfahrens vor Gericht oder einer anderen *myndighet* die Akteneinsicht in Beweise, welche möglicherweise von Geheimhaltung umfasst sind.

VI. Sanktionen

Die Geheimhaltungsbestimmungen werden durchgehend von Sanktionsmöglichkeiten für die unzulässige Bekanntgabe von geheimen Informationen begleitet.⁴⁰¹ Kap. 14 § 2 OSL verweist für die Person, die gegen das Verbot, Informationen bekanntzugeben bzw. auszunutzen, verstößt, auf die Strafgesetzgebung und Kap. 20 BrB bzw. den darin enthaltenen Tatbestand *tjänstefel*.⁴⁰²

Der Straftatbestand sieht in Kap. 20 § 3 Abs. 1 BrB bei vorsätzlicher Verletzung der Schweigepflicht durch jene Person, die rechtlich verpflichtet ist, eine Information geheim zu halten, Busse oder maximal ein Jahr Gefängnis vor. Auch erfasst Kap. 20 § 3 Abs. 1 BrB das widerrechtliche Ausnutzen einer oben beschriebenen Information. Dabei ist der Wortlaut in Kap. 20 § 3 Abs. 1 BrB nicht ganz eindeutig.⁴⁰³ So wird nicht nur die Verletzung der Schweigepflicht sanktioniert sondern auch die unerlaubte Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁴⁰⁴

³⁹⁹ Englund Krafft, N 105 zu Kap. 10 § 2 OSL.

⁴⁰⁰ Prop. 1979/80:2, 123.

⁴⁰¹ Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 36.

⁴⁰² *Tjänstefel* ist weder dem in Art. 312 StGB enthaltenen Tatbestand des Amtsmissbrauchs noch mit der Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Art 320 StGB gleichzustellen. Kap. 20 § 3 Abs. 1 BrB kommt der Verletzung des Amtsgeheimnisses nahe, wobei der Tatbestand von Kap. 20 § 3 Abs. 1 BrB auch durch widerrechtliches Ausnutzen einer geheimen Information erfüllt werden kann.

⁴⁰³ Strömberg/Lundell, *handlingsoffentlighet och sekretess*, 36.

⁴⁰⁴ Roos, N 1060 zu Kap. 20 § 3 BrB.

Die fahrlässige Verletzung von Geheimhaltungsbestimmungen wird mittels Busse bestraft, bei nur geringen Vergehen kann von der Bestrafung abgesehen werden (Kap. 20 § 3 Abs. 2 BrB).

Kapitel 2: Informelle Einschränkungen des Zugangsrechts

I. Vorbemerkungen

Trotz detaillierter rechtlicher Verankerung und einer vergleichsweise weit entwickelten Kultur der Transparenz verbleibt bei der Behandlung von Zugangsgesuchen ein bedeutender Spielraum für Verwaltungsbehörden. Der potenziellen informellen, bürokratischen Beschränkungen sind viele, wobei folgend auf den Bereich des auswärtigen Handelns fokussiert werden soll.⁴⁰⁵

II. Informelle Beschränkung des Zugangsrechts in der Aussenverwaltung

1. Generell

Untersuchungen des parlamentarischen Verfassungsausschusses haben verschiedentlich gezeigt, dass die Regierungskanzlei, zu der das Aussenministerium gehört, rechtlich zweifelhafte Praktiken zur Geheimhaltung von Informationen angewendet hat.⁴⁰⁶ Auch der JO kam in mehreren Beschlüssen zur Auffassung, dass das Aussenministerium insbesondere die Pflicht zur raschen Prüfung der Zugangsgesuche missachtet habe.⁴⁰⁷ Da der Regierungskanzlei gemäss dem JO eine Vorbildfunktion im Umgang mit Zugangsgesuchen zukommt, ist dies umso bedauerlicher.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Wallberg, 62 ff., bietet eine Anleitung, wie Zugang zu amtlichen Dokumenten verhindert werden kann.

⁴⁰⁶ Bet. 2009/10:KU10, 16 ff., Bet. 2010/11:KU10, 21 ff., Bet. 2018/19:KU20, 124 ff.

⁴⁰⁷ JO-Beschlüsse vom 17. November 2014, 6276-2012, 6867-2012, 1112-2013, 2786-2013, 3107-2013 und vom 10. April 2019, 3996-2018.

⁴⁰⁸ JO-Beschlüsse vom 4. Oktober 2017, 6579-2016 und vom 27. März 2013, 639-2012, 2463-2012, 2732-2012.

2. Schwedens Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat

Exemplarisch für diese der Natur nach vielmehr bürokratischen denn rechtlichen Hürden für das Öffentlichkeitsprinzip steht die Kampagne Schwedens für die Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat, welche von 2014-2016 geführt wurde und in der Wahl Schwedens als nichtständiges Sicherheitsratsmitglied für die Periode von 2017-2018 gipfelte.

So legte die mit der Kampagne betraute, aus Mitarbeitenden verschiedener *myndigheter* bestehende Arbeitsgruppe Dokumente auf einer gemeinsamen Datenbank ab, wodurch die zwischen der schwedischen UNO-Repräsentation in New York und dem Aussenministerium in Stockholm ausgetauschten Dokumente nicht als *expedierat* und damit als internes Arbeitsmaterial galten, zu welchem kein Zugang gewährt wurde.⁴⁰⁹

Verschiedene von der Arbeitsgruppe erstellte Dokumente wurden darüber hinaus erst ein Jahr nach Abschluss der Kampagne in der Geschäftsverwaltung registriert, was im Lichte ähnlicher Befunde früherer Untersuchungen als fragwürdig taxiert wurde.⁴¹⁰

In einem Beschluss zur Kampagne für die Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat kritisierte der JO denn auch die zögerliche Bearbeitung eines Zugangsgesuches.⁴¹¹ Während das Aussenministerium in seiner Stellungnahme zum JO-Beschluss angab, dass eine vertiefte Prüfung von möglicherweise anwendbaren Geheimhaltungsbestimmungen Zeugnis der hohen Ambition sei, möglichst weit gehenden Zugang zu sämtlichen nachgefragten Informationen zu gewähren, hielt der JO entgegen, dass auch im Bereich des auswärtigen Handelns die Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten vermutet werde und eine derart lange Gesuchsprüfung gegen das Gebot der raschen Prüfung von Zugangsgesuchen verstosse.⁴¹²

Die damalige Aussenministerin sah sich in der Folge dazu veranlasst, eine Untersuchung über die Handhabung amtlicher Dokumente sowie des Zugangsrechts im Aussenministerium in Auftrag zu geben. Der Bericht, der unter dem Vorsitz des Leiters des Rechtsdienstes im Aussenministerium erarbeitet wurde, anerkennt, dass nicht genügend Massnahmen ergriffen worden seien,

⁴⁰⁹ Vgl. hierzu die Untersuchung des parlamentarischen Verfassungsausschusses, Bet. 2017/18:KU20, 127 ff.

⁴¹⁰ Bet. 2016/17:KU20, 143 ff., Bet. 2018/19:KU20, 124.

⁴¹¹ JO-Beschluss vom 4. Oktober 2017, 6579-2016.

⁴¹² Zur raschen Prüfung von Zugangsgesuchen weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 VII](#).

um die korrekte Handhabung von amtlichen Dokumenten und des Zugangsrechts in der Aussenverwaltung sicherzustellen.⁴¹³ Um diese Mängel anzugehen, wurden im Bericht verschiedene, allgemein gehaltene Massnahmen angekündigt, die von besserer Ausbildung im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips und der Geheimhaltung bis zur besseren Unterstützung der Mitarbeitenden bei der Bearbeitung von amtlichen Dokumenten und Zugangsgesuchen durch IT-Instrumente reichte.⁴¹⁴

Es ist jedoch zu bezweifeln, dass die angestossenen Massnahmen den im Bereich des auswärtigen Handelns existierenden Zielkonflikt zwischen grösstmöglicher Transparenz und traditionell herrschender Diskretion ein für alle Mal aufzulösen vermögen. So ist eine vollständig transparente Kampagne für den UNO-Sicherheitsrat ohne geheime Absprachen auch in der Zukunft kaum denkbar.

⁴¹³ UD/2017/19974/RS, 1.

⁴¹⁴ UD/2017/19974/RS, 4.

Teil 5: Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im weiteren Sinne

Kapitel 1: Utrikessekretessen

I. Vorbemerkungen

In der vorliegenden Abhandlung liegt das Augenmerk auf dem Bereich des auswärtigen Handelns, weshalb auf die entsprechenden Bestimmungen im OSL eingegangen werden soll. Darunter wird sowohl *utrikessekretessen* (auswärtiges Handeln im engeren Sinne) als auch die 2014 hinzugekommene Kategorie *internationellt samarbete* (internationale Zusammenarbeit) verstanden.

Die Zusammenarbeit mit verschiedenen Staaten und den Organen der EU auf unterschiedlichen Stufen der Politik und der Verwaltung hat zu stark gesteigertem Informationsaustausch geführt.⁴¹⁵ So kommen die Bestimmungen der *utrikessekretess* bspw. weit häufiger zur Anwendung seitdem Schweden der EU beigetreten ist.⁴¹⁶

Damit diese Internationalisierung der Verwaltungstätigkeit nicht zu eingeschränkter Einsicht in die Tätigkeit der Verwaltung führt, soll *utrikessekretessen* nach dem Willen des Gesetzgebers den Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht mehr als zwingend nötig begrenzen.⁴¹⁷

II. Jüngere Entstehungsgeschichte

Ein Spannungsverhältnis ergab sich in Schweden durch den Beitritt zur EU, welcher zeitgleich mit der Inkorporation der EMRK erfolgte.⁴¹⁸ Die jeweils sehr unterschiedlichen Auffassungen von EU-Mitgliedstaaten und die damaligen Verhältnisse insbesondere im Rat der EU bezüglich Transparenz generell und Zugang zu amtlichen Dokumenten im Speziellen sorgten im Vorfeld des EU-Beitritts für kontroverse Diskussionen in der schwedischen Öffentlichkeit.⁴¹⁹

⁴¹⁵ Reichel, svenska förvaltningsmodellerna, 66.

⁴¹⁶ Hollunger Wågner, N 224 zu Kap. 15 § 1 OSL.

⁴¹⁷ Prop. 1994/95:112, 31.

⁴¹⁸ Zur Befindlichkeit der schwedischen Gesellschaft im Vorfeld des Beitritts siehe Nergelius, offene Staatlichkeit, N 3 ff.

⁴¹⁹ Prop. 1994/95:112, 17.

Die Regierung reagierte darauf und liess mehrere Berichte verfassen, welche die Vereinbarkeit des schwedischen Öffentlichkeitsprinzips mit dem EU-Acquis prüfen sollte.⁴²⁰ Auch die im Hinblick auf den Beitritt vorzunehmenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen wurden entsprechenden Untersuchungen unterzogen.⁴²¹

Es wurde zwar nicht befürchtet, dass das Öffentlichkeitsprinzip als solches aufgegeben werden müsste, doch dass von der Möglichkeit zur Geheimhaltung von Informationen durch schwedische Behörden extensiv Gebrauch gemacht werden könnte.⁴²² Dies mit Verweis auf Geheimhaltungsinteressen der EU-Organe bzw. anderer Mitgliedstaaten und auf die Internationalisierung von bislang zur Innenpolitik gezählten Politikbereichen.⁴²³

Dies wäre einer Aushöhlung des Öffentlichkeitsprinzips gleichgekommen. Insbesondere die in Kap. 2 § 2 TF enthaltene Möglichkeit zur Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, die die nationale Sicherheit oder die Beziehungen zu einem anderen Staat oder einer internationalen Organisation betreffen, stand im Zentrum der Diskussionen.⁴²⁴

Um den vorherrschenden Bedenken entgegenzutreten, schlug die Regierung eine Änderung des damals geltenden SekL vor, welche die grundsätzliche Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten einführen sollte, die Schweden im Rahmen ihrer EU-Mitgliedschaft bearbeitete.⁴²⁵

Dies im Gegensatz zum damals geltenden Recht, das für Informationen im Bereich des auswärtigen Handelns in bestimmten Fällen die Geheimhaltung vermutete (Kap. 2 § 1 SekL). So galt für Informationen, die von der Regierung bzw. von Auslandsrepräsentationen aufbewahrt wurden, die Vermutung der Geheimhaltung (sog. *omvänt skaderekvisit*). Bei übrigen *myndigheter* wurde die Öffentlichkeit vermutet (sog. *rakt skaderekvisit*).⁴²⁶ Der entsprechende Vorschlag wurde angenommen und trat in Kraft.

⁴²⁰ SOU 1993:14, SOU 1994:49.

⁴²¹ Prop. 1994/95:112, Prop. 1993/94:114, 1993/1994:KU21. Hierzu Nergelius, offene Staatlichkeit, N 14 ff.

⁴²² Österdahl, offentlighetsprincipen, utrikessekretessen och EU, 617.

⁴²³ Norström, 81.

⁴²⁴ SOU 1994:49, 13.

⁴²⁵ Hierzu SOU 1994:49, 85 ff., und Prop. 1994/95:112, 17 ff.

⁴²⁶ Hierzu Prop. 1994/95:112, 26 ff.

III. Objekt der Geheimhaltung

1. Kerngehalt

Kap. 15 § 1 OSL schreibt vor, dass Informationen geheim sind, wenn durch ihre Bekanntgabe die Verbindungen Schwedens zu anderen Staaten, internationalen Organisationen, ausländischen Verwaltungen und ausländischen oder staatenlosen juristischen oder natürlichen Personen negativ beeinträchtigt werden (*störa*) oder auf andere Weise dem Land geschadet wird (*skada*).

Gemäss Kap. 15 § 1 OSL können sowohl Informationen zu Schwedens Verbindungen zu den oben angeführten Völkerrechtssubjekten sowie privaten und juristischen Personen als auch Informationen zu denselben Akteuren ohne Anknüpfung an schwedische Verbindungen von der Geheimhaltung umfasst werden.⁴²⁷ So unterliegen bspw. Informationen zu UNO- oder EU-Angelegenheiten, die keinerlei Anknüpfung zu Schwedens Mitgliedschaft in diesen Organisationen haben, potenziell der Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL.

Unter Verbindungen werden dabei nicht nur direkte Kontakte zwischen Regierungen verstanden, sondern auch kulturelle und Handelsverbindungen mit privaten und juristischen Personen anderer Staaten oder Staatenlosen.⁴²⁸

2. Praxis zum Geheimhaltungsobjekt

Durch die breite Definition des Geheimhaltungsobjekts im Bereich des auswärtigen Handelns hat es in der Praxis wenig Fälle gegeben, bei denen die Eingrenzung des Geheimhaltungsobjekts über die Gewährung bzw. die Ablehnung eines Zugangsgesuchs entschieden hätte. Die Praxis hat hinsichtlich des Geheimhaltungsobjekts in einem Leiturteil festgehalten, dass es der konkrete Inhalt einer Information oder in gewissen Fällen dessen Art und Anknüpfung an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit sein muss, welche die Geheimhaltung begründet.⁴²⁹

Im Ausgangsfall dieses Urteils verlangte eine Privatperson Zugang zu einer beim JK aufbewahrten Kopie einer Publikation des Religious Technology Center; die sog. Bibel der Scientologen. Dieses Dokument wurde bei verschiede-

⁴²⁷ Hollunger Wågner, N 223 zu Kap. 15 § 1 OSL.

⁴²⁸ Lenberg/Geijer/Tansjö, föremålet för sekretessen zu Kap. 15 § 1 OSL, Hollunger Wågner, N 222 zu Kap. 15 § 1 OSL, Funcke, 296, SOU 2004:75, 174.

⁴²⁹ RÅ 1998 ref. 42.

nen *myndigheter* aufbewahrt und u.a. von der Parlamentskanzlei und einem Bezirksgericht an Gesuchstellende herausgegeben. Ein Gesuch um Zugang zu diesem Dokument bei der Regierung wurde allerdings mit Verweis auf Kap. 2 § 1 SekL (heute Kap. 15 § 1 OSL) abgelehnt.

Der JK wandte sich aufgrund des negativen Beschlusses der Regierung an das Aussenministerium mit Bitte um Stellungnahme zur möglichen Gewährung des Zugangs zum Dokument. In der Stellungnahme sprach sich das Aussenministerium gegen die Zugangsgewährung und für die Ablehnung des Zugangsgesuchs aus.

Aus der Begründung des Aussenministeriums wurde ersichtlich, dass die USA die legitimen Interessen des Religious Technology Center durch eine Gewährung des Zugangs als verletzt betrachteten. Weiter stellten die USA Schweden Nachteile in Aussicht, weil schwedische Behörden trotz eingegangener völkerrechtlicher Pflichten wie dem TRIPS und der BÜ Zugang zu dem aus Sicht der USA urheberrechtlich geschützten Dokument der Scientology gewährten. So standen handelsrechtliche Massnahmen wie die Einleitung eines entsprechenden Konsultationsverfahrens im Rahmen der WTO im Raum.

Der JK erachtete die Geheimhaltung aufgrund dieser Stellungnahme als begründet und lehnte das Zugangsgesuch in der Folge ab. Die um Zugang ersuchende Person zog diesen Entscheid weiter, der von der Folgeinstanz – *kammarrätten* – bestätigt wurde.

Kammarrätten verwies zwar darauf, dass die schwedische Verfassung das Spannungsverhältnis, welches sich aus dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Urheberrecht ergeben kann, zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips regelt. Dies sieht Kap. 1 § 11 TF i.V.m. § 26b Abs. 1 *lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk* (Gesetz über das Urheberrecht literarischer und künstlerische Werke) vor.⁴³⁰ Doch sah *kammarrätten* das Interesse an der Geheimhaltung durch die in Aussicht gestellten Nachteile für die Handelsverbindungen Schwedens zu den USA dennoch als gegeben an.

Das daraufhin angerufene höchste Verwaltungsgericht – damals *regeringsrätten* – anerkannte die möglichen negativen Folgen einer Gewährung des Zugangs für die Handelsverbindungen, kam bei der Auslegung der Geheimhaltungsbestimmung zu einem im Vergleich zum *kammarrätten* gegenteiligen Beschluss. *Regeringsrätten* verwies darauf, dass im vorliegenden Fall nicht die Gewährung des Zugangs zum in Frage stehenden Dokument zu negativen Aus-

⁴³⁰ 1960:729.

wirkungen auf die Beziehungen zu den USA führen würde sondern der vom Gesetzgeber gewollte Vorrang des Öffentlichkeitsprinzips vor dem Urheberrecht.

Diese Ordnung könne auch nicht durch Verweis auf Kap. 2 § 1 SekL umgestossen werden. Mit anderen Worten sei es nicht die Bekanntgabe der Informationen im amtlichen Dokument, welche die Beziehungen zu den USA negativ beeinträchtigten, womit das Objekt der Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL nicht tangiert sei.

Regeringsrätten hob das Urteil der Vorinstanz auf und ordnete an, dass das amtliche Dokument an den Kläger herauszugeben sei.

In zwei hierauf folgenden Fällen hielt *regeringsrätten* fest, dass die Stellungnahme des Aussenministeriums, welche die Gründe für die Geheimhaltung der sog. Bibel der Scientologen enthielt, in jenen Teilen, in welchen es Einschätzungen des Aussenministeriums zu möglichen aussenpolitischen Komplikationen bei der Gewährung des Zugangs zur Bibel der Scientologen beschrieb, geheim sei.⁴³¹ Es handle sich dabei um Informationen über die völkerrechtlichen Verbindungen zu den USA. Darüber hinaus hätten diese vom Inhalt her das Potenzial, diese Verbindungen negativ zu beeinträchtigen.

Unklar ist die Lage, wenn nicht der konkrete Inhalt einer Information sondern dessen Art und Anknüpfung an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit als Geheimhaltungsobjekt qualifiziert wird. Während nämlich der Inhalt einer Information und dessen Qualifikation als Geheimhaltungsobjekt verhältnismässig objektiv und präzise erfolgen kann, ist dies bei der Art und Anknüpfung an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit aufgrund der sehr offenen Formulierung problematischer.

Mit Verweis auf das oben besprochene Leiturteil RÅ 1998 ref. 42 qualifizierte das Stockholmer *kammarrätt* in zwei Fällen nicht den Inhalt eines herausverlangten amtlichen Dokuments sondern die Anknüpfung dieser Information an die Beziehung schwedischer Behörden zur EU bzw. zu anderen Staaten als Geheimhaltungsobjekt nach Kap. 15 § 1 OSL.⁴³² Die in Frage stehenden Informationen betrafen Studien, die der schwedischen Arzneimittelagentur im Rahmen der europäischen Arzneimittelzusammenarbeit zugekommen waren. Eine

⁴³¹ RÅ 1998 not. 69, RÅ 1998 not. 118.

⁴³² Urteile des *kammarrätten* in Stockholm vom 13. Dezember 2013, 5010-13 und 4024-13.

Begründung, weshalb diese Informationen gerade aufgrund ihrer Art und Anknüpfung an die zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit als Geheimhaltungsobjekt anzusehen waren, fehlte jedoch.

Auch Informationen, die die Behörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen eines Rekrutierungsprozesses für die UNO bearbeitete, wurden ohne tiefere Begründung als Objekt der Geheimhaltung qualifiziert, weil sie an die Verbindung Schwedens zur UNO anknüpften.⁴³³ Eine im Rekrutierungsprozess abgelehnte Bewerberin hatte Zugang zu den Dossiers der erfolgreichen Bewerber verlangt, was von der *myndighet* mit Verweis auf Kap. 15 § 1 OSL abgelehnt wurde.

In zwei Fällen des internationalen Steuerrechts kam das Stockholmer *kammarrätt* zum Schluss, dass weder Inhalt noch Art und Anknüpfung an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL rechtfertigten. Es handelte sich dabei im ersten Fall um Informationen zu Rechtshilfeersuchen im Rahmen eines Informationsaustauschabkommens im Steuerbereich.⁴³⁴ Das dem Urteil zugrunde liegende Zugangsgesuch galt einem von einer schwedischen Behörde an die zuständigen Behörden in Monaco bzw. Isle of Man geschicktes Rechtshilfeersuchen samt der Antworten der letzteren beiden Behörden.

Das Stockholmer *kammarrätt* qualifizierte diese Informationen nicht als Geheimhaltungsobjekt gemäss Kap. 15 § 1 OSL, weil es nicht der Inhalt dieser Informationen an sich und auch nicht die Art und Anknüpfung an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit seien, welche die Beziehung Schwedens zu diesen beiden Staaten zu verschlechtern drohten. Das Gericht versagte darum Kap. 15 § 1 OSL die Anwendung, ohne überhaupt auf die Gründe dieser Nichtanwendbarkeit einzugehen.

Ein zweiter, ähnlich gelagerter Fall betraf drei Firmen, die Zugang zu sämtlichen amtlichen Dokumenten verlangten, die die schwedische Steuerverwaltung mit ihrer Schwesterbehörde in den USA im Rahmen einer Steuerüberprüfung der Firmen ausgetauscht hatte.⁴³⁵ Bezüglich der Anwendbarkeit von Kap. 15 § 1 OSL kam Stockholms *kammarrätt* zum Schluss, dass es nicht der Inhalt der Informationen sei, der eine Verschlechterung Schwedens Verbindungen mit den USA hervorrufen würde. Weiter argumentierte *kammarrätten*, dass die negativen Folgen, die eine Gewährung des Zugangs haben könnte,

⁴³³ Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 20. September 2016, 4084-16.

⁴³⁴ Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 3. Juli 2014, 3038-14.

⁴³⁵ Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 4. September 2014, 2909-14.

nicht jener Art seien, dass sie das gemäss Kap. 15 § 1 OSL nötige einfache Schandensfordernis erreichten. Eine Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL sei daher unzulässig.

Weit häufiger als das Geheimhaltungsobjekt entscheidet der Umfang der Geheimhaltung über die Gewährung des Zugangs bzw. die Geheimhaltung von Informationen.⁴³⁶ Es ist daher im Umkehrschluss davon auszugehen, dass in diesen Fällen das Geheimhaltungsobjekt den Voraussetzungen von Kap. 15 § 1 OSL entsprach.

Die automatische Subsumtion von Informationen aus bestimmten Politikbereichen unter das Geheimhaltungsobjekt gemäss Kap. 15 § 1 OSL aufgrund ihres Inhalts ist nicht möglich. Dennoch zeigt die Praxis, dass Informationen aus folgenden Politikbereichen typischerweise als Geheimhaltungsobjekt gemäss Kap. 15 § 1 OSL gelten.

So anerkennt die Praxis bspw., dass Informationen aus dem Bereich der internationalen Sicherheitspolitik zum Objekt der Geheimhaltung im Bereich der Aussenpolitik zählen. So wurde ein verschiedenen EU-Antiterrorhandlungsplänen geltendes Zugangsgesuch unter Kap. 15 § 1 OSL geprüft und die Gewährung des Zugangs von der zuständigen Behörde abgelehnt, weil Schwedens völkerrechtliche Verbindungen zur EU negativ beeinflusst worden wären.⁴³⁷

Weitere sicherheitsrelevante Informationen wie solche, die das Bedrohungsbild für ziviles Personal der schwedischen Armee in Afghanistan betrafen, fallen gemäss der Praxis ebenfalls unter die Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL.⁴³⁸ Im letzteren Fall wäre auch die Geheimhaltung im Bereich der Verteidigung nach Kap. 15 § 2 OSL einschlägig gewesen.

Wenig überraschend werden auch Informationen aus den Bereichen der nachrichtendienstlichen Tätigkeit, der Diplomatie und der internationalen Verbrechensbekämpfung unter Kap. 15 § 1 OSL geprüft.⁴³⁹ So wurden etwa Informationen über nachrichtendienstliche Quellen, Anlässe auf Auslandsreprä-

⁴³⁶ Hierzu sogleich, [Teil 5 Kapitel 1 IV](#).

⁴³⁷ Urteil des kammarrätten in Göteborg vom 6. April 2004, 2008-06.

⁴³⁸ Urteil des kammarrätten in Stockholm vom 27. Juni 2014, 1625-14.

⁴³⁹ Urteile des kammarrätten in Göteborg vom 4. November 2013, 5379-13, vom 20. September 2017, 4115-17, vom 9. März 1998, 6999-1997, vom 30. Januar 1996, 8369-1995, des kammarrätten in Jönköping vom 29. Januar 1996, 85-1996 und des kammarrätten in Stockholm vom 28. Mai 2020, 2546-20.

sensationen oder Emailkorrespondenzen zwischen einer ausländischen und der schwedischen Strafverfolgungsbehörde als Objekt der Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL qualifiziert.

Die Praxis hat im Einklang mit dem Wortlaut von Kap. 15 § 1 OSL auch Informationen, die eine juristische Person in einem anderen Staat betrafen, als Geheimhaltungsobjekt qualifiziert.⁴⁴⁰

IV. Umfang der Geheimhaltung

1. Kerngehalt

Im Bereich der Aussenpolitik nach Kap. 15 § 1 OSL gilt die Vermutung der Öffentlichkeit (*rakt skaderekvisit*). Gemäss dem Gesetzgeber sollte das Erfordernis der negativen Beeinträchtigung Schwedens Verbindungen zu anderen völkerrechtlichen Akteuren oder ausländischen natürlichen oder juristischen Personen bzw. des Schadens für das Land keine zu weite Interpretation erfahren.⁴⁴¹ Kleinere negative Beeinträchtigungen oder Irritationen im Verhältnis zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen sind demnach kein Grund, leichthin Zugangsgesuche abzulehnen.

Ist eine Behörde mit einem Zugangsgesuch konfrontiert, muss diese eine Beurteilung vornehmen. Dabei kann die Behörde den Umstand, dass eine bei ihr vorhandene Information gemäss dem Absender respektive Urheber geheim ist, in Betracht ziehen.⁴⁴² Im Verkehr mit internationalen Organisationen wie der EU und anderen Staaten kommen darüber hinaus Geheimmarkierungen wie bspw. ‚secret‘ oder ‚top secret‘ vor.⁴⁴³

Solche Dokumente enthalten normalerweise Informationen, deren Bekanntgabe dem Verhältnis Schwedens zur EU oder den anderen Staaten schaden würde und folglich auch nach schwedischem Recht der Geheimhaltung unterliegen.⁴⁴⁴ Eine in einem EU-Rechtsakt oder in einem völkerrechtlichen Vertrag enthaltene Geheimhaltungsbestimmung bzw. eine sich auf diese Grundlagen stützende Geheimmarkierung entbindet die schwedische Behörde hingegen

⁴⁴⁰ RÅ 2000 ref. 22. Zur ausführlichen Besprechung des Urteils weiter hinten, [Teil 5 Kapitel 1 IV.2.](#)

⁴⁴¹ Prop. 1979/80:2, 131, und die sich darauf beziehende Prop. 1994/95:112, 26.

⁴⁴² Prop. 1994/95:112, 29.

⁴⁴³ Zum Begriff der Geheimmarkierung weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 V.](#)

⁴⁴⁴ Lenberg/Geijer/Tansjö, förhållandet till EU:s säkerhetsskyddsbestemning, Kap. 15 § 1 OSL.

nicht von einer selbständig auszuführenden Prüfung, ob die im amtlichen Dokument enthaltene Informationen nach schwedischem Recht der Geheimhaltung unterliegen.

Von schwedischen Behörden stammende Informationen, die im Zusammenhang mit heiklen Schlussverhandlungen auf EU-Ebene stehen, sind gemäss den Materialien hingegen wohl von Geheimhaltung betroffen.⁴⁴⁵ Diese Informationen sind als Teil der Verhandlungsstrategie zu betrachten, welche u.a. mögliche Rückfallpositionen enthalten kann. Derlei Informationen sind damit nicht für die Öffentlichkeit bestimmt.

2. Praxis zum Umfang der Geheimhaltung

Ein Urteil des höchsten Verwaltungsgerichts betraf ein Zugangsgesuch, welches Emaillkorrespondenzen der *riksbank* (schwedische Zentralbank) mit anderen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten sowie der EZB bezüglich der Handhabung von finanziellen Risiken in den baltischen Staaten im Herbst 2008 galt.⁴⁴⁶ Zu diesem Zeitpunkt nahm die grosse Finanzkrise ihren Lauf. *Regeringsrätten* verwies in seinem Urteil auf die in der Geld- und Währungspolitik traditionell herrschende Diskretion und leitete aus diesem Umstand ab, dass Schwedens Möglichkeiten, künftig Informationen derselben Art zu erhalten, sich verschlechtern könnten, falls die ersuchten Informationen bekanntgegeben werden müssten.

In Bezug auf die Emaillkorrespondenzen hielt das Gericht fest, dass insbesondere Informationen über die finanzielle Situation anderer Staaten, Informationen, die die Finanzmärkte zu beeinflussen vermögen, sowie Informationen zu Netzwerken oder Verhandlungsstrategien als Geheimhaltungsobjekt nach Kap. 15 § 1 OSL zu qualifizieren sind. Darüber hinaus sei das in Kap. 15 § 1 OSL aufgestellte Schadenserfordernis erfüllt. Hingegen urteilte das Gericht, dass gewisse ebenfalls ersuchte Informationen an die gesuchstellende Person herauszugeben seien. So u.a. Informationen, die keine Auswirkungen mehr auf das Finanzsystem haben könnten, oder Kontakte zwischen Vorsitzenden von Zentralbanken respektive zuständigen Mitarbeitenden, die zur normalen Geschäftstätigkeit zählten.

⁴⁴⁵ Prop. 1994/95:112, 29.

⁴⁴⁶ RÅ 2009 ref. 59.

Riksbanken stand auch im Zentrum eines weiteren höchstrichterlichen Urteils, das bezüglich Umfang der Geheimhaltung von Interesse ist.⁴⁴⁷ *Riksbanken* hatte ein Zugangsgesuch eines Journalisten, das dem Inventar der Goldreserven galt, u.a. mit Verweis auf Kap. 15 § 1 OSL abgelehnt. Dies weil die ausländischen Zentralbanken, bei welchen *riksbanken* jeweils einen Teil seiner Goldreserven lagerte, auf Anfrage der *riksbank* hin die Gewährung des Zugangs zu diesen Informationen abgelehnt hatten. Der HFD führte im Urteil zunächst aus, dass das Zugangsgesuch nicht ausschliesslich aufgrund Ablehnung der ausländischen Zentralbanken abgelehnt werden könne.

Mit Verweis auf die in Aussicht gestellte beeinträchtigte Möglichkeit zur weiteren Aufbewahrung der Goldreserven bei den ausländischen Zentralbanken folgte der HFD indes, dass dieser Umstand dem Land schaden könnte und wies die Beschwerde ab.

Inwiefern sich die Haltung von den die Gewährung des Zugangsgesuchs ablehnenden ausländischen bzw. zwischenstaatlichen Behörden auf den Umfang der Geheimhaltung auswirkt, stand im Zentrum eines anderen Urteils des *regeringsrätten*.

Dem *jordbruksverk* (Landwirtschaftsministerium) war im Rahmen der Freisetzungs-RL ein vom dänischen Umweltministerium stammendes Dokument zugekommen, zu welchem eine Privatperson um Zugang ersuchte.⁴⁴⁸ Das Dokument betraf eine Molekularanalyse zu einem genmanipulierten Nahrungsmittel, welche Teil eines Marktzugangsverfahrens war. Sowohl das vom *jordbruksverk* angerufene schwedische Aussenministerium als auch das dänische Energie- und Umweltministerium äusserten sich dahingehend, dass der Zugang zum Dokument teilweise gewährt werden dürfe.

Dies in dem Umfang wie es von den dänischen Behörden bei der Übermittlung des Dokuments an die EU-Kommission als öffentlich betrachtet wurde (Art. 19 Abs. 3 Freisetzungs-RL). *Jordbruksverket* gewährte in der Folge teilweisen Zugang mit Verweis auf die Geheimhaltungsbestimmung in Art. 19 Abs. 1 Freisetzungs-RL, die Beurteilung der dänischen Behörde nach Art. 19 Abs. 3 Freisetzungs-RL sowie die Stellungnahme des schwedischen Aussenministeriums, welches bei Gewährung des Zugangs zum gesamten Dokument eine negative Beeinträchtigung der Verbindung Schwedens zu Dänemark und der EU-Kommission befürchtete.

⁴⁴⁷ Urteil des HFD vom 8. März 2016, 7180-15.

⁴⁴⁸ RÅ 2000 ref. 22.

Der von der ersuchenden Person nach abschlägigem Urteil des *kammarrätten* angerufene *regeringsrätten* erinnerte an die Absichten des Gesetzgebers, in EU-Angelegenheiten grösstmögliche Transparenz zu bewahren. Zudem führte *regeringsrätten* aus, dass die Vorinstanzen fälschlicherweise die Bestimmungen zur Geheimhaltung in auswärtigen Angelegenheiten auf eine Bestimmung in einer EU-Richtlinie mit dem Zweck, die wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen zu schützen, angewendet hatten. Zwar dürfe und müsse eine Behörde gegebenenfalls mehrere Geheimhaltungsbestimmungen auf ein und dieselbe Information anwenden, in welchem Fall die für ersuchende Person strengere Geheimhaltungsbestimmung Vorrang geniessen würde.

Mit Verweis auf seine frühere Rechtsprechung führte *regeringsrätten* aus, dass der Inhalt des in Frage stehenden Dokuments und in gewissen Fällen die Anknüpfung an eine internationale Organisation entscheidend seien für die Beurteilung, ob die Gewährung des Zugangs zum amtlichen Dokument die Beziehungen Schwedens zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen negativ beeinträchtigen könnte. Im konkreten Fall sei es denn auch nicht der Inhalt des Dokuments, sondern vielmehr der Umstand, dass das *jordbruksverk* die Informationen von der EU-Kommission und indirekt von den dänischen Behörden bekommen hatte, welcher das Verhältnis Schwedens zu Dänemark und der EU-Kommission negativ beeinträchtigen könne.

Die Störung beruhte also auf der Ansicht der dänischen Behörden und der EU-Kommission, dass der Schutz für die wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen in Schweden ungenügend sei. *Regeringsrätten* befand, dass die aus der Gewährung des Zugangs zum Dokument möglicherweise entstehenden Unannehmlichkeiten nicht solcher Art seien, dass sie eine Geheimhaltung zum Schutz der schwedischen Interessen im Verkehr mit anderen Staaten und internationalen Organisation ermöglichen. *Regeringsrätten* urteilte, dass das Dokument in dem Umfang öffentlich sei, in welchem es nicht von anderen Geheimhaltungsbestimmungen als der Geheimhaltung in auswärtigen Angelegenheiten betroffen sei und wies die Angelegenheit zur Neubeurteilung an das *jordbruksverk* zurück.

Obwohl das höchste Verwaltungsgericht im eben beschriebenen Fall eine Stellungnahme einer ausländischen Behörde in die Interessenabwägung mit einbezog, von dieser inhaltlich aber im Resultat abwich, sind die Gewährung des Zugangs ablehnende bzw. gar ausbleibende Stellungnahmen ausländischer Behörden für die Gewährung des Zugangsrechts durch schwedische *myndigheter* oft entscheidend.

So wurde der ausdrückliche Hinweis auf Vertraulichkeit eines ausländischen Untersuchungsrichters im Rahmen einer gemeinsamen Ermittlung von schwedischen und spanischen Strafverfolgungsbehörden vom Stockholmer *kammarrätt* so gewertet, dass die Gewährung eines Zugangsgesuchs zu aus dieser Ermittlung stammenden amtlichen Dokument für die Beziehungen Schwedens zu Spanien ‚katastrophale‘ Konsequenzen haben könnte, weil im Bereich der Strafverfolgung das gegenseitige Vertrauen eine grosse Rolle spielt.⁴⁴⁹

In einem anderen Fall wurde ein Zugangsgesuch u.a. mit Verweis auf eine ausgebliebene Stellungnahme einer griechischen Behörde im Bereich des Schengener Informationssystems abgelehnt.⁴⁵⁰ Die um Zugang ersuchende Person hatte mit Verweis auf ihr datenschutzrechtliches Auskunftsrecht bei der zuständigen schwedischen Polizeibehörde um Einsicht in Informationen im Schengener Informationssystem gebeten. Das Register enthielt dabei von griechischen Behörden angeordnete Massnahmen. Da gemäss Art. 41 Abs. 3 VO SIS II in solchen Fällen eine Gelegenheit zur Stellungnahme für anordnende Staaten vorgesehen ist, kontaktierte die schwedische Polizeibehörde die zuständige Behörde in Griechenland.⁴⁵¹

Das Ausbleiben einer Stellungnahme wertete das Gericht im Sinne einer Ablehnung bezüglich der Bekanntgabe der Informationen und urteilte, dass eine Gewährung des Auskunftsrechts Kap. 15 § 1 OSL verletzt.

Eine detaillierte Auseinandersetzung, inwiefern die Gewährung des Zugangs zum amtlichen Dokument Schweden schaden würde, fehlt nicht nur in diesem Urteil.

Dies wurde in einem anderen Verfahren in einer abweichenden Meinung von einem urteilenden Richter moniert.⁴⁵² Ein herausverlangtes Antwortschreiben des schwedischen Aussenministeriums an die EU-Kommission, welches verschiedene Handlungsalternativen auf eine von der EU-Kommission geäusserten Kritik an der mangelnden Einhaltung EU-rechtlicher Vorgaben durch Schweden enthielt, wurde mit der Begründung geheim gehalten, dass die Bekanntgabe dieser Information Schwedens Verbindungen zur EU negativ beein-

⁴⁴⁹ Urteile des *kammarrätten* in Stockholm vom 27. November 2017, 5665-17, vom 27. November 2017, 5879-17 und vom 28. Mai 2020, 1389-20.

⁴⁵⁰ Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 3. November 2015, 5914-15.

⁴⁵¹ Ausführlicher zu den Grundlagen der Geheimhaltung in der internationalen Polizei- und Justizzusammenarbeit Dahlqvist/Westerlind, 253 ff.

⁴⁵² Urteil des *kammarrätten* in Göteborg vom 12. Januar 2006, 5833-05.

trächtigen könnte.⁴⁵³ In seiner abweichenden Meinung erachtete der Richter das Erfordernis des Schadens als nicht gegeben an, da keine konkrete Schadensbeurteilung vorgenommen worden war.

V. Reichweite der Geheimhaltung

Die Reichweite der Geheimhaltungsbestimmung wird weder durch das Objekt der Geheimhaltung noch durch die Nennung bestimmter Behörden formell begrenzt. So müssen auch kommunale Behörden Kap. 15 § 1 OSL anwenden. Vom Regelungsbereich her folgt jedoch, dass insbesondere Behörden mit Auslandsanknüpfung wie das Aussenministerium und die Repräsentationen Schwedens im Ausland von der Geheimhaltungsbestimmung am häufigsten betroffen sind, was sich auch in der Praxis spiegelt.⁴⁵⁴

VI. Zwischenfazit

In Bezug auf die Rechtsprechung zu Kap. 15 § 1 OSL sind folgende Feststellungen angezeigt. Zunächst scheint die Praxis der Unterscheidung zwischen Objekt und Umfang der Geheimhaltung wenig Bedeutung zuzumessen. So liefern die betrachteten Urteile wenig Aufschluss darüber, wie eine Information aufgrund ihrer Art und Anknüpfung an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit als Geheimhaltungsobjekt gemäss Kap. 15 § 1 OSL qualifiziert werden kann.

Während der Begriff der Verbindung Schwedens zu anderen Völkerrechtssubjekten respektive privaten oder juristischen Personen in den Materialien vorkommt und beschrieben wird,⁴⁵⁵ bleibt der Aspekt der Art und Anknüpfung einer Information an eine zwischenstaatliche oder andere internationale Tätigkeit sehr diffus. Nur sehr selten äussern sich Gerichte überhaupt explizit zur Frage, ob die ersuchte Information als Geheimhaltungsobjekt gemäss Kap. 15 § 1 OSL zu qualifizieren ist.⁴⁵⁶

⁴⁵³ Urteil des kammarrätten in Göteborg vom 12. Januar 2006, 5833-05.

⁴⁵⁴ So bspw. das schwedische Generalkonsulat in Jerusalem im Urteil des kammarrätten in Göteborg vom 20. September 2017, 4115-17, die schwedische Behörde für Entwicklungszusammenarbeit im Urteil des kammarrätten in Stockholm vom 20. September 2016, 4084-16, aber auch die schwedische Transportbehörde im Urteil des kammarrätten in Jönköping vom 10. März 2017, 484-17.

⁴⁵⁵ SOU 2004:75, 174.

⁴⁵⁶ So bspw. Urteil des HFD vom 8. März 2016, 7180-15.

Vielmehr scheint die Praxis Zugangsgesuche danach zu beurteilen, inwiefern die in Frage stehenden Informationen oder deren Anknüpfung an einen anderen Staat oder eine internationale Organisation geeignet ist, Schwedens Verbindungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen zu schaden. Mit anderen Worten gilt dem Umfang der Geheimhaltung das Augenmerk.

Jedoch fehlt es in der Praxis meistens an einer nennenswerten Auseinandersetzung mit dem potenziellen Schaden, dessen Vorliegen Voraussetzung für die Geheimhaltung ist. Weiter ist nur schwer festzustellen, in welchem Ausmass die der Gewährung des Zugangs ablehnend gegenüberstehende Haltung einer ausländischen Behörde für die Beurteilung durch die schwedische Behörde bzw. das urteilende Gericht entscheidend ist.

In manchen Urteilen scheint die Praxis für die Beurteilung der Geheimhaltung alleine auf die die Gewährung des Zugangs ablehnende Haltung von ausländischen Akteuren abzustellen.⁴⁵⁷ Dies ist mit dem Grundsatz, dass die schwedischen Behörden unabhängig über den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheiden müssen, und dem Grundsatz der Öffentlichkeit im Bereich von Kap. 15 § 1 OSL nicht vereinbar.

Die Bemessung des Schadens ist ein weiterer Punkt, in dem die Praxis keine über den Einzelfall hinaus verwertbaren Anhaltspunkte liefert.⁴⁵⁸ Mithin kann auch nicht wirklich verlässlich festgestellt werden, wie sich das Öffentlichkeitsprinzip im auswärtigen Handeln entwickelt. Eine sich verschärfende Praxis kann einzig bezüglich dem ziemlich beliebigen Bereich von Informationen aus Gästelisten, welche bei Anlässen von schwedischen Repräsentationen im Ausland gesammelt wurden, festgestellt werden.

Während in einem Urteil aus dem Jahr 2013 festgehalten wurde, dass die Bekanntgabe dieser Informationen nicht mit Verweis auf Kap. 15 § 1 OSL verweigert werden kann,⁴⁵⁹ kam dieselbe Instanz in einem vergleichbaren Fall im Jahr 2017 zu einem anderen Schluss.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ So die Haltung der UNO im Urteil des kammarrätten in Stockholm vom 20. September 2016, 4084-16, und die Haltung des Aussenministeriums im Urteil des kammarrätten in Jönköping vom 17. März 2016, 3301-15.

⁴⁵⁸ Etwa im Urteil des kammarrätten in Stockholm vom 11. Mai 2020, 2315-20.

⁴⁵⁹ Urteil des kammarrätten in Göteborg vom 4. November 2013, 5379-13.

⁴⁶⁰ Urteil des kammarrätten in Göteborg vom 20. September 2017, 4115-17.

Ein Grund für diese Abweichung ist aus den Urteilen nicht ersichtlich. Diese punktuelle Verschärfung, dessen Ursache sich aber auch einfach auf die unterschiedliche inhaltliche Bedeutung der ersuchten Informationen beziehen kann, kann kein Faktor für die Beurteilung des Zustands der Berücksichtigung der gesetzgeberisch gewollten Transparenz im auswärtigen Handeln im engeren Sinne sein.

Während die Praxis häufig auf die Leiturteile RÅ 1998 ref. 42 und RÅ 2000 ref. 22 sowie die Materialien verweist, um den Wert der Transparenz im auswärtigen Handeln zu betonen, fällt es an dieser Stelle schwer, ein abschließendes Urteil hierüber zu fällen. Es wird weiter hinten hierauf zurückzukommen sein.

Kapitel 2: Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit

I. Vorbemerkungen

Nebst der EU-Mitgliedschaft ist Schweden auch in weiteren bedeutenden internationalen Organisationen wie der UNO, der OSZE sowie dem Europarat Mitglied. Hinzu kommen internationale Anknüpfungspunkte im Sicherheits- und Verteidigungsbereich, wo Schweden mit der NATO aber auch im Rahmen der nordischen Verteidigungszusammenarbeit bestehend aus Norwegen, Island, Finnland und Dänemark Kooperationen eingegangen ist.⁴⁶¹ Diese Anknüpfungspunkte sind stets zahlreicher und wichtiger geworden, da dadurch Schweden seine Interessen international wahren kann.⁴⁶²

Im Rahmen dieser Kooperationen werden häufig Informationen ausgetauscht. Welchen rechtlichen Grundlagen dieser Informationsaustausch unterliegt, ist jeweils unterschiedlich geregelt. Aufgrund der nationalen Gesetzgebung kann Schweden jedoch keine Garantien hinsichtlich der Geheimhaltung abgeben.⁴⁶³ Um dieses Spannungsfeld zu adressieren, wurde die Bestimmung über die Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit geschaffen.

II. Entstehungsgeschichte

Die Einführung der 2014 in Kraft getretenen Bestimmung über die Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit (Kap. 15 § 1a OSL) wurde von der Regierung damit begründet, dass die Möglichkeit zur Geheimhaltung gemäss Kap. 15 § 1 OSL als ungenügend angesehen wurde, um Schwedens Reputation als vertrauenswürdige Land im internationalen Kontext zu bewahren.⁴⁶⁴ So erschwere das starke Öffentlichkeitsprinzip die Teilnahme an internationalen Kooperationen und damit die Wahrung schwedischer Interessen. Die Einfüh-

⁴⁶¹ SOU 2017:70, 125.

⁴⁶² Hierzu die Übersicht über schwedische Behörden, die sensitive Informationen mit ausländischen Organen austauschen, SOU 2017:70, 163 ff.

⁴⁶³ SOU 2004:75, 246.

⁴⁶⁴ Prop. 2012/2013:192, 23 ff.

zung von Kap. 15 § 1a OSL ist in der Lehre kritisiert worden, weil nicht mehr der Inhalt einer Information für die Beurteilung der Geheimhaltung entscheidend sei sondern der Wille des Absenders.⁴⁶⁵

III. Objekt der Geheimhaltung

1. Kerngehalt

Kap. 15 § 1a Abs. 1 OSL besagt, dass alle Informationen, die eine *myndighet* aufgrund eines bindenden EU-Rechtsakts, eines durch die EU eingegangenen oder durch den schwedischen Reichstag angenommenen internationalen Abkommens mit einem anderen Staat oder einer internationalen Organisation erhalten hat, geheim sind.

Dies sofern angenommen werden muss, dass die Bekanntgabe der Information Schwedens Möglichkeit zur weiteren Teilnahme an der durch das betreffende Abkommen oder den betreffenden EU-Rechtsakt geregelten internationalen Zusammenarbeit verschlechtert. Keine Rolle spielen Inhalt, Charakter oder Art einer Information; dies im Gegensatz zur Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im engeren Sinne.⁴⁶⁶

Kap. 15 § 1a OSL setzt voraus, dass eine schwedische Behörde die Information als Folge der rechtlich geregelten Zusammenarbeit bekommen hat. Bewahrt die Behörde Informationen auf, die derselben Art der Zusammenarbeit zuzurechnen sind, jedoch nicht als direkte Folge des Rechtsakts oder des Abkommens bei der Behörde liegen, kann ein Zugangsgesuch nicht nach den Bestimmungen in Kap. 15 § 1a OSL geprüft werden.⁴⁶⁷

Ebenso fällt eine Information, die nicht aufgrund eines bindenden EU-Rechtsakts, eines durch die EU eingegangenen oder durch den schwedischen Reichstag angenommenen internationalen Abkommens zwischen einer schwedischen *myndighet* und einer ausländischen bzw. zwischenstaatlichen Behörde ausgetauscht worden ist, nicht unter Kap. 15 § 1a OSL.⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ Österdahl, *offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet*, 256.

⁴⁶⁶ SOU 2017:70, 262.

⁴⁶⁷ Hollunger Wågner, N 227 zu Kap. 15 § 1a OSL.

⁴⁶⁸ Prop. 2012/13:192, 30.

Unter dem Begriff des bindenden EU-Rechtsakts werden das Primärrecht, Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse gemäss Art. 288 AEUV verstanden.⁴⁶⁹ Auch delegierte Rechtsakte oder Durchführungsakte können verbindliche Wirkung entfalten und würden diesfalls unter Kap. 15 § 1a OSL fallen.⁴⁷⁰ Ein von der EU eingegangener völkerrechtlicher Vertrag setzt voraus, dass der Regelungsbereich innerhalb der ausschliesslichen Kompetenz der EU liegt (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Ist das entsprechende Abkommen im Bereich der gemischten Kompetenz zu verorten (Art. 2 Abs. 2 AEUV), ist zusätzlich die Zustimmung des Reichstags nötig.

Kap. 15 § 1a Abs. 2 OSL dehnt die Geheimhaltungsbestimmung von Kap. 15 § 1a Abs. 1 OSL auf Situationen aus, in denen eine schwedische Verwaltungsbehörde Informationen eingeholt hat mit dem Zweck, diese im Rahmen eines in Kap. 15 § 1a Abs. 1 OSL genannten Rechtsakts oder Abkommens mit einer ausländischen Behörde auszutauschen. Hat die Behörde dieselben Informationen zu einem anderen Zweck gesammelt, ist Kap. 15 § 1a Abs. 2 OSL nicht anwendbar.⁴⁷¹

2. Praxis zum Objekt der Geheimhaltung

Die Praxis des *kammarrätten* hat mehrfach präzisiert, dass Rechtshilfeersuchen, die an ausländische Behörden geschickt werden, nicht in den Anwendungsbereich von Kap. 15 § 1a OSL fallen.⁴⁷² Dies weil die Informationen nicht von ausländischen Behörden empfangen wurden und nicht von schwedischen Behörden zum Zweck eingeholt wurden, um die Informationen an ausländische Behörden zu übermitteln.

IV. Umfang der Geheimhaltung

1. Kerngehalt

Gemäss Kap. 15 § 1a OSL gilt im Anwendungsbereich der Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit die Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten (*rakt skaderekvisit*). Diese Grundannahme wird widerlegt, wenn sich die Möglichkeit Schwedens zur Teilnahme an der internationalen Zusammenar-

⁴⁶⁹ Lenberg/Geijer/Tansjö, föremålet för sekretessen zu Kap. 15 § 1a OSL.

⁴⁷⁰ SOU 2017:70, 261.

⁴⁷¹ Holunger Wågner, N 232 zu Kap. 15 § 1a OSL.

⁴⁷² Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 13. Juli 2016, 1911-16 und vom 3. Juli 2014, 3038-14.

beit durch die Bekanntgabe einer im Rahmen eines EU-Rechtsakt oder eines völkerrechtlichen Abkommens ausgetauschten Information verschlechtert (*försämra*).

Damit wird im Vergleich zum Erfordernis der negativen Beeinträchtigung der Verbindungen Schwedens zu anderen Staaten (*störa*) oder dem Entstehen eines Schadens für das Land (*skada*) bei der Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL ein neuer Begriff eingeführt, welcher den Umfang der Geheimhaltung umschreibt. Gemäss den Materialien sollen diese unterschiedlichen Begriffe nicht so ausgelegt werden, dass unter Kap. 15 § 1a OSL vereinfachte Voraussetzungen für die Geheimhaltung bestehen.⁴⁷³ Wenn dies der Fall ist, bleibt die Frage offen, weshalb der Gesetzgeber dennoch einen neuen Begriff einführt und sich nicht auf bestehende Umschreibungen des Geheimhaltungsumfanges abstützte.⁴⁷⁴

Unter der Möglichkeit zur Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit wird insbesondere verstanden, dass die Vorteile, die durch den beschlossenen Rechtsakt oder das geschlossene Abkommen entstehen, durch Schweden genutzt werden können.⁴⁷⁵ Dies bedingt, dass die *myndighet*, die mit einem entsprechenden Zugangsgesuch konfrontiert ist, beurteilen muss, ob ein Gewähren des Zugangs die Möglichkeit verschlechtert, Vorteile aus dem Rechtsakt zu ziehen.⁴⁷⁶

Weiter muss die *myndighet* Geheimhaltungsbestimmungen, die möglicherweise im betreffenden Rechtsakt bzw. dem völkerrechtlichen Abkommen bestehen, auslegen.⁴⁷⁷ Bei Vorliegen und entsprechender Anwendbarkeit solcher Geheimhaltungsbestimmungen begründen sie eine Vermutung für die Geheimhaltung auch nach schwedischem Recht, machen aber die Beurteilung durch die schwedische Behörde nicht obsolet.⁴⁷⁸

⁴⁷³ Prop. 2012/13:192, 44.

⁴⁷⁴ Gegenüber dem neuen Begriff kritisch Funcke, 298.

⁴⁷⁵ Hollunger Wågner, N 230 zu Kap. 15 § 1a OSL.

⁴⁷⁶ Hollunger Wågner, N 230 zu Kap. 15 § 1a OSL.

⁴⁷⁷ Prop. 2012/13:192, 44.

⁴⁷⁸ Urteile des kammarrätten in Stockholm vom 13. Juli 2016, 1911-16 und vom 4. April 2014, 2909-14.

2. Praxis zum Umfang der Geheimhaltung

Die erst seit Januar 2014 existierende Geheimhaltungsbestimmung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit hat in der Praxis primär Fälle des internationalen Steuerrechts betroffen. Mangels höchstrichterlicher Urteile basiert folgende Betrachtung auf der Praxis unterer Instanzen; primär den *kammarrätten*, welche in den meisten Fällen von durch *myndigheter* abgelehnten Zugangsgesuchen erstinstanzlich zuständig sind.⁴⁷⁹

Die Praxis zeigt, dass Gerichte Geheimhaltungsklauseln bilateraler Steuerabkommen derart auslegen, dass ein Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Informationen, die aus den genannten Abkommen herrühren, abgelehnt wird.⁴⁸⁰ Die Gefahr, dass Schwedens Möglichkeit zur weiteren Teilnahme an der Zusammenarbeit im Rahmen dieser Abkommen sich verschlechtert, wenn entsprechende Informationen nicht geheim gehalten werden können, wird durch die Gerichte als gegeben betrachtet. Dies gilt insbesondere wenn ein EU-Rechtsakt oder die vertraglich geregelte Zusammenarbeit eine Geheimhaltungsklausel für ausgetauschte Informationen enthält.⁴⁸¹

Im Einklang mit dem Wortlaut der Bestimmung sowie den Absichten des Gesetzgebers verzichtet die Praxis darauf, den Inhalt einer Information für die Beurteilung der Geheimhaltung heranzuziehen.⁴⁸² Dies unabhängig davon, ob die die Zusammenarbeit regelnde rechtliche Grundlage eine absolute Geheimhaltungsklausel für aus dem Abkommen respektive dem EU-Rechtsakt herrührende Informationen enthält,⁴⁸³ oder die teilnehmenden Staaten verpflichtet, Informationen, die sie vom jeweils anderen Staat erhalten haben, derselben Geheimhaltung zu unterwerfen, welcher die Informationen im nationalen Recht unterliegen.⁴⁸⁴ Die in den Materialien genannte Situation, wo-

⁴⁷⁹ Zur Instanzenordnung siehe weiter hinten, [Teil 6 Kapitel 1 IV](#).

⁴⁸⁰ Urteile des *kammarrätten* in Stockholm vom 3. Juli 2014, 3038-14, vom 13. Juli 2016, 1911-16 und vom 4. April 2014, 2909-14.

⁴⁸¹ Urteile des *kammarrätten* in Stockholm vom 13. Juli 2016, 1911-16 und vom 4. April 2014, 2909-14.

⁴⁸² Prop. 2012/13:192, 44.

⁴⁸³ Urteile des *kammarrätten* in Stockholm vom 3. Juli 2014, 3038-14 und vom 13. Juli 2016, 1911-16.

⁴⁸⁴ Urteile des *kammarrätten* in Stockholm vom 4. April 2014, 2909-14, vom 3. Juli 2014, 3038-14, vom 24. September 2015, 5121-15 und vom 8. Februar 2017, 5178-16.

nach eine Vertragsklausel vorschreibt, dass die Geheimhaltung in Schweden nicht schwächer sein darf als jene im Ursprungsstaat der Information, musste soweit ersichtlich in der Praxis noch nicht behandelt werden.⁴⁸⁵

Die spärliche Praxis zu Kap. 15 § 1a OSL, welche nicht das internationale Steuerrecht betrifft, berührte Informationen, die das schwedische Arbeitsgericht im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV vom EuGH erhielt.⁴⁸⁶ Ein Zugangsgesuch, welches verschiedenen Beilagen zu einem Urteil galt, wurde vom schwedischen Arbeitsgericht abgewiesen, weil die Beilagen gemäss einer Stellungnahme des EuGH geheim waren.

Das angerufene *kammarrätten* begnügte sich nicht mit der Stellungnahme des EuGH und untersuchte selbst, ob die Beilagen gemäss der Verfahrensordnung des EuGH geheim waren.⁴⁸⁷ *Kammarrätten* kam zum Schluss, dass nicht sämtliche Informationen, die das Zugangsgesuch betraf, gemäss der Verfahrensordnung des EuGH als geheim zu qualifizieren waren.⁴⁸⁸

Eine Gewährung des Zugangs zu diesen Informationen konnte konsequenterweise nicht die Möglichkeiten Schwedens an der weiteren Zusammenarbeit mit dem EuGH verschlechtern. Die selbständige Prüfung des *kammarrätten*, inwiefern die Informationen, die das schwedische Arbeitsgericht vom EuGH gestellt bekam, gemäss der Verfahrensordnung des EuGH geheim sind oder nicht, wurde von der Lehre begrüsst.⁴⁸⁹

V. Reichweite der Geheimhaltung

Die Reichweite der Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit ist gemäss den Materialien wie bei der Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL formell nicht auf spezifische *myndigheter* beschränkt.⁴⁹⁰ Jedoch erfährt die Reichweite durch das Objekt der Geheimhaltung eine Einschränkung. So ist Kap. 15 § 1a Abs. 1 OSL nur bei jenen *myndigheter*, die eine Information von einer ausländischen Behörde bekommen haben, anwendbar. Wenn die Information da-

⁴⁸⁵ Prop. 2012/13:192, 44.

⁴⁸⁶ Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 9. Mai 2016, 2436-16.

⁴⁸⁷ Konsolidierte Fassung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 25. September 2012, Abl. L 265 vom 29. September 2012, 1.

⁴⁸⁸ Urteil des *kammarrätten* in Stockholm vom 9. Mai 2016, 2436-16.

⁴⁸⁹ Bergström/Ruotsi, 147.

⁴⁹⁰ Prop. 2012/13:192, 32.

nach an eine andere schwedische Behörde weitergereicht wird, ist Kap. 15 § 1a Abs. 1 OSL bei der entgegennehmenden Behörde nicht mehr per se einschlägig.⁴⁹¹

VI. Zwischenfazit

Die Einführung der Bestimmung zur Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit trug der zunehmenden Internationalisierung der Verwaltungstätigkeit Rechnung. Die Bestimmung sollte Schweden ermöglichen, am gestiegenen internationalen Informationsaustausch teilzunehmen und die Reputation als vertrauenswürdige Land, mit dem man Informationen austauschen kann, ohne dass Letztere aufgrund des traditionell tief verankerten Öffentlichkeitsprinzips automatisch öffentlich werden, stärken.

Gleichzeitig sollte die verfassungsrechtlich vorgesehene Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten auch in der Aussenpolitik grundsätzlich gewahrt bleiben. Das Resultat ist ein schwieriger Balanceakt, wobei die nachfolgenden Schlüsse zur Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit aufgrund der beschränkten Praxis mit Vorsicht zu geniessen sind.

Die in den Materialien vorgesehene Auseinandersetzung mit Geheimhaltungsbestimmungen von EU-Rechtsakten oder im Rahmen von völkerrechtlichen Abkommen kommt in der Praxis nur ungenügend vor. Vielmehr wird häufig vom Vorhandensein einer Geheimhaltungsbestimmung oder der Stellungnahme des Absenders einer Information direkt auf eine verschlechterte Möglichkeit zur künftigen Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit geschlossen.⁴⁹²

Insofern haben sich die in der Lehre geäusserten Bedenken, wonach primär der Wille des Absenders für die Geheimhaltung entscheidend sei, bewahrt.⁴⁹³

Weiter lässt die Praxis – ähnlich wie bei der Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im engeren Sinne – eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dem potenziellen Schaden vermissen, der durch die Gewährung des Zugangs zu entstehen hat, damit eine Information überhaupt geheim gehalten werden kann.

⁴⁹¹ Zur Überführung der Geheimhaltung siehe weiter vorne, [Teil 4 Kapitel 1 III.3.](#)

⁴⁹² Urteile des kammarrätten in Stockholm vom 13. Juli 2016, 1911-16 und vom 4. April 2014, 2909-14.

⁴⁹³ Österdahl, offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet, 256.

Inwiefern die Gewährung eines Zugangsgesuchs Schwedens Möglichkeiten zur weiteren Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit verschlechtert, kann nicht durch in der Praxis entwickelte und generalisierte Umstände sondern wenn überhaupt nur im Einzelfall ermittelt werden.

Kapitel 3: Weitere Aspekte der Geheimhaltung im auswärtigen Handeln

I. Geheimhaltung im Bereich der Verteidigung

Kap. 15 § 2 OSL erklärt Informationen für geheim, welche die Verteidigungskapazitäten Schwedens gefährden. Dies gilt für Informationen, die die Planung der Verteidigung, die Vorbereitung und andere Operationen in diesem Bereich betreffen.⁴⁹⁴

II. Gemeinsame Bestimmungen

Die Geheimhaltungsbestimmungen im Bereich des auswärtigen Handelns im engeren Sinne, der internationalen Zusammenarbeit und der Verteidigung werden durch einige gemeinsame Bestimmungen ergänzt. In Bereichen, die für die nationale Sicherheit von grosser Bedeutung sind, kann gemäss Kap. 15 § 5 OSL mittels Verordnung festgelegt werden, welche spezifische Behörde ein Zugangsgesuch prüft.⁴⁹⁵ Amtliche Dokumente müssen mit einer entsprechenden Markierung versehen werden.⁴⁹⁶

III. Abgrenzungsfragen

Kap. 15 §§ 1-3 OSL regeln die Möglichkeiten zur Geheimhaltung von Informationen im Rahmen der Beziehungen Schwedens zu ausländischen staatlichen und privaten Akteuren sowie internationalen Organisationen. Die unterschiedlichen Voraussetzungen und Folgen der Geheimhaltungsbestimmungen im OSL erfordern eine sorgfältige Prüfung des in Frage stehenden Zugangsgesuchs und doch erschliesst sich die einschlägige Rechtsgrundlage nicht immer eindeutig.

Möglich ist darüber hinaus, dass mehrere Rechtsgrundlagen kumulativ auf ein Zugangsgesuch anwendbar sind. Das OSL enthält aus diesem Grund Bestimmungen, die bei Anspruchskumulation zur Anwendung kommen.

⁴⁹⁴ Hollunger Wågner, N 236 zu Kap. 15 § 2 OSL.

⁴⁹⁵ Dies ist mit dem Erlass verschiedener Bestimmungen in der OSF erfolgt. Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 IV](#).

⁴⁹⁶ Hollunger Wågner, N 243 zu Kap. 15 § 5 OSL. Zu den Geheimmarkierungen weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 V](#).

Sind auf eine Information verschiedene Geheimhaltungsbestimmungen anwendbar, wobei die Prüfung ergibt, dass die Information gemäss der einen Grundlage von Geheimhaltung betroffen ist und gemäss der anderen nicht, hat gemäss Kap. 7 § 3 OSL die Bestimmung Vorrang, die Geheimhaltung vorschreibt. Dies unabhängig davon, ob es sich bei den konkurrierenden Geheimhaltungsbestimmungen jeweils um primäre, sekundäre bzw. je einer primären und einer sekundären Geheimhaltungsbestimmung handelt.⁴⁹⁷

IV. Schweigepflichten und meddelarfriheten

1. Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im engeren Sinne

Kap. 15 § 6 OSL regelt das Verhältnis der Geheimhaltung im auswärtigen Handeln zur *meddelarfrihet*.⁴⁹⁸ So statuiert Kap. 15 § 6 Abs. 1 OSL eine Schweigepflicht hinsichtlich Informationen, die der Geheimhaltung nach Kap. 15 § 1 OSL unterworfen sind, sofern die Verbreitung dieser Informationen die Sicherheit des Staates in Gefahr bringen oder den Staat auf andere Art ernsthaft gefährden könnte.

Mitarbeitende von Verwaltungsbehörden können entsprechend Informationen zum Zweck der Publikation an Aussenstehende weiterleiten, wenn diese die Sicherheit des Staates nicht in Gefahr bringen oder auf andere Art ernsthaft gefährden können. Im Zweifelsfalle ist die *meddelarfrihet* höher zu gewichten als die Schweigepflicht.⁴⁹⁹

2. Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit

In Kap. 15 § 6 OSL fehlt ein Hinweis auf die im Bereich der internationalen Zusammenarbeit geltende Schweigepflicht. Damit gilt eine absolute Schweigepflicht.

⁴⁹⁷ Lenberg/Geijer/Tansjö, zweiter Absatz zu Kap. 7 § 3 OSL, Englund Kraftt, N 83 zu Kap. 7 § 3 OSL. Zu den Begriffen der primären und sekundären Geheimhaltung weiter vorne, [Teil 4 Kapitel 1 III.3.](#)

⁴⁹⁸ Zur *meddelarfrihet* siehe weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 3 III.3.1.](#)

⁴⁹⁹ Lenberg/Geijer/Tansjö, första stycket zu Kap. 15 § 6 OSL, UD/2021/08966, 22.

Teil 6: Durchsetzungsmechanismen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten

Kapitel 1: Verwaltungsverfahren

I. Einführung

Im Folgenden sollen die Durchsetzungsmechanismen des verfassungsrechtlich breit abgestützten Öffentlichkeitsprinzips beleuchtet werden. Dabei wird zwischen dem Verwaltungsverfahren und der Rolle von JK und JO unterschieden.

Die Aufsicht über die Verwaltung durch unabhängige Gerichte hat in Schweden ganz grundsätzlich lange eine schwache Stellung innegehabt.⁵⁰⁰ Dies wurde historisch gesehen durch das starke Öffentlichkeitsprinzip und die Aufsicht durch den JO kompensiert. Auch die weitgehende Unabhängigkeit der *myndigheter* voneinander und von der politischen Führung kann als Faktor für die in der schwedischen Tradition wenig ausgeprägte Aufsicht der Verwaltung durch Gerichte gesehen werden. In der Folge soll nun das Verwaltungsverfahren betrachtet werden, wobei insbesondere auf das Verfahren im Bereich des Zugangsrechts fokussiert wird.⁵⁰¹ Der Rechtsweg variiert je nach Kläger und wird in Kap. 6 § 8 OSL geregelt.

II. Anfechtungsobjekt

Wird ein Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten abgelehnt oder nur teilweise gewährt, steht der betroffenen Person nach Kap. 2 § 19 Abs. 1 TF die Möglichkeit offen, ein Rechtsmittel zu ergreifen.⁵⁰²

Anfechtungsobjekt ist dabei gemäss Kap. 6 § 7 Abs. 1 OSL ein den Zugang zum amtlichen Dokument ablehnender Beschluss, ein nur teilweisen Zugang gewährender Beschluss oder die Weigerung einer Verwaltungsbehörde, entsprechende technische Vorrichtungen, die zur Gewährung des Zugangs nötig sind,

⁵⁰⁰ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.2.1](#).

⁵⁰¹ Für eine allgemeine Betrachtung des verwaltungsrechtlichen Verfahrens siehe Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 84 ff.

⁵⁰² Hierzu Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 25 ff.

zur Verfügung zu stellen. Nicht angefochten werden kann ein Beschluss einer *myndighet*, der den Zugang zu einer einzelnen, in einem amtlichen Dokument enthaltenen Information i.S.v. Kap. 6 § 4 OSL ablehnt.⁵⁰³

Es spielt dabei keine Rolle, ob das Zugangsgesuch zu einem amtlichen Dokument abgelehnt wird, weil eine Information in einem amtlichen Dokument von einer Geheimhaltungsbestimmung erfasst wird, ein Dokument nicht als amtliches Dokument gilt, oder das Dokument nicht existiert bzw. nicht gefunden werden kann.⁵⁰⁴ Die ersuchende Person hat gemäss § 33 FL ein Recht auf einen anfechtbaren schriftlichen Beschluss. Dieser enthält nach § 33 Abs. 2 FL eine Rechtsmittelbelehrung.

Der Beschluss muss darüber hinaus von einer *myndighet* gefällt worden sein.⁵⁰⁵ Lehnt ein Mitarbeitender ohne entsprechende interne Beschlusskompetenz den Zugang zu einem amtlichen Dokument ab, liegt kein Beschluss der *myndighet* vor. Vielmehr muss das Zugangsgesuch gemäss Kap. 6 § 3 Abs. 2 OSL an die *myndighet* gezogen werden. Die um Zugang ersuchende Person muss hierüber informiert werden (Kap. 6 § 3 Abs. 3 OSL).

Ein abgewiesenes Zugangsgesuch respektive ein abschlägiges Gerichtsurteil steht einem erneuten Zugangsgesuch zum selben amtlichen Dokument zu einem späteren Zeitpunkt nicht entgegen.⁵⁰⁶ Der abschlägige Beschluss einer Behörde ist gemäss § 32 FL zu begründen, wobei ein Verweis auf die einschlägige Bestimmung im OSL nicht ausreichend ist.⁵⁰⁷ Vielmehr muss angegeben werden, welche Faktoren für den abschlägigen Beschluss ausschlaggebend waren.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Hierzu das Urteil des HFD vom 7. April 2021, 6662-20.

⁵⁰⁴ JO-Beschluss vom 30. Juni 2016, 1167-2016.

⁵⁰⁵ Zur Prüfung eines Einsichtsbegehrens durch eine *myndighet* weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 IV](#).

⁵⁰⁶ Bohlin, offentlighetsprincipen, 152, Höök, introduktion, 81.

⁵⁰⁷ Hierzu Persson, 509 ff.

⁵⁰⁸ JO-Beschluss vom 16. Oktober 1989, 2290-1986.

III. Aktivlegitimation

1. Private Klagende

Aktivlegitimation kommt nur jener Person zu, die um Zugang zu einem amtlichen Dokument ersucht hat.⁵⁰⁹ Entsprechend ist jene Person, welche von der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument potenziell negativ betroffen ist, nicht aktiv legitimiert, um einen Beschluss einer Verwaltungsbehörde anzufechten.⁵¹⁰ Dies wird mit dem gesellschaftlichen Interesse an einem weitgehenden Öffentlichkeitsprinzip und dem Umstand, dass Informationen eines amtlichen Dokuments vielmehr Teil der öffentlichen Sphäre denn eine private Angelegenheit sind, begründet.⁵¹¹

Es besteht für Verwaltungsbehörden keine Pflicht, betroffene Dritte anzuhören.⁵¹² In einem EGMR-Urteil rügte eine schwedische Klägerin ebendieses Fehlen eines Rechtsmittels für von einem Zugangsgesuch negativ betroffene Dritte.⁵¹³ Eine Psychiaterin hatte Informationen über den Gesundheitszustand der Klägerin an die Sozialbehörde übermittelt, wobei dies ohne Einverständnis der Klägerin aufgrund einer gesetzlichen Pflicht erfolgte. Das Gericht entschied, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK in diesem Fall nicht verletzt worden sei. Es bestehe in casu kein nationales Recht, diese Mitteilung zu verhindern, womit Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht anwendbar sei.⁵¹⁴

Ein für die um Zugang ersuchende Person positiver Entscheid einer Behörde kann nicht angefochten werden.⁵¹⁵

Das Recht auf Anonymität, das beim Zugangsrecht gemäss Kap. 2 § 18 TF grundsätzlich besteht, erfährt bei der Anfechtung von abschlägigen Beschlüssen eine Einschränkung. So schreiben die Bestimmungen des *förvaltningsprocesslagen* (Gesetz über das gerichtliche Verwaltungsverfahren) in § 3 Abs. 2 Ziff. 1 vor, dass der Beschwerdeführer seine Personnummer angeben

⁵⁰⁹ Bohlin, offentlighetsprincipen, 162, Holstad/Holstad, 106.

⁵¹⁰ RÅ 1992 not. 272.

⁵¹¹ Reichel, openness and transparency, 942.

⁵¹² Auch die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche Schweden ratifiziert hat, führt kein solches Recht auf Anhörung von betroffenen Personen ein. Siehe dazu Egli, 446.

⁵¹³ Urteil des EGMR vom 27. August 1997, Anne-Marie Andersson gegen Schweden, 72/1996/691/883.

⁵¹⁴ Anne-Marie Andersson gegen Schweden, N 36 und 37.

⁵¹⁵ Bohlin, offentlighetsprincipen, 157, Hed, 33.

muss.⁵¹⁶ Der HFD sah in einem Fall, in dem der Beschwerdeführer anonym verbleiben wollte, die formellen Voraussetzungen für die Anfechtung gemäss *förvaltningsprocesslagen* als nicht gegeben an.⁵¹⁷

2. Myndigeter als Kläger

Kap. 6 § 7 Abs. 2 OSL gewährt auch Verwaltungsbehörden die Möglichkeit, einen den Zugang zu einem amtlichen Dokument ablehnenden Beschluss einer anderen Verwaltungsbehörde anzufechten, sofern dies nicht rechtlich ausgeschlossen wird. Die Aktivlegitimation richtet sich nach denselben Regeln wie bei privaten Klägenden.

Benachteiligt sind *myndigheter* bei der Anfechtung eines Beschlusses der Rechtsmittelinstanz, welche die *myndighet* selbst verpflichtet, Zugang zu einem amtlichen Dokument zu gewähren. So können *myndigheter* einen solchen Beschluss nicht anfechten.⁵¹⁸

IV. Instanzenzug

1. Generell

Der Instanzenzug im Falle eines abgelehnten Zugangsgesuchs variiert je nach Kläger und der über den Zugang beschliessenden Verwaltungsbehörde.

Generell werden Rechtsmittel gegen einen Beschluss einer nationalen oder kommunalen Verwaltungsbehörde gemäss § 40 FL bei den *förvaltningsrätten* (Verwaltungsgerichte) ergriffen.⁵¹⁹ Gemäss Kap. 6 § 8 Abs. 1 OSL werden Beschlüsse, die den Zugang zu amtlichen Dokumenten ablehnen oder einschränken jedoch direkt beim *kammarrätten* (Appellationsgericht in Verwaltungssachen) angefochten. Diese Instanz ist den *förvaltningsrätten* organisatorisch übergeordnet. Letztinstanzlich kann ein Begehren zum HFD weitergezogen werden (Kap. 6 § 9 OSL), wenn *prövningstillstånd* (Klagezulassung) nach § 36

⁵¹⁶ 1971:291.

⁵¹⁷ HFD 2014 ref. 28.

⁵¹⁸ RÅ 2005 not. 1.

⁵¹⁹ Für eine detailliertere Übersicht über den institutionellen Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe Marcusson, Verwaltungsgerichtsbarkeit, N 64 ff. Für eine Einführung in das verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren siehe Strömberg/Lundell, *förvaltningsrätt*, 186 ff. Zu den verschiedenen Rechtsmitteln siehe Warnling Conradson, *rättsmedel*, 53 ff.

förvaltningsprocesslagen vorliegt. Ein den Zugang zu einem amtlichen Dokument ablehnender Beschluss eines *statsråd* (Minister) wird letztinstanzlich an die Regierung weitergezogen (Kap. 2 § 19 Abs. 1 TF).

Beschliesst ein *tingsrätt* (Bezirksgericht), den Zugang zu einem amtlichen Dokument, welches die eigene Rechtsprechung betrifft, zu verweigern, müssen private Klagende beim *hovrätt* (Appellationsgericht in Zivilsachen) ein Rechtsmittel ergreifen (Kap. 6 § 8 Abs. 3 OSL). Vom *hovrätt* kann die Rechtssache an den HD weitergezogen werden (Kap. 6 § 9 OSL). Betrifft das Zugangsgesuch eine administrative Angelegenheit eines *tingsrätt*, wird ein ablehnender Entscheid beim *kammarrätt* angefochten (Kap. 6 § 8 Abs. 1 OSL).

Den Zugang zu einem amtlichen Dokument ablehnende Beschlüsse des Reichstags, der Regierung, des HD sowie des HFD können gemäss Kap. 6 § 7 Abs. 3 OSL bzw. Kap. 2 § 19 Abs. 1 TF nicht angefochten werden.⁵²⁰

Beschlüsse von Behörden, die dem Reichstag unterstehen, werden gemäss § 7 Abs. 2 *lag om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter* (Gesetz über die Anfechtung von administrativen Beschlüssen der Reichstagsverwaltung und anderen dem Reichstag unterstehenden Verwaltungsbehörden) grundsätzlich an den HFD weitergezogen.⁵²¹ Dem Reichstag unterstehen u.a. die *riksrevision* (Reichsrevision, Finanzkontrolle) nach Kap. 13 § 7 Abs. 1 RF, die JO nach Kap. 13 § 6 Abs. 1 RF, die Reichsbank nach Kap. 9 § 13 Abs. 1 RF sowie die Reichstagsverwaltung gemäss Kap. 14 § 2 ff. RO.

Möchte eine nationale Verwaltungsbehörde, die der Regierung untersteht, einen abschlägigen Beschluss einer anderen, ebenfalls der Regierung unterstehenden nationalen Verwaltungsbehörde anfechten, agiert die Regierung als urteilende Instanz (Kap. 6 § 8 Abs. 4 OSL). Dies wird damit begründet, dass es sich bei so gelagerten Fällen um heikle Abwägungen politischer Art handeln kann und die Regierung hierfür die kompetente Instanz ist.⁵²²

Verweigert eine kommunale Verwaltungsbehörde einer nationalen Behörde den Zugang zu einem amtlichen Dokument bzw. vice versa, wird der Beschluss analog dem Vorgehen bei privaten Klägern vor dem *kammarrätt* angefochten

⁵²⁰ Heuman, N 64 zu Kap. 2 § 19 TF.

⁵²¹ 1989:186.

⁵²² Bohlin, *offentlighetsprincipen*, 163.

(Kap. 6 § 7 Abs. 2 OSL i.V.m. mit Kap. 6 § 8 Abs. 1 OSL). Dasselbe gilt, wenn eine kommunale Verwaltungsbehörde ein Zugangsgesuch einer anderen kommunalen Verwaltungsbehörde ablehnt.

Erwähnung verdient zuletzt Kap. 2 § 19 Abs. 2 TF. Die Bestimmung statuiert eine rasche Prüfung eines angefochtenen Beschlusses durch die Rechtsmittelinstanz, ohne genau darauf einzugehen, welcher zeitliche Horizont darunter zu verstehen ist. Gemäss der Literatur entspricht dies einer prioritären Behandlung,⁵²³ die gemäss § 1 *lag om förtursförklaring i domstol* (Gesetz über die Prioritätserklärung vor Gericht) durch die Rechtsmittelinstanz beschlossen werden kann.⁵²⁴

2. Im auswärtigen Handeln

Typischerweise führt der Instanzenzug bei Zugangsgesuchen im auswärtigen Handeln über eine nationale Verwaltungsbehörde, welches das ursprüngliche Zugangsgesuch ablehnt, zu einem *kammarrätt*. Wird das Begehren danach weitergezogen, ist die nächste Instanz der HFD.

⁵²³ Heuman, N 64 zu Kap. 2 § 19 TF, Heuman, *andra stycket* zu Kap. 2 § 19 TF.

⁵²⁴ 2009:1058.

Kapitel 2: Ombudsmän

I. Vorbemerkungen

Einen Exportschlagler stellt das nordische Modell der *ombudsmän* dar,⁵²⁵ die von der staatlichen Verwaltung unabhängig Aufsichtsfunktionen übernehmen und in der Regel dem Parlament rechenschaftspflichtig sind.⁵²⁶ In Schweden gibt es gleich zwei *ombudsmän*, die sich der Aufsicht über die Verwaltung widmen und in dieser Rolle grossen Einfluss auf die Praxis zum Öffentlichkeitsprinzip haben. In der Folge sollen die beiden Institutionen beschrieben werden.

II. JK

Eine traditionsreiche Rolle im schwedischen Staatsaufbau spielt der JK. Diese gemäss Kap. 12 § 1 RF der Regierung unterstehende *myndighet* wurde 1713 eingerichtet und nimmt ein sehr breites Aufgabengebiet wahr. Der JK wacht gemäss § 1 JK-lag darüber, dass die Behörden den Gesetzen nachleben und ihre Aufgaben erfüllen.

Unter die Aufsicht durch den JK fallen nach § 2 und § 3 Abs. 1 Ziff. 1 JK-lag nationale und kommunale *myndigheter*. Nicht unter JK-Aufsicht stehen Regierung und Minister. Auch *myndigheter*, die dem Reichstag zugeordnet sind bzw. deren Angestellte oder Auftragsnehmende fallen nicht unter die Aufsicht durch den JK (§ 2 JK-lag).⁵²⁷

Weiter amtet der JK gemäss § 2 Abs. 3 JK-instruktion als juristischer Berater der Regierung und vertritt Letztere auch in Gerichtsprozessen (§ 2 Abs. 1 und 2 JK-instruktion).

⁵²⁵ Warnling Conradson et al., 270, Marcusson, internationalization, 26.

⁵²⁶ So bspw. die Ombudsperson des Kantons Zürichs gemäss Art. 81 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) und § 34a Abs. 1 Ziff. d Kantonsratsgesetz des Kantons Zürich vom 5. April 1981 (LS 171.1) und die Europäische Bürgerbeauftragte der EU gemäss Art. 228 Abs. 1 AEUV. Zur Europäischen Bürgerbeauftragten und ihren Aufgaben im Bereich des Informationszugangs siehe Smith, 56 ff. Zur Rezeption der Institution des Ombudsmanns ausserhalb Schwedens siehe die ältere aber nach wie vor interessante Auseinandersetzung bei Haller, 244 ff.

⁵²⁷ Vgl. hierzu weiter vorne, [Teil 6 Kapitel 1 IV.1](#).

Darüber hinaus kommt dem JK eine einzigartige Stellung im Bereich der Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit zu.⁵²⁸ So fungiert er sowohl als Aufsichtsbehörde über die das Öffentlichkeitsprinzip anwendenden *myndigheter* (Kap. 9 § 1 TF) und als Ankläger bei *tryckfrihetsbrott* und weiteren in der TF enthaltenen Straftaten (Kap. 9 § 2 und 3 TF).

Um seine Aufgaben zu erfüllen, kann der JK u.a. Untersuchungen anordnen (§ 15 Abs. 1 JK-instruktion), wobei die Durchführung von solchen im Ermessen des JK liegen (§ 15 Abs. 2 JK-instruktion). In der Ausübung der Aufsichtstätigkeit hat der JK Zugang zu Protokollen und Dokumenten von Gerichten und Verwaltungsbehörden (§ 9 JK-lag). Die Bestimmung beschränkt den Zugang des JK nicht auf amtliche Dokumente, sondern verwendet den breiteren Begriff der *handling*.⁵²⁹ Weiter treffen untersuchte *myndigheter* und deren Mitarbeitende eine Mitwirkungspflicht (§ 10 Abs. 1 JK-lag).

Aufgrund der begrenzten Ressourcen kann der JK im Rahmen seiner Untersuchungen die Polizei bzw. die Staatsanwaltschaft damit beauftragen, Ermittlungen zu tätigen bzw. Voruntersuchungen zu leiten (§ 14 Abs. 2 JK-instruktion).⁵³⁰

III. JO

Kap. 13 § 6 Abs. 1 RF legt die Wahl von einem oder mehreren JO durch das Parlament fest.⁵³¹ Aus § 1 JO-instruktion ergeht, dass die Anzahl der JO derzeit vier beträgt. Die mitunter als Klagemauer des schwedischen Volkes bezeichnete Institution nimmt verschiedene Aufgaben wahr,⁵³² wobei sich das Tätigkeitsgebiet stark an jenes des JK anlehnt.

Gemäss § 1 Abs. 2 JO-instruktion wachen die JO darüber, dass u.a. nationale und kommunale *myndigheter* und deren Angestellte (§ 1 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 JO-instruktion) bei der Ausübung ihrer Tätigkeit dem Gesetz und anderen Erlassen nachleben und im Übrigen ihre Aufgaben wahrnehmen. Nicht unter die Aufsicht der JO fallen u.a. nationale oder kommunale Parlamentsabgeordnete, die Regierung oder Minister und der JK (§ 2 Abs. 3 JO-instruktion).

⁵²⁸ Ryding-Berg, 96.

⁵²⁹ Dazu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 1 III.2.](#)

⁵³⁰ Axberger, *yttrandefrihetsgrundlagarna*, 172.

⁵³¹ Zur Entstehungsgeschichte der Institution siehe Haller, 82 ff.

⁵³² Warnling Conradson et al., 264. Für eine Würdigung der Institution siehe Haller, 225 ff.

Nach § 3 Abs. 1 JO-instruktion überwachen die JO spezifisch die Einhaltung der in Kap. 1 § 9 RF festgehaltenen Sachlichkeit und Unparteilichkeit durch Gerichte und *myndigheter* auf nationaler und kommunaler Ebene. Weiter wachen die JO auch darüber, dass die in Kap. 2 RF festgehaltenen grundlegenden Freiheiten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger respektiert werden.

In dem für die vorliegende Abhandlung wichtigen Bereich des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten arbeiten JK und JO teilweise zusammen.⁵³³ So ist der JO verpflichtet, den Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen, wozu auch das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zählt, während der JK als alleiniger Ankläger in Angelegenheiten der Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips ebenso eine wichtige Rolle einnimmt.

⁵³³ Warnling Conradson/Bernitz, 99.

Teil 7: Regelungen auf europäischer Ebene

Kapitel 1: Europarat

I. Vorbemerkungen

Schweden hat als Mitgliedstaat des Europarats die EMRK ratifiziert und ist an die Rechtsprechung des EGMR gebunden.⁵³⁴ Das Recht des Europarats normiert das Öffentlichkeitsprinzip mittels verschiedener Instrumente.⁵³⁵ Neben der Rechtsprechung, auf welche weiter hinten in Kürze eingegangen wird, ist die Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten kürzlich in Kraft getreten.⁵³⁶ Auch das Ministerkomitee des Europarats hat verschiedentlich Empfehlungen zum Öffentlichkeitsprinzip abgegeben.⁵³⁷ Zum letzteren Punkt wird auf weiterführende Literatur verwiesen.⁵³⁸

II. Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Die Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten sieht in dessen Art. 2 Abs. 1 ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten vor und führt dadurch einen europäischen Mindeststandard ein.⁵³⁹

Die erforderliche Anzahl von zehn Ratifikationen durch die Europaratsmitgliedstaaten wurde kürzlich erreicht. Die auch von Schweden ratifizierte Konvention trat am 1. Dezember 2020 in Kraft.⁵⁴⁰

⁵³⁴ Zur Geschichte Schwedens im Europarat siehe Reichel/Åhman, 21.

⁵³⁵ Zur Geschichte des Zugangsrechts im Europarat siehe Jäderblom, 352 ff.

⁵³⁶ Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009, SEV 205.

⁵³⁷ Bspw. Empfehlung des Ministerrates an die Mitgliedstaaten über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 21 Februar 2002, Rec(2002)2.

⁵³⁸ Riekkinen/Suksi, 54 ff.

⁵³⁹ Egli, 438.

⁵⁴⁰ Zur Entstehungsgeschichte der Konvention siehe Schram, general right, 69 ff.

Zu erwähnen ist, dass Schweden anlässlich der Ratifikation einen Vorbehalt zu Art. 8 Abs. 1 der Konvention angebracht hat.⁵⁴¹ Gemäss dieser Bestimmung müssen Personen, die ein Zugangsgesuch stellen, die Möglichkeit haben, ein abgelehntes Zugangsgesuch vor einem Gericht oder einem anderen unabhängigen Organ anzufechten. Da abschlägige Beschlüsse der Regierung, von Ministern sowie des JO nach schwedischem Recht nicht vor einem unabhängigen Gericht anfechtbar sind, musste dieser Vorbehalt angebracht werden, um keinen Normkonflikt mit dem schwedischen Recht zu schaffen.

Da die Konvention als Mindeststandard abgesehen von oben erwähnter Ausnahme nicht über die im schwedischen Recht enthaltenen Garantien hinausgeht, wird für inhaltliche Ausführungen zur Konvention auf weiterführende Literatur verwiesen.⁵⁴²

III. Rechtsprechung des EGMR

Konkrete Auswirkungen auf das Recht auf Zugang amtlichen Dokumenten hat die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK gehabt.⁵⁴³ Während der EGMR Ende der 1980-Jahre in *Leander gegen Schweden* und *Gaskin gegen Vereinigtes Königreich* ein Recht auf Zugang zu Informationen ablehnte,⁵⁴⁴ wich er rund 15 Jahre später in *Sdruzeni Jihoceske Matky gegen Tschechische Republik* von dieser restriktiven Rechtsprechung ab.⁵⁴⁵

Der EGMR hielt dabei fest, dass die Weigerung der tschechischen Behörden, der Klägerin – eine NGO – Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Informationen über ein Atomkraftwerk zu gewähren, mit dem Recht auf Informationen gemäss Art. 10 Abs. 2 EMRK konfligiere. Jedoch wurde die Klage letztlich abgewiesen. So waren die in Art. 10 Abs. 2 EMRK enthaltenen Voraussetzungen für eine Einschränkung der Informationsfreiheit erfüllt. Seither hat der EGMR

⁵⁴¹ Vorbehalt Schwedens zur Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009, SEV 205, anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde vom 10. April 2010.

⁵⁴² Egli, 435 ff., Schram, international convention, 21 ff., Schram, general right, 78 ff., Reichel, openness and transparency, 945, Riekkinen/Suksi, 56 ff.

⁵⁴³ Ausführlicher zum Verhältnis der EMRK-Rechtsprechung zum Recht auf Zugang zu Informationen Tiilikka, 85 ff.

⁵⁴⁴ Urteile des EGMR vom 26. März 1987, *Leander gegen Schweden*, 9248/81, N 74 und vom 7. Juli 1989, *Gaskin gegen Vereinigtes Königreich*, 10454/83, N 52.

⁵⁴⁵ Urteil des EGMR vom 10. Juli 2006, *Sdruzeni Jihoceske Matky gegen Tschechische Republik*, 19101/03.

das Recht auf Informationen kontinuierlich weiterentwickelt,⁵⁴⁶ ehe zuletzt in *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* die grosse Kammer des EGMR klarstellte, dass Art. 10 EMRK unter gewissen Voraussetzungen ein über den Einzelfall hinaus bestehendes Recht auf Zugang zu Informationen darstellt.⁵⁴⁷

Zu diesen Voraussetzungen zählen der Zweck des Zugangsgesuchs, die Natur der Information, zu welcher um Zugang ersucht wird, die Rolle der ersuchenden Person und die Frage, ob die ersuchte Information bereit und verfügbar ist.⁵⁴⁸ Hierdurch werden ‚public watchdogs‘ wie Medien, Akteure der Zivilgesellschaft, Forscherinnen und Forscher gestärkt.⁵⁴⁹ Gleichzeitig spricht diese Privilegierung dafür, dass gemäss EGMR kein Zugangsrecht zu bestimmten, bei Behörden vorhandenen Informationen für alle aus Art. 10 EMRK abgeleitet werden kann.⁵⁵⁰

Diese nach grammatikalischer Auslegung nicht eben augenscheinliche Interpretation von Art. 10 EMRK durch den EGMR hat teilweise Kritik hervorgerufen und wird andernorts als Fortschritt gewürdigt.⁵⁵¹

Ob die Richtung der EGMR-Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK von einem die freie Meinungsäusserung schützenden Grundrecht hin zu einem Instrument, das – vorerst noch unter gewissen Voraussetzungen – ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ermöglicht, aus schwedischer Sicht zu begrüssen ist, ist unklar. Während die Ausbreitung eines effektiven Zugangsrechts in den Mitgliedstaaten des Europarats sicherlich zu begrüssen wäre, weil dadurch die schwedische Sonderrolle womöglich etwas gemildert würde, so ist gleichzeitig fraglich, ob nicht die flächendeckende Ratifikation der Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten hierfür der bessere Weg wäre. Diese Va-

⁵⁴⁶ Siehe insbesondere die Urteile des EGMR vom 14. Juli 2009, *Társaság a Szabadságjogokért gegen Ungarn*, 37374/05, vom 26. August 2009, *Kenedi gegen Ungarn*, 31475/05, vom 25. September 2013, *Youth Initiative for Human Rights gegen Serbien*, 48135/06, vom 28. Februar 2014, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes gegen Österreich*, 39534/07, vom 24. September 2014, *Rosianu gegen Rumänien*, 27329/06, vom 6. Juli 2015, *Guseva gegen Bulgarien*, 6987/07.

⁵⁴⁷ *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, N 149. Eine ausführlichere Urteilsbesprechung findet sich bei Parmar, 69 ff., und bei Axberger, *mänsklig rättighet*, 14 ff.

⁵⁴⁸ *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, N 157 ff.

⁵⁴⁹ Parmar, 74.

⁵⁵⁰ Parmar, 74.

⁵⁵¹ Zustimmung Österdahl, *open european future*, 132, Parmar, 71. Ablehnend Axberger, *mänsklig rättighet*, 60.

riante wäre trotz der absehbaren Schwierigkeiten aufgrund politischer Vorbehalte in vielen Mitgliedstaaten des Europarats aus Sicht der Rechtssicherheit sowie aus demokratiepolitischen Gründen gegenüber der Ausweitung der Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK zu bevorzugen.

Kapitel 2: EU

I. Vorbemerkungen

Das Öffentlichkeitsprinzip hat sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene an Gewicht gewonnen. Dies lässt sich u.a. daraus ableiten, dass die meisten EU-Staaten entsprechende Gesetze über den Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen eingeführt haben.⁵⁵² Eine Betrachtung der Regelungen auf EU-Ebene ist auch aus dem Grunde notwendig, als Schweden als EU-Mitglied verpflichtet ist, den Vorrang des EU-Rechts gemäss der dem Lissabonvertrag beigefügten Erklärung Nr. 17 und der ständigen EuGH-Praxis zu anerkennen.⁵⁵³ Die Betrachtung soll darüber hinaus auch die Unterschiede, welche zwischen den Bestimmungen der EU und Schwedens im Bereich des Zugangsrechts bestehen, herauschälen.

II. Entstehungsgeschichte

1. Generell

Während Schweden auf eine langjährige Geschichte im Bereich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten zurückblicken kann, steckt das entsprechende EU-Recht noch in den Kinderschuhen.⁵⁵⁴ Dies galt insbesondere zum Zeitpunkt des Beitritts Schwedens zur EU.⁵⁵⁵ Im Jahr 1992 wurde die Kommission in der dem Vertrag von Maastricht angegliederten Erklärung Nr. 17 aufgefordert, mittels eines Berichts Wege aufzuzeigen, wie der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten verbessert werden könnte.⁵⁵⁶ Daraus resultierte ein Code of Conduct, welcher ‚grösstmöglichen Zugang‘ der Öffentlichkeit zu Dokumen-

⁵⁵² Siehe die Übersicht bei Jäderblom, 347 ff., und der ausführlichere Vergleich zwischen den Rechtslagen in Schweden, England, Wales und Italien bei Meo, 396 ff.

⁵⁵³ U.a. Urteile des EuGH vom 15. Juli 1964, Flaminio Costa gegen ENEL, C-6/64, EU:C:1964:66, vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft gegen Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, C-11/70, EU:C:1970:114 und vom 8. September 2010, Winner Wetten GmbH gegen Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, C-409/06, EU:C:2010:503, N 55 ff.

⁵⁵⁴ Eine über die nachfolgenden Betrachtungen hinausgehende, detaillierte Aufarbeitung der Geschichte des Zugangsrechts der EU findet sich bei Rossi/Vinagre e Silva, 9 ff.

⁵⁵⁵ Prop. 1994/95:19, 461.

⁵⁵⁶ Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, ABl. C 191 vom 29. Juli 1992, 1.

ten des Rats und der Kommission statuierte.⁵⁵⁷ Doch die stark von der Diskretion der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit geprägte Arbeitsweise der EU-Organen bewegte sich nur zaghaft in Richtung Transparenz.⁵⁵⁸

Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem in Schweden stark verankerten Öffentlichkeitsprinzip und der in der EU damals vorherrschenden Diskretion führte bereits wenige Monate nach dem EU-Beitritt Schwedens zu einem Gerichtsfall.⁵⁵⁹ Der Kläger hatte sowohl bei verschiedenen schwedischen Behörden als auch beim Rat um Zugang zu denselben Dokumenten verlangt.⁵⁶⁰

Während der Kläger bei den schwedischen Behörden Zugang zu einem Großteil der ersuchten Dokumente bekam, lehnte dies der Rat grossmehrheitlich ab. Das Gericht erster Instanz monierte insbesondere die mangelhafte respektive ausgebliebene Begründung des Rates, mit welcher dieser das Zugangsgesuch abschlug.⁵⁶¹ Nachdem eine Abwägung der unterschiedlichen Interessen durch den Rat nicht erfolgt sei, könne das Gericht keine Überprüfung dieser Abwägung vornehmen.⁵⁶² Das Gericht erster Instanz erklärte die Entscheidung des Rats für nichtig.

Ein bedeutender Schritt in Richtung Transparenz erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam, der im Mai 1999 in Kraft trat.⁵⁶³ Der Vertrag von Amsterdam enthielt in Art. A Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union die Vorgabe, Entscheidungen möglichst offen und bürgernah zu treffen. Darüber hinaus statuierte Art. 191a Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Rats, der Kommission und des Europäischen Parlaments. Weiter ermächtigte Art. 191a Abs. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft den Rat, ausführende Bestimmungen zu erlassen.

⁵⁵⁷ Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten vom 31. Dezember 1993, ABl. L 340 vom 31. Dezember 1993, 41.

⁵⁵⁸ Bohlin, offentlighetsprincipen, 21.

⁵⁵⁹ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 17. Juni 1998, Svenska Journalistförbundet gegen Rat der Europäischen Union, T-174/95, EU:T:1998:127.

⁵⁶⁰ Svenska Journalistförbundet gegen Rat der Europäischen Union, N 11 f.

⁵⁶¹ Svenska Journalistförbundet gegen Rat der Europäischen Union, N 115 f.

⁵⁶² Svenska Journalistförbundet gegen Rat der Europäischen Union, N 126.

⁵⁶³ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2. Oktober 1997, ABl. C 340 vom 10. November 1997, 1.

Entsprechend trat 2001 die Transparenz-VO in Kraft, welche den Zugang zu Dokumenten des Rats, der EU-Kommission und des Parlaments konkretisierte.⁵⁶⁴ Eine wichtige Rolle spielte dabei die schwedische Ratspräsidentschaft, welche am 1. Januar 2001 begann und die Schlussverhandlungen beeinflusste.⁵⁶⁵ Nur wenige Mitgliedstaaten hatten Erfahrung und Affinität mit dieser Transparenz und noch immer fallen mehrere Mitgliedstaaten hinter das Niveau der EU-Verordnung zurück.⁵⁶⁶

Die vielfältigen Schwierigkeiten mit der Umsetzung der Transparenz-VO spiegeln sich in den zahlreichen Prozessen, mit denen sich der EuGH konfrontiert sah.⁵⁶⁷ Es war denn auch der EuGH, welcher das Prinzip der Transparenz als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts anerkannte und von einem zunächst im Submissionsrecht anwendbaren zu einem die gesamte EU-Rechtsordnung durchdringenden Prinzip weiterentwickelte,⁵⁶⁸ das seinen Niederschlag in EUV und AEUV findet.⁵⁶⁹

Nebst der massgeblichen Rolle bei der Erarbeitung der Transparenz-VO hat Schweden auch immer wieder versucht, auf die Praxis einzuwirken.⁵⁷⁰ So hat Schweden sowohl vor Inkrafttreten der Transparenz-VO als auch danach regelmässig vor dem EuG und dem EuGH interveniert, um in entsprechenden Verfahren einer dem Zugang zu Dokumenten freundlich gesinnten Argumentation Gehör und zusätzliches Gewicht zu verschaffen.⁵⁷¹ Im Gegensatz zur

⁵⁶⁴ Hierzu weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 2 IV.3.](#)

⁵⁶⁵ Hierzu Malmström, 12 ff., Abrahamsson, 391 ff., und insbesondere Skr. 2001/02:110, 26 ff.

⁵⁶⁶ Hillebrandt/Curtin/Meijer, 2.

⁵⁶⁷ Rossi/Vinagre e Silva, 36.

⁵⁶⁸ Prechal/de Leeuw, 229 ff., und die Urteile des EuGH vom 25. April 1996, Kommission gegen Belgien, C-87/94, EU:C:1996:161, N 53 ff., vom 27. November 2001, verbundene Rechtssachen Lombardini und Mantovani gegen ANAS, C-285/99 und C-286/99, EU:C:2001:640, N 38 und vom 18. November 1999, Unitron Scandinavia gegen Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, C-275/98, EU:C:1999:567, N 31, zur Berücksichtigung des Transparenzprinzips im Bereich des Submissionsrechts.

⁵⁶⁹ Hierzu weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 2 III.1.](#)

⁵⁷⁰ Hillebrandt/Curtin/Meijer, 11.

⁵⁷¹ Siehe hierzu die Übersicht bei Rossi/Vinagre e Silva, 215 und 225. Auch in jüngerer Zeit hat Schweden immer wieder als Streithelfer gemäss Art. 129 ff. konsolidierte Fassung der Verfahrensordnung des EuGH bzw. Art. 142 ff. konsolidierte Fassung der Verfahrensordnung des EuG vom 4. März 2015, ABl. L 105 vom 23. April 2015, 1, an der Seite von Klagenden agiert, die um Zugang zu Dokumenten ersuchen. So bspw. in den Urteilen des EuGH vom 16. Juli 2015, ClientEarth gegen Kommission, C-612/13, EU:C:2015:486, vom 21. November 2018, Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe gegen Kommission, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817.

schwedischen Regierung, die sich aktiv vor EuG und EuGH einbringt, sind die schwedischen Gerichte bezüglich Vorabentscheidungsverfahren sehr zurückhaltend.⁵⁷² So gelangen schwedische Gerichte nur sehr selten auf dem Weg der Vorabentscheidung an den EuGH, was von BERNITZ moniert wird.⁵⁷³ Letzterer sieht darin eine passive Haltung, die verhindert, dass das europäische Rechtssystem von Entwicklungen in Schweden Kenntnis nimmt. Weiter werde dadurch die Möglichkeit verpasst, Impulse für das EU-Recht aus dem schwedischen Rechtsverständnis zu setzen.⁵⁷⁴

2. Im auswärtigen Handeln

Auch im Bereich des auswärtigen Handelns war die Geheimhaltung im Umgang mit amtlichen Dokumenten das dominierende Prinzip. Mit der Einführung der Transparenz-VO fand ein Paradigmenwechsel statt, wobei Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO den Zugang zu Dokumenten beschränkt werden kann, wenn dies den Schutz öffentlicher Interessen im Hinblick auf die internationalen Beziehungen beeinträchtigen würde.⁵⁷⁵

Nebst der Einführung der Transparenz-VO können weitere, eher politische Entwicklungen beobachtet werden. So wurde bspw. im Rahmen der TTIP-Verhandlungen zwischen den USA und der EU eine intensive Debatte um Transparenz und den Zugang zu amtlichen Dokumenten geführt. Nebst den zahlreichen inhaltlichen Kritikpunkten wurde von verschiedenen Interessengruppen auch immer wieder Kritik an der intransparenten Verhandlungsführung geäußert.⁵⁷⁶

Die EU-Kommission und der Rat, welche durch die Proteste unter Druck gerieten, versuchten mittels verschiedener Massnahmen Gegensteuer zu geben.⁵⁷⁷ In der Folge wurde zum ersten Mal das Verhandlungsmandat, welches der Rat der EU-Kommission erteilte, publiziert. Dies erfolgte auf Seiten des Rates wohl weniger aufgrund eines Impulses zur Stärkung der Transparenz

⁵⁷² Hierzu Malmström, 13 ff.

⁵⁷³ Eine Übersicht über die Anzahl Fälle und einen Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten findet sich bei Bernitz, förhandsavgöranden, 49 ff.

⁵⁷⁴ Bernitz, förhandsavgöranden, 99.

⁵⁷⁵ Hierzu weiter hinten, [Teil 7 Kapitel 2 IV.3.3.](#)

⁵⁷⁶ Bspw. von der NGO Access Info Europe. Siehe dazu: <https://www.access-info.org/ttip-transparency/>.

⁵⁷⁷ Organ, 1720.

und Erhöhung der Bürgerbeteiligung sondern vielmehr aufgrund des Druckes, der von verschiedener Seite ausgeübt wurde, wie die Europäische Bürgerbeauftragte in einem Entscheid vermutete.⁵⁷⁸

Die Praxis wurde seither in diversen Verhandlungen beibehalten. So hat die EU-Kommission bspw. im Rahmen der Brexit-Verhandlungen verschiedene Verhandlungsdokumente publiziert.⁵⁷⁹ Und auch anlässlich von Verhandlungen von Freihandelsabkommen ist die EU-Kommission dazu übergegangen, Verhandlungsmandate, Abkommensentwürfe und Berichte über Verhandlungsrunden zu publizieren.⁵⁸⁰

3. Zwischenfazit

Die Entwicklungen auf EU-Ebene zeigen, dass die Themen der Transparenz und Bürgernähe für die EU-Organen in Einklang mit der gesellschaftlichen Entwicklung an Relevanz gewonnen haben und dadurch in den Arbeiten der EU-Organen Niederschlag finden. So setzten sich seit der Jahrhundertwende verschiedene Dokumente mit diesem Thema vertieft auseinander. Hierzu zählt bspw. das Weissbuch ‚Europäisches Regieren‘ mit Ausführungen zu Grundsätzen wie Offenheit, Mitsprache und Transparenz.⁵⁸¹ Auch das Grünbuch der EU-Kommission, welches sich u.a. mit der Arbeit von Interessenvertretern sowie Mindeststandards bei Konsultationen befasst, ist ein Zeichen dieser Entwicklung.⁵⁸²

Die seit dem 1. Dezember 2019 amtierende Präsidentin der EU-Kommission, Ursula von der Leyen, legte in ihren politischen Leitlinien ebenfalls dar, dass insbesondere im Hinblick auf Rechtsetzungsverfahren mehr Transparenz nötig sei.⁵⁸³

⁵⁷⁸ Entscheid der Europäischen Bürgerbeauftragten vom 6. Januar 2015 in der Sache OI/10/2014/RA Transparenz der Verhandlungen über TTIP.

⁵⁷⁹ Verfügbar unter: ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/european-commissions-approach-transparency-article-50-negotiations-united-kingdom_en.

⁵⁸⁰ Siehe hierzu die Übersicht der DG Trade. Verfügbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>.

⁵⁸¹ Europäisches Regieren – ein Weissbuch der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001, ABl. C 287 vom 12. Oktober 2001, 1

⁵⁸² Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative, KOM (2006) 194 endg. vom 3. Mai 2006.

⁵⁸³ Eine Union, die mehr will – meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019 – 2024, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

III. Bestimmungen im EU-Primärrecht

1. Bestimmungen im EUV

Das EU-Primärrecht nimmt an verschiedenen Stellen Bezug auf die Begriffe der Offenheit, der Transparenz sowie der Öffentlichkeit. Nach Art. 1 Abs. 2 EUV sowie Art. 10 Abs. 3 EUV soll die EU Entscheidungen möglichst ‚offen und bürgernah‘ treffen. Diese beabsichtigte Offenheit findet in Art. 11 EUV ihren Niederschlag, welcher die Beziehungen der EU-Organe zu Interessensverbänden und der Zivilgesellschaft reguliert. Letztere Organisationen sollen die Gelegenheit haben, sich zum Handeln der EU-Organe in einem Austausch zu äussern (Art. 11 Abs. 1 EUV). Weiter soll ein offener, transparenter und regelmässiger Dialog gepflegt werden (Art. 11 Abs. 2 EUV), welcher zur Gewährleistung von Transparenz und Kohärenz im Handeln der EU-Organe die Form von umfangreichen Anhörungen annehmen kann (Art. 11 Abs. 3 EUV).

Die Bestimmungen zur Europäischen Bürgerinitiative, welche in Art. 11 Abs. 4 EUV Erwähnung finden, sind ein weiteres Instrument, mit dem die Organe der EU Offenheit fördern möchten. Die Europäische Bürgerinitiative soll bspw. zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen, politische Anliegen und Themen zu lancieren, die im institutionellen Politikbetrieb kein bzw. zu wenig Gehör finden.⁵⁸⁴

Nach Art. 16 Abs. 8 EUV und Art. 15 Abs. 2 AEUV tagen sowohl Rat und Parlament öffentlich, wenn sie Gesetzesvorlagen beraten.

2. Bestimmungen im AEUV

Art. 15 Abs. 1 AEUV verpflichtet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zu ‚weitestgehender‘ Beachtung des Grundsatzes der Offenheit in deren Handeln. Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV statuiert den Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV ermächtigt den Rat und das Parlament, allgemeine Grundsätze des Rechts auf Zugang zu Dokumenten sowie Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen zu regeln.

⁵⁸⁴ Auf der folgenden Homepage findet sich eine Übersicht über laufende sowie abgeschlossene Bürgerinitiativen: <https://europa.eu/citizens-initiative/home_en>.

Art. 15 Abs. 4 AEUV enthält eine Einschränkung des Zugangsrechts. So sind EuGH, EZB und EIB nur bei Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben an die Bestimmungen zum Zugangsrecht gebunden. Die Rechtsprechungstätigkeit des EuGH sowie währungs- und investitionspolitische Entscheidungen der EZB und EIB sind vom Zugangsrecht zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit ausgenommen.⁵⁸⁵

3. Bestimmungen in der GrCH

Zuletzt bildet Art. 298 Abs. 1 AEUV die Grundlage für eine u.a. offene europäische Verwaltung. Die Bestimmung bringt damit das in Art. 41 GrCH kodifizierte Recht auf gute Verwaltung für die EU-Eigenverwaltung zum Ausdruck.⁵⁸⁶ Die GrCH kennt verschiedene Bestimmungen, die die Transparenz der EU erhöhen sollen. So sieht Art. 41 GrCH das Recht auf gute Verwaltung vor.⁵⁸⁷ Auch ist in Art. 42 GrCH das Recht auf Zugang zu Dokumenten von EU-Organen festgehalten.

4. Auswirkungen des Vorrangs des EU-Rechts

Nebst den materiellen Regelungen des Primärrechts hat der formelle Vorrang des EU-Rechts Auswirkungen auf das schwedische Öffentlichkeitsprinzip. So müssen sämtliche schwedische Normen, die das Öffentlichkeitsprinzip regulieren, mit dem EU-Acquis vereinbar sein.⁵⁸⁸ Weiter sind rechtsanwendende Behörden in Schweden verpflichtet, schwedische Bestimmungen, die bspw. gegen Geheimhaltungsbestimmungen des EU-Rechts verstossen, nicht anzuwenden.⁵⁸⁹

Aus dem Prinzip des Vorrangs lässt sich ableiten, dass die EU im Rahmen der ihr nach Art. 5 EUV zugeteilten Kompetenzen Rechtssätze erlassen könnte, die das schwedische Öffentlichkeitsprinzip einschränken. Der Vorrang des EU-Rechts wird u.a. durch das Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip

⁵⁸⁵ Frenz, N 4618, Rossi/Vinagre e Silva, 78.

⁵⁸⁶ Ruffert, Rn. 10 zu Art. 298 AEUV.

⁵⁸⁷ Hierzu weiter vorne, [Teil 1 Kapitel 3 II.5.](#)

⁵⁸⁸ Hierzu Urteile des EuGH vom 26. Februar 2013, Åklagare gegen Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, N 29 und vom 26. Februar 2013, Stefano Melloni gegen Ministerio Fiscal, C-399/11, EU:C:2013:107, N 60.

⁵⁸⁹ Bergström/Ruotsi, 99.

nach Art. 5 Abs. 1 EUV sowie die Achtung der nationalen Identität nach Art. 4 Abs. 2 EUV abgedeckt. Hierdurch wird eine politische ex-ante Kontrolle der Kompetenzzusübung der EU-Organen durch die Mitgliedstaaten ermöglicht.⁵⁹⁰

IV. Bestimmungen im EU-Sekundärrecht

1. Geheimhaltungsbestimmungen in einzelnen EU-Rechtsakten

Viele EU-Richtlinien und -Verordnungen enthalten Geheimhaltungsbestimmungen, die in ihrem jeweiligen Regelungsbereich von den den Rechtsakt anwendenden nationalen oder EU-Verwaltungsbehörden beachtet werden müssen. Während die Richtlinien den nationalen Gesetzgebern bei der Umsetzung des EU-Rechtsaktes Spielraum bezüglich der Wahl der Mittel und der Form belassen, ist dies bei den Verordnungen nicht möglich, da diese keiner weiteren Umsetzung durch nationale Gesetzgeber bedürfen (Art. 288 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV). Als Beispiele können Art. 25 Richtlinie 2001/18/EG⁵⁹¹ respektive Art. 14 Verordnung 996/2010 angeführt werden.⁵⁹²

Art. 25 Abs. 1 Richtlinie 2001/18/EG schreibt nationalen Behörden sowie der EU-Kommission vor, dass vertrauliche Informationen, die ihnen aufgrund der Richtlinie zur Kenntnis gebracht worden sind, nicht an Dritte bekannt gegeben werden dürfen. Art. 14 Verordnung 996/2010 schreibt ebenfalls vor, dass gewisse Informationen ausschliesslich für einen in der Verordnung umschriebenen Zweck verwendet werden dürfen.

Durch das entsprechende EU-Sekundärrecht wird das schwedische Öffentlichkeitsprinzip übersteuert und im Resultat eingeschränkt.⁵⁹³ Geht man davon aus, dass das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten Teil der *princi-*

⁵⁹⁰ Bergström/Ruotsi, 102.

⁵⁹¹ Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt vom 12. März 2001, ABL L 106 vom 17. April 2001, 1.

⁵⁹² Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt vom 20. Oktober 2010, ABL L 295 vom 12. November 2010, 35.

⁵⁹³ Zu den Auswirkungen der Verordnung 996/2010 auf das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten siehe Östlund/Hallberg, 463 ff., und das Urteil des kammarrätten in Stockholm vom 25. September 2014, 3337-14. Zu den Auswirkungen weiterer EU-Rechtsakte auf das Öffentlichkeitsprinzip auch die Urteile RÅ 2007 ref. 45 und RÅ 2005 ref. 87.

perna för statsskicket sind,⁵⁹⁴ deren Regulierung nach Kap. 10 § 6 Abs. 1 RF vom Parlament nicht an die EU überlassen werden dürfen, tut sich aus schwedischer Sicht ein Normkonflikt auf. Dieser wirft die Frage auf, ob das erlassene Sekundärrecht materiell von der vom schwedischen Parlament an die EU delegierten Rechtsetzungskompetenz gedeckt ist.⁵⁹⁵

Auf diesen Konflikt zwischen nationalstaatlichen Verfassungsbestimmungen und dem Vorrang des EU-Rechts kann an dieser Stelle aus Gründen des erforderlichen Umfangs jedoch nicht weiter eingegangen werden. Zumal dieses Spannungsfeld in der Praxis nicht weiter problematisch zu sein scheint. So werden Informationen, die gemäss EU-Sekundärrecht geheim sind, auch von schwedischen Behörden für geheim erklärt.⁵⁹⁶

2. Umweltinformationen

Das ansonsten bezüglich individueller Informationszugangsrechte auf mitgliedstaatlicher Ebene sehr zurückhaltende EU-Recht verpflichtet in Art. 3 Abs. 1 Umweltinformations-RL die Mitgliedstaaten, ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten. Diese Informationen werden in Art. 2 Abs. 1 Umweltinformations-RL definiert und umfassen u.a. Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen, aber auch Informationen über Massnahmen im Bereich der Umwelt.⁵⁹⁷

Die Umweltinformations-RL verfolgt gemäss Art. 1a und b Umweltinformations-RL den Zweck, ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit sicherzustellen. Die Richtlinie stützt sich auf Art. 192 Abs. 1 AEUV, welcher die Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden der Union zur Verwirklichung der in Art. 191 AEUV genannten Ziele in der Umweltpolitik darstellt. Das Tätigwerden der EU ist dabei gemäss der Literatur weit zu verstehen.⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.1.1.c](#).

⁵⁹⁵ Hierzu Riechel/Åhman, 19.

⁵⁹⁶ Zur Praxis weiter vorne, [Teil 5 Kapitel 1 IV.2](#).

⁵⁹⁷ Siehe zur Dimension des Begriffs Umweltinformationen das Urteil des EuG vom 12. Dezember 2018, Deutsche Umwelthilfe gegen Kommission, T-498/14, EU:T:2018:913. N 113 ff.

⁵⁹⁸ Calliess, Rn. 1 zu Art. 192 AEUV.

Den Zugang zu Umweltinformationen auf Ebene der EU-Organen garantiert die Aarhus-VO. Durch letzteren Erlass wird die Aarhus-Konvention, welche im Übrigen auch von der Schweiz ratifiziert worden ist,⁵⁹⁹ umgesetzt.

3. Transparenz-VO

3.1 Vorbemerkungen

In der Folge soll das Augenmerk der Transparenz-VO gelten, welche den Zugang zu Dokumenten auf Ebene der EU-Organen regelt. Vom EuGH als Ausformung des Transparenzgebots gemäss Art. 1 Abs. 2 EUV betrachtet,⁶⁰⁰ anerkennt die Transparenz-VO in Erw. (2) Folgendes: ‚Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine grössere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.‘

3.2 Kerngehalt

Diese Bestrebungen finden ihren normativen Niederschlag in Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO, in welchem das Recht auf Zugang zu Dokumenten bei den in Art. 1a Transparenz-VO genannten EU-Organen festgehalten wird. Hierzu

⁵⁹⁹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07).

⁶⁰⁰ Urteil des EuGH vom 29. Juni 2010, Europäische Kommission gegen The Bavarian Lager Co. Ltd, C-28/08 P, EU:C:2010:378, N 53.

zählen demnach die EU-Kommission, das Europäische Parlament sowie der Rat. Der Anwendungsbereich der Verordnung wird durch sekundärrechtlich festgehaltene Anwendungsgebote auf weitere EU-Agenturen erweitert.⁶⁰¹

Dieses Zugangsrecht kommt nach Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO sämtlichen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sowie jeder natürlichen und juristischen Person mit Sitz in der EU zu. Im Vergleich zu Schweden unterscheidet die EU amtliche Dokumente nicht von anderen Dokumenten. So sind gemäss Art. 3 lit. a Transparenz-VO grundsätzlich alle Dokumente eines EU-Organs, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden, einsehbar (Art. 2 Abs. 3 Transparenz-VO). Die Definition des Begriffs des Dokuments ist auf europäischer Ebene damit sehr breit.⁶⁰² Die EU-rechtliche Definition des Begriffs des Dokuments ist auch breiter als jene der *allmän handling* im schwedischen Recht.⁶⁰³ Die breite Definition führt in der Praxis teilweise zu Problemen, da nicht mehr um Zugang zu einem spezifischen Dokument sondern zu bestimmten Inhalten ersucht wird. Hiervon betroffene Organe müssen in der Folge zunächst die entsprechenden Dokumente ausfindig machen, ehe das Zugangsgesuch beurteilt werden kann.⁶⁰⁴

Der Zugang zu Dokumenten wird gewährt, sofern kein nach Art. 4 Abs. 1 und 2 Transparenz-VO geschütztes privates oder öffentliches Interesse überwiegt, oder wenn ein Dokument eine Angelegenheit betrifft, in der noch kein Beschluss gefasst worden ist, und eine Gewährung des Zugangs den Entscheidungsprozess beeinträchtigen würde (Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO).

⁶⁰¹ Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 401/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Umweltagentur und das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz vom 23. April 2009, ABl. L 126 vom 21. Mai 2009, 13, Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs vom 27. Juni 2002, ABl. L 208 vom 5. August 2002, 1, Art. 118 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe vom 18. Dezember 2006, ABl. L 396 vom 30. Dezember 2006, 1.

⁶⁰² Smith, 62.

⁶⁰³ SOU 2003:99, 93.

⁶⁰⁴ Siehe zu diesem Trend Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2019 – Jahresbericht des Europäischen Parlaments vom April 2020, 12.

Einschränkungen des Zugangsrechts sind gemäss EuGH grundsätzlich eng auszulegen,⁶⁰⁵ doch genießt das entsprechende EU-Organ bei der Berufung auf in Art. 4 Abs. 1 lit. a Transparenz-VO genannten öffentlichen Interessen ein weitgehendes Ermessen.⁶⁰⁶ Es ist jedoch erforderlich, dass das Interesse, auf welches sich eine Einschränkung des Zugangs abstützt, konkret und tatsächlich beeinträchtigt wird.⁶⁰⁷ Diese Beeinträchtigung wiederum muss angemessen, absehbar und nicht rein hypothetischer Art sein.⁶⁰⁸

Für gewisse Dokumente hat der EuGH eine Vermutung der Geheimhaltung etabliert.⁶⁰⁹ Dies betrifft u.a. Dokumente einer Verwaltungsakte zu einem Beihilfeprüfverfahren, von einem EU-Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichte Akten und den Schriftverkehr zwischen der EU-Kommission und den anmeldenden Unternehmen oder Dritten in einem Verfahren zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.⁶¹⁰

3.3 Einschränkungenmöglichkeiten des Zugangsrechts (im Bereich des auswärtigen Handelns)

a Ausnahmeregelung

Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO ermöglicht im Sinne einer Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichkeit die Einschränkung des Zugangs zu Dokumenten, wenn öffentliche Interessen im Hinblick auf internationale Beziehungen der EU dies erfordern. Im Gegensatz zu den im OSL präzise umschriebenen Erfordernissen für eine Geheimhaltung einer Information begnügt sich der europäische Gesetzgeber in Art. 4 Abs. 1a Transparenz-VO mit

⁶⁰⁵ Urteil des EuGH vom 1. Juli 2008, Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen Rat der EU, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, N 36. Für eine Besprechung dieses Urteils siehe Heliskoski/Leino, 748. Sowie die Urteile des EuGH vom 1. Februar 2007, Jose Maria Sison gegen Rat der EU, C-266/05 P, EU:C:2007:75, N 63 und vom 21. September 2010, Königreich Schweden u.a. gegen API und Kommission, C-514/07 P, EU:C:2010:541, N 73.

⁶⁰⁶ Jose Maria Sison gegen Rat der EU, N 34, Urteil des EuGH vom 7. Februar 2018, Access Info Europe gegen Kommission, T-852/16, EU:T:2018:71, N 40.

⁶⁰⁷ Schweden und Turco gegen Rat der EU, N 49.

⁶⁰⁸ Schweden und Turco gegen Rat der EU, N 43, Urteil des EuGH vom 21. Juli 2011, Königreich Schweden gegen Kommission und Mytravel Group, C-506/08 P, EU:C:2011:496, N 76.

⁶⁰⁹ Urteile des EuGH vom 27. Februar 2014, Europäische Kommission gegen EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, N 66 und ClientEarth gegen Kommission, N 77.

⁶¹⁰ Ausführlicher zur Anwendung der Transparenz-VO im Kartellverfahrensrecht Lebsanft, 260 ff.

der Nennung dem Zugang entgegenstehender öffentlichen Interessen. Werden diese öffentlichen Interessen durch die Zugangsgewährung beeinträchtigt, wird das Zugangsgesuch abgelehnt.

Im Einklang mit der übrigen Praxis zum Recht auf Zugang zu Dokumenten kommt dem angefragten EU-Organ im Bereich des auswärtigen Handelns ein bedeutender Ermessensspielraum zu.⁶¹¹ Eine Prüfung muss demnach darauf beschränkt werden, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung der Ablehnung des Zugangsgesuchs eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt.⁶¹²

Das EuG betonte auch den zwingenden Charakter der Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen, die im Gegensatz zu anderen Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 und 3 Transparenz-VO nicht von einem übergeordneten öffentlichen Interesse an der Verbreitung der angeforderten Dokumente aufgehoben werden kann.⁶¹³

In Bezug auf den Rat als EU-Organ hat die Rechtsprechung zudem vorgebracht, dass diesem durch Titel 5 EUV primärrechtlich ein Teil der politischen Verantwortung für die Aussenbeziehungen übertragen worden ist.⁶¹⁴ Entsprechend habe der Rat in Bezug auf die Beurteilung von politischen Folgen einen grossen Ermessensspielraum.

Im Einklang mit dieser Praxis wurde die Begründung des Rates, wonach ein Bericht über die Menschenrechtslage in einem Drittstaat, zu dem Zugang verlangt wurde, zu Spannungen mit einigen Staaten führen könnte, vom EuG akzeptiert.⁶¹⁵

Welche Art von Dokumenten nicht öffentlich sind und unter die Ausnahme gemäss Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO fallen, kann nur im Einzelfall ermittelt werden. Die Europäische Bürgerbeauftragte befand, dass der Rat den Zugang zu einem Dokument zu Recht abgelehnt hatte, das die

⁶¹¹ Urteile des EuG vom 7. Februar 2018, Access Info Europe gegen Kommission, N 40 und vom 27. Februar 2018, CEE Bankwatch Network gegen Kommission, T-307/16, EU:T:2018:97, N 77 ff.

⁶¹² Jose Maria Sison gegen Rat der EU, N 64, Access Info Europe gegen Kommission, N 40.

⁶¹³ CEE Bankwatch Network gegen Kommission, N 98. Zum absoluten Charakter von Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO siehe Smith, 63.

⁶¹⁴ Urteile des EuG vom 19. Juli 1999, Hautala gegen Rat der EU, T-14/98, EU:T:1999:157, N 71 und vom 7. Februar 2002, Kuijter gegen Rat der EU, T-211/00, EU:T:2002:30, N 53.

⁶¹⁵ Hautala gegen Rat der EU, N 73.

Empfehlung der EU-Kommission an den Rat enthielt, der EU-Kommission ein Mandat für Verhandlungen mit Russland über den Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 zu erteilen.⁶¹⁶ So sei aufgrund des Inhalts der Informationen, welche Verhandlungen im strategisch bedeutenden Energiesektor betrafen, anzunehmen gewesen, dass die Gewährung des Zugangs die internationalen Beziehungen negativ beeinträchtigen würden.⁶¹⁷

b Ursprungskontrolle und weitere Nutzungsbeschränkungen

Nebst der Ausnahmebestimmung im Bereich der internationalen Beziehungen sieht die Transparenz-VO weitere Instrumente vor, die dem Zugang zu Dokumenten entgegenstehen können.

Ein zum schwedischen Zugangsrecht gewichtiger Unterschied besteht bspw. in der Ursprungskontrolle. Diese in Art. 5 Transparenz-VO enthaltene Bestimmung besagt, dass bei von EU-Organen stammenden Dokumenten im Besitz eines Mitgliedstaates das betreffende EU-Organ über die Gewährung des Zugangs entscheidet, sofern nicht klar ist, dass das Dokument geheim bzw. öffentlich ist.

Darüber hinaus besteht für Mitgliedstaaten mit Art. 4 Abs. 5 Transparenz-VO ein weiteres Instrument, um die Verbreitung von Dokumenten potenziell einzuschränken. So kann ein Mitgliedstaat das EU-Organ ersuchen, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne die Gewährung der vorherigen Zustimmung zu verbreiten.

Diese Formulierung hat in der Praxis zu unterschiedlichen Interpretationen geführt. Während das EuG den Zweck von Art. 4 Abs. 5 Transparenz-VO darin sieht, nationalen Zugangsregelungen auf europäischer Ebene Geltung zu verschaffen,⁶¹⁸ hat der EuGH diese Interpretation relativiert.⁶¹⁹ Das EuG führte zu

⁶¹⁶ Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten vom 27. März 2019 in der Sache 1611/2019/KR über die Weigerung des Rates, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten betreffend die Gaspipeline Nord Stream 2 zu gewähren.

⁶¹⁷ Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten vom 27. März 2019 in der Sache 1611/2019/KR, N 19.

⁶¹⁸ Urteile des EuG vom 17. September 2003, Mara Messina gegen Kommission, T-76/02, EU:T:2003:235, N 41 und vom 30. November 2003, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gegen Kommission, T-168/02, EU:T:2004:346, N 58 und vom 17. März 2005, Isabella Scipacercola gegen Kommission, T-187/03, EU:T:2005:108, N 34.

⁶¹⁹ Urteil des EuGH vom 18. Dezember 2007, Schweden gegen Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, N 61 ff.

Art. 4 Abs. 5 Transparenz-VO aus, dass Mitgliedstaaten keinerlei Gründe für die Verweigerung der Verbreitung eines der von ihnen stammenden Dokumente nennen müssen.⁶²⁰

In der Folge prüfte das betreffende EU-Organ die Zulässigkeit der Weigerung des Mitgliedstaats aufgrund eines möglicherweise entgegenstehenden öffentlichen Interesses am Zugang zum entsprechenden Dokument auch nicht. Das entsprechende EuG-Urteil wurde vom EuGH für nichtig erklärt.⁶²¹

Zwar sei für die Verbreitung von Dokumenten im Rahmen von Art. 4 Abs. 5 Transparenz-VO tatsächlich die Zustimmung des Mitgliedstaates nötig,⁶²² doch dürfe diese nicht die Form eines allgemeinen und bedingungslosen Vetorechts des Mitgliedstaates annehmen. Andernfalls – so der EuGH – würden die Ziele der Transparenz-VO missachtet.⁶²³

Entsprechend fordert die Praxis von den Mitgliedstaaten eine auf die Ausnahmeregelungen der Art. 4 Abs. 1-3 Transparenz-VO gestützte Begründung für den Widerspruch gegen die Verbreitung eines von ihm stammenden Dokuments.⁶²⁴ Dem EU-Organ steht gemäss EuGH ein Recht auf Überprüfung des Widerspruchs zu, ansonsten ist das EU-Organ aber an die Begründung des Mitgliedstaates gebunden.⁶²⁵

Dritten gemäss Art. 3b Transparenz-VO, die nicht Mitgliedstaaten sind, kommt eine weniger privilegierte Stellung zu. Sie werden von EU-Organen gemäss Art. 4 Abs. 4 Transparenz-VO nur dann konsultiert, wenn weitergehende Informationen zur Beurteilung notwendig sind, ob Ausnahmeregelungen gemäss Art. 4 Abs. 1 und 2 Transparenz-VO anwendbar sind oder nicht.

Dies kommt nicht der Ermittlung der Haltung der betroffenen Dritten zur Gewährleistung des Zugangs zu einem Dokument gleich.⁶²⁶ Demgegenüber hat ein Urheber eines Dokuments in Schweden keinerlei Kontrolle über die Gewährleistung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument durch die Behörden.⁶²⁷

⁶²⁰ IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gegen Kommission, N 59.

⁶²¹ Schweden gegen Kommission, N 100.

⁶²² Schweden gegen Kommission, N 45.

⁶²³ Schweden gegen Kommission, N 60.

⁶²⁴ Schweden gegen Kommission, N 89 und Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe gegen Kommission, N 40 ff.

⁶²⁵ Schweden gegen Kommission, N 89. Dazu näher Frenz, N 4654, und Rossi/Vinagre e Silva, 218 f.

⁶²⁶ Frenz, N 4656.

⁶²⁷ Reichel, svenska förvaltningsmodellerna, 61.

3.4 Berichterstattung

Die von der Transparenz-VO erfassten EU-Organe erstatten gemäss Art. 17 Abs. 1 Transparenz-VO jährlich Bericht über u.a. die Anzahl eingegangener Zugangsgesuche und die Gründe für die Ablehnung von Gesuchen. In der Folge sollen die Berichterstattungen der EU-Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments bezüglich der Anwendung der Transparenz-VO im auswärtigen Handeln betrachtet werden.

a EU-Kommission

Nebst generellen Ausführungen zu den Bemühungen der EU-Kommission um Transparenz in ihrem Tätigkeitsgebiet legt die EU-Kommission u.a. Rechenschaft über behandelte Zugangsgesuche ab und informiert über die gerichtliche Überprüfung von Zugangsgesuchen.⁶²⁸

Der Berichterstattung ist zu entnehmen, dass die Ausnahme gemäss Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO bei Erstanträgen gemäss Art. 7 Transparenz-VO in 5,3% der Fälle zur Anwendung kommt.⁶²⁹ Dieser Anteil steigt bei Zweitanträgen gemäss Art. 8 Transparenz-VO auf 18,4%, wobei dies eine signifikante Steigerung im Vergleich zu den Vorjahren bedeutet.⁶³⁰ Eine Begründung für die Steigerung lässt sich dem Bericht nicht entnehmen.

b Rat

Bei den Ratsdokumenten wurde die Ausnahme gemäss Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO im Jahr 2020 in 15,5% der Fälle angeführt, um den Zugang zu Dokumenten bei Erstanträgen nach Art. 7 Transparenz-VO abzulehnen.⁶³¹

⁶²⁸ Zuletzt im Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2019 vom 15. September 2020, KOM (2020) 561 endg.

⁶²⁹ Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, 4.2.1.

⁶³⁰ Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, 4.2.2.

⁶³¹ Neunzehnter Jahresbericht des Rates über die Anwendung der 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 vom 21. April 2021, 7090/21, 12.

Häufig wurde ein Zugangsgesuch aufgrund des Zusammentreffens mehrerer Ausnahmeregelungen verweigert, wobei die Ausnahme nach Art. 4a Abs. 1 dritter Spiegelstrich Transparenz-VO jeweils am häufigsten angeführt wurde.⁶³²

Auch bei den Zweitträgen werden Zugangsgesuche am häufigsten aufgrund mehrerer Ausnahmeregelungen abgelehnt.⁶³³ Im Vorjahr spielte Art. 4a Abs. 1 dritter Spiegelstrich Transparenz-VO eine wichtige Rolle bei der Beschränkung des Zugangs zu Dokumenten.⁶³⁴

c Europäisches Parlament

Keine grosse Rolle scheint die Ausnahme gemäss Art. 4 Abs. 1a dritter Spiegelstrich Transparenz-VO bei der Behandlung von Zugangsgesuchen beim Europäischen Parlament zu spielen.⁶³⁵ Am häufigsten werden Zugangsgesuche mit Verweis auf Art. 4 Abs. 1b Transparenz-VO und den Schutz der Privatsphäre sowie Art. 4 Abs. 3 Transparenz-VO und den Schutz des Entscheidungsprozesses eines Organs abgelehnt.⁶³⁶

3.5 Ausblick

Die in die Jahre gekommene Transparenz-VO harrt weiterhin seiner Revision.⁶³⁷ Bereits 2007 veröffentlichte die EU-Kommission ein Grünbuch mit einigen Vorschlägen zu Verbesserung der Transparenz-VO.⁶³⁸ Ein 2008 vor-

⁶³² Neunzehnter Jahresbericht des Rates über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, 12.

⁶³³ Neunzehnter Jahresbericht des Rates über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, 13.

⁶³⁴ Achtzehnter Jahresbericht des Rates über die Anwendung der 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 vom 27. April 2020, 7483/2, 6.

⁶³⁵ Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2019 – Jahresbericht des Europäischen Parlaments vom April 2020, 9.

⁶³⁶ Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2019 – Jahresbericht des Europäischen Parlaments vom April 2020, 9.

⁶³⁷ Hierzu Hillebrandt/Curtin/Meijer, 15 ff.

⁶³⁸ Grünbuch der Kommission, Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft, ein Überblick vom 18. April 2007, KOM (2007) 185 endg.

gelegter Revisionsvorschlag,⁶³⁹ welcher einerseits die bis dahin ergangene Rechtsprechung sowie die Angleichung an die Vorschriften der Århus-VO berücksichtigen sollte, wurde 2011 aktualisiert, um sich an die Besonderheiten des Lissabonvertrages anzupassen.⁶⁴⁰

Das Parlament, welches seinen Standpunkt bereits mitgeteilt hat und den Vorschlag der EU-Kommission in vielerlei Hinsicht als zu restriktiv ansieht,⁶⁴¹ hat sein Missfallen über die Verzögerung gegenüber dem Rat mehrfach kundgetan.⁶⁴²

⁶³⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30. April 2008, KOM (2008) 229 endg.

⁶⁴⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 21. März 2011, KOM (2011) 317 endg.

⁶⁴¹ Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 15. Dezember 2011, ABl. C 168E vom 14. Juni 2013, 159.

⁶⁴² Entschliessung des Europäischen Parlaments zu der Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms vom 2. April 2014, ABl. C 408 vom 30. November 2011, 8, N 31, Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Blockade der Revision der Transparenz-VO vom 12. Juni 2013, ABl. C 65 vom 19. Februar 2016, 102.

Teil 8: Schlussbetrachtungen

Kapitel 1: Öffentlichkeitsprinzip im auswärtigen Handeln

I. Auswärtiges Handeln als strukturell anders geregelter Politikbereich

Wie die Praxis die einschlägigen Bestimmungen zur Geheimhaltung im auswärtigen Handeln im weiteren Sinne gemäss OSL interpretiert, soll an dieser Stelle nicht erneut ausgeführt werden.⁶⁴³ Hingegen sind einige grundlegendere Gedanken zum Öffentlichkeitsprinzip im auswärtigen Handeln angezeigt. Zunächst gilt es festzustellen, dass das schwedische Öffentlichkeitsprinzip auch im auswärtigen Handeln eine starke formelle Stellung innehat.

Die detaillierte verfassungsrechtliche Regelung des Öffentlichkeitsprinzips in Kombination mit der weitgehenden Unabhängigkeit der *myndigheter*, die auch bei der Beurteilung von Zugangsgesuchen zum Tragen kommt, und den Bestimmungen zur *meddelarfrihet* sind starke rechtliche Instrumente, die zur Herstellung und Wahrung von Transparenz im auswärtigen Handeln beitragen.⁶⁴⁴

Dennoch bestehen Anhaltspunkte, dass sich das auswärtige Handeln hinsichtlich der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips strukturell von anderen Politikbereichen unterscheidet. Hiervon zeugen Spezialbestimmungen, wie die Zuständigkeit des Aussenministers bei der Prüfung von Zugangsgesuchen, die Informationen von grosser Bedeutung für die nationale Sicherheit im Anwendungsbereich von Kap. 15 § 1 OSL betreffen.⁶⁴⁵

Auch deuten Ausnahmen für das Aussenministerium und die Auslandsrepräsentationen bei der Erfassung gewisser Merkmale von amtlichen Dokumenten im Rahmen der Geschäftsverwaltung und die Pflicht von *myndigheter*,⁶⁴⁶ den Aussenminister bei Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Informationen mit Bedeutung für die Beziehungen mit einem anderen Staat oder

⁶⁴³ Hierzu vorne, [Teil 5 Kapitel 1 VI.](#) und [Teil 5 Kapitel 2 VI.](#)

⁶⁴⁴ Zur Unabhängigkeit der *myndigheter* siehe vorne, [Teil 2 Kapitel 2 II.](#) Zur *meddelarfrihet* siehe vorne, [Teil 2 Kapitel 3 III.3.1.](#)

⁶⁴⁵ Hierzu siehe vorne, [Teil 3 Kapitel 2 V.](#)

⁶⁴⁶ Hierzu siehe vorne, [Teil 3 Kapitel 2 II.](#)

einer internationalen Organisation zu informieren,⁶⁴⁷ darauf, dass in der Außenpolitik heikle Abwägungen mit gewichtigen politischen Interessen vorgenommen werden müssen, die geheim bleiben sollen.

Der Gerichtspraxis lässt sich entnehmen, dass die Gerichte Zugangsgesuche, die amtliche Dokumente mit heiklen politischen Beurteilungen im Bereich des auswärtigen Handelns betreffen, ablehnen.⁶⁴⁸

II. Internationalisierung und weitere Entwicklungen

Weiter haben Entwicklungen wie die Internationalisierung der Verwaltungstätigkeit durch EU-Rechtsakte und andere völkerrechtliche Abkommen zu verstärktem Druck auf das schwedische Öffentlichkeitsprinzip geführt. Dies weil durch den verstärkten Informationsaustausch nun zusätzliche Behörden die Geheimhaltungsbestimmungen im auswärtigen Handeln anwenden müssen. Die Frage, inwiefern Informationen, die im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten oder EU-Organen und völkerrechtlichen Abkommen ausgetauscht werden, öffentlich sind oder nicht, wird je nach Bereich sehr unterschiedlich geregelt.

Ein Anhaltspunkt für den gestiegenen Druck auf das schwedische Öffentlichkeitsprinzip ist die Einführung der Bestimmung zur Geheimhaltung in der internationalen Zusammenarbeit. Die Einführung diene dem legitimen Interesse Schwedens, international als zuverlässiger Partner wahrgenommen zu werden, schwächte allerdings das Öffentlichkeitsprinzip.⁶⁴⁹

Nebst dem auf der schwedischen Rechtsordnung lastenden Anpassungsdruck sind weitere Entwicklungen, die auf eine Schwächung des Öffentlichkeitsprinzips hinauslaufen, zu beobachten. Auch wenn dies nicht primär im Bereich des auswärtigen Handelns zu beobachten ist, so haben die Reorganisation von *myndigheter* und die Privatisierung verschiedener insbesondere auf kommunaler Ebene verantworteten Aufgaben,⁶⁵⁰ die Anzahl der *myndigheter*, auf die das Öffentlichkeitsprinzip Anwendung findet, rein numerisch verringert.⁶⁵¹

⁶⁴⁷ Hierzu weiter vorne, [Teil 3 Kapitel 2 V.](#)

⁶⁴⁸ RÅ 1998 not. 69, RÅ 1998 not. 118.

⁶⁴⁹ Hierzu vorne, [Teil 5 Kapitel 2 II.](#)

⁶⁵⁰ Heuman, N 43 zu Kap. 2 § 4 TF.

⁶⁵¹ Bergström/Ruotsi, 49. Ein Beispiel für eine behördliche Reorganisation mit Auswirkungen für das Öffentlichkeitsprinzip findet sich bei Höök, sekretess mellan myndigheter, 31.

Durch die Verringerung der Anzahl *myndigheter* nimmt die Anzahl Weiterleitungen ab (*expediering*). Auch dies führt zu einer geringeren Anzahl amtlicher Dokumente, was wiederum die Wirkung des Öffentlichkeitsprinzips einschränkt.

III. Zurückhaltende Behörden

Es ist zu beobachten, dass *myndigheter* die ihnen obliegende Abwägung verschiedener Interessen unter Kap. 15 § 1a OSL nur sehr summarisch vornehmen. Häufig nehmen Stellungnahmen ausländischer Behörden zu Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten ein sehr grosses Gewicht bei der Beurteilung ein, ob das Gewähren des Zugangs die Schadenserfordernisse von Kap. 15 § 1 OSL bzw. Kap. 15 § 1a OSL erfüllt.⁶⁵² Diese weit verbreitete Behördenpraxis wird durch die Gerichte nur selten korrigiert.⁶⁵³

Weiter muss die Rolle des schwedischen Aussenministeriums betrachtet werden, welches Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Bereich des auswärtigen Handelns häufig selber behandeln muss oder gewichtige Stellungnahmen abgibt, wenn andere *myndigheter* mit Zugangsgesuchen konfrontiert sind, die eine Beurteilung nach Kap. 15 OSL verlangen.

Einerseits agiert das Aussenministerium auf internationaler Ebene durchaus als Verfechter eines weitgehenden Öffentlichkeitsprinzips.⁶⁵⁴ Dies wird allerdings kontrastiert durch eine wenig liberale Praxis, was Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten an die eigene Behörde angeht. Dies belegen die verschiedenen Untersuchungen rund um die Bewerbung Schwedens um einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat.⁶⁵⁵

Es ergibt sich daraus ein spannungsgeladenes Bild, in dem das Öffentlichkeitsprinzip im auswärtigen Handeln zwar ebenfalls Geltung hat wie in anderen Politikbereichen auch, doch in der Praxis schleichend geschwächt wird. Mit Blick auf die Zukunft kann zudem festgestellt werden, dass die Handlungsfähigkeit auf internationaler Ebene, die eine eher eingeschränkte Geltung des Öffentlichkeitsprinzips im Bereich des auswärtigen Handelns erfordert, höher gewichtet wird als das Hochhalten des Öffentlichkeitsprinzips.

⁶⁵² Hierzu weiter vorne, [Teil 5 Kapitel 1 IV.2.](#) und [Teil 5 Kapitel 2 IV.2.](#)

⁶⁵³ Hierzu weiter vorne, [Teil 5 Kapitel 1 IV.2.](#)

⁶⁵⁴ Bspw. durch Interventionen auf Seiten von Gesuchstellern vor dem EuGH. Hierzu weiter vorne, [Teil 7 Kapitel 2 II.1.](#)

⁶⁵⁵ Hierzu weiter vorne, [Teil 4 Kapitel 2 II.2.](#)

So soll bspw. der strafrechtliche Schutz für sensitive Informationen, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit für Frieden und Sicherheit bearbeitet werden, durch eine Verschärfung des strafrechtlichen Spionagetatbestandes verstärkt werden.⁶⁵⁶

⁶⁵⁶ Vgl. hierzu SOU 2017:70, 451 ff.

Kapitel 2: Schwedisches Öffentlichkeitsprinzip im Kontext der EU

I. Keine formaljuristische Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht

Die schwedische Rechtsordnung generell und das Öffentlichkeitsprinzip im Speziellen haben durch den Beitritt zur EU und der Ratifizierung der EMRK grosse Umwälzungen erlebt.⁶⁵⁷ Hierbei spielen (rechts)kulturelle Aspekte eine erhebliche Rolle. Als Stichworte seien hier Diskrepanzen beim Zugang zu einem unabhängigen Gericht in Verwaltungsverfahren sowie dem Wert von Persönlichkeitsrechten wie dem Recht auf Privatsphäre zwischen der schwedischen und kontinentaleuropäischen Rechtskultur erwähnt.⁶⁵⁸

Verschiedentlich musste der schwedische Gesetzgeber aufgrund von EuGH-Urteilen Änderungen vornehmen, um die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem EU-Recht sicherzustellen. Zu diesen Bereichen zählen u.a. die Regulierung des Alkoholverkaufs,⁶⁵⁹ der Grundsatz *ne bis in idem* im Steuerstrafrecht⁶⁶⁰ und das Sozialversicherungsrecht.⁶⁶¹

Die Bedenken um die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf das Öffentlichkeitsprinzip bestanden bereits im Vorfeld des Beitritts und veranlasste die damalige Regierung dazu, auf eine entsprechende Erklärung zum Beitrittsabkommen hinzuwirken.⁶⁶²

Darin heisst es, dass das Öffentlichkeitsprinzip, insbesondere das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und das Grundrecht auf freie Meinungsäusserung, grundlegende Prinzipien sind und sein werden, welche einen Teil

⁶⁵⁷ Reichel/Åhman, 23.

⁶⁵⁸ Hierzu weiter vorne, [Teil 2 Kapitel 1 II.2.](#)

⁶⁵⁹ Bernitz, förhandsavgöranden, 36 ff.

⁶⁶⁰ Bernitz, förhandsavgöranden, 41 ff.

⁶⁶¹ Bernitz, förhandsavgöranden, 46 ff.

⁶⁶² Erklärung Nr. 47 im Vertrag zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Königreich Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden über den Beitritt zur Europäischen Union, ABl. C 241 vom 29. August 1994, 9.

des verfassungsmässigen, politischen und kulturellen Erbes Schwedens ausmachen. Eine ähnliche allerdings weniger weitgehende Erklärung ist auch Teil des finnischen Beitrittsabkommens.⁶⁶³

Die damaligen EU-Staaten antworteten ihrerseits auf diese Erklärung, indem sie die schwedische Erklärung zur Kenntnis nahmen und erklärten, davon auszugehen, dass Schweden als EU-Mitgliedstaat das Gemeinschaftsrecht respektiert. Die beidseitigen Erklärungen erkannten das sich auftuende Spannungsfeld damit bereits frühzeitig, ohne dass eine mögliche Lösung vorge-spürt wurde. So verblieb man in Schweden angesichts der beträchtlichen rechtlichen und faktischen Unterschiede im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips vorsichtig und hinsichtlich der möglichen Auswirkungen abwartend.⁶⁶⁴

Im Öffentlichkeitsprinzip spiegelt sich das Spannungsfeld zwischen der vereinheitlichenden Kraft des EU-Rechts sowie dessen Vorrang vor nationalem Recht und dem Bewahren nationaler juristischer Traditionen.

Auf der juristischen Ebene des Spannungsfelds kann konstatiert werden, dass das schwedische Öffentlichkeitsprinzip nicht grundsätzlich mit EU-Recht konfligiert. Für diese These spricht auch, dass die EU-Kommission bislang noch keine Massnahmen ergriffen hat, um Schweden zu einer Abkehr vom weitgehenden Öffentlichkeitsprinzip bzw. der Bestimmungen zur *meddelarfrihet* zu bewegen.⁶⁶⁵ Und auch vor dem EuGH ist soweit ersichtlich noch kein Verfahren hängig, welches bspw. konkrete Vorrangsfragen zwischen dem schwedischen Öffentlichkeitsprinzip sowie dem im EU-Recht durch die DSGVO regulierten Recht auf Privatsphäre bzw. dem Schutz von Personendaten beantwortet.⁶⁶⁶

Die schwedische Praxis wiederum hat bereits verschiedene Fragen in diesem Spannungsfeld beantwortet, wobei bislang keine Unvereinbarkeiten zwischen schwedischem Recht und der DSGVO festgestellt wurden. In 2021 ref. 10 erkannte der HFD bspw. im Bereich des Sozialversicherungsrechts keine Verletzung des Zweckbindungsgebots nach Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO und der

⁶⁶³ Erklärung Nr. 45 im Vertrag zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Königreich Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden über den Beitritt zur Europäischen Union, ABl. C 241 vom 29. August 1994, 9.

⁶⁶⁴ Norström, 182.

⁶⁶⁵ Ausführlich zum Verhältnis der *meddelarfrihet* zum internationalen Recht Ruotsi, svensk yttrandefrihet, 293 ff.

⁶⁶⁶ Reichel/Ähman, 59.

vergleichsweise liberalen schwedischen Regelung zur Datenbekanntgabe zwischen zwei Verwaltungsbehörden nach Kap. 6 § 5 OSL.⁶⁶⁷ Die schwedische Praxis anerkennt grundsätzlich den Vorrang des EU-Rechts an.⁶⁶⁸

II. Rechtskulturell bedingte Unterschiede

Jedoch nehmen die Reibungspunkte durch den verstärkten Austausch zwischen schwedischen *myndigheter* und der EU zu, wodurch die Unterschiede im Umgang mit der Transparenz im Verwaltungshandeln häufiger an die Oberfläche treten.

Während sich durch die Jahrhunderte lange Tradition in Schweden eine fein austarierte Praxis, ein funktionierendes Gefüge zwischen den verschiedenen Behörden und Staatsgewalten sowie ein in der Bevölkerung weit verbreitetes Wissen über das Öffentlichkeitsprinzip etabliert haben, bleibt der Zugang zu Dokumenten auf EU-Ebene nicht zuletzt aufgrund der unübersichtlichen Organisation der Eigenverwaltung schwierig.⁶⁶⁹ Im Übrigen sind in diesem Gebiet auch die nationalen Unterschiede der Mitgliedstaaten augenfällig.⁶⁷⁰

Als mögliches Instrument zur Entschärfung dieser Unterschiede zwischen der schwedischen und der in der EU vorherrschenden Auffassung zum Öffentlichkeitsprinzip kann Art. 4 Abs. 2 EUV und die entsprechende Rechtsprechung des EuGH gesehen werden.⁶⁷¹ Gemäss SCHMAUCH könnte diese Bestimmung Schweden im Kampf um die Erhaltung des traditionellen Öffentlichkeitsprinzips als wichtiges Instrument dienen, hat die Rechtsprechung den Wert des genannten Artikels als Mittel zur Balancierung nationaler Identität mit Vorgaben des EU-Rechts und dessen Vorrang erkannt.⁶⁷²

⁶⁶⁷ HFD 2021 ref. 10.

⁶⁶⁸ Bernitz, förhandsavgöranden, 89.

⁶⁶⁹ Reichel, offentlighet i en integrerad förvaltning, 58, dies., svenska förvaltningsmodellerna, 72.

⁶⁷⁰ Siehe die Übersicht bei Jäderblom, 347 ff.

⁶⁷¹ Schmauch, 521.

⁶⁷² So Urteile des EuGH vom 22. Dezember 2010, Ilonka Sayn-Wittgenstein gegen Landeshauptmann von Wien, C-208/09, EU:C:2010:806, vom 12. Mai 2011, Malgožata Runevic-Vardyn und Łukasz Paweł Wardyn gegen Vilniaus miesto savivaldybės administracija u.a., C-391/09, EU:C:2011:291 und vom 16. April 2013, Anton Las gegen PSA Antwerp NV, C-202/11, EU:C:2013:239, mit Bezug zur Personenfreizügigkeit.

Weiter hat Schweden gerade im Bereich des auswärtigen Handelns einschlägige Bestimmungen eingeführt, um Geheimhaltungsinteressen in der internationalen Zusammenarbeit besser berücksichtigen zu können, was mit einer Schwächung des Öffentlichkeitsprinzips einherging.⁶⁷³

Nebst den rechtukulturell bedingten, unterschiedlichen Sichtweisen auf das Öffentlichkeitsprinzip sind die politischen Implikationen zu betrachten. Die Hoffnungen der schwedischen Regierung, dass den Bemühungen in der EU um mehr Transparenz insbesondere im Rat durch den Beitritt mehrerer nordischer Länder mit weit reichendem Öffentlichkeitsprinzip ein Schub verliehen werden könnte, bewahrheiteten sich in dieser Form nicht.⁶⁷⁴

Zwar brachte die Einführung der Transparenz-VO Besserung auf dem Gebiet der Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten, was als Erfolg für Schweden betrachtet werden kann.⁶⁷⁵ Doch zeigt die weiterhin aufgeschobene Revision der Transparenz-VO, dass nicht ein Sinneswandel im eigentlichen Sinne stattgefunden hat.

So ist die Stärkung des Öffentlichkeitsprinzips insbesondere auch dem EuGH zu verdanken, welcher die Bestimmungen der Transparenz-VO auf eine Weise ausgelegt hat, die Bürgerinnen und Bürgern effektiven Zugang zu Dokumenten ermöglicht und die EU-Organe zwingt, Ausnahmen vom Zugang präzise zu begründen.⁶⁷⁶ Damit hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten auf europäischer Ebene den Status eines Grundrechts erlangt.⁶⁷⁷

Gerade auch im Bereich des auswärtigen Handelns kann zumindest bei der EU-Kommission ein vorsichtiges Umdenken in Sachen Transparenz festgestellt werden. So werden jeweils Zusammenfassungen von Verhandlungsrunden zu Freihandelsabkommen publiziert.⁶⁷⁸

⁶⁷³ Hierzu weiter vorne, [Teil 5 Kapitel 2 II](#).

⁶⁷⁴ Prop 1994/95:112, 18.

⁶⁷⁵ Craig, 399.

⁶⁷⁶ Hierzu weiter vorne, [Teil 7 Kapitel 2 II.1](#).

⁶⁷⁷ Curtin/Mendes, 108.

⁶⁷⁸ Hierzu weiter vorne, [Teil 7 Kapitel 2 II.2](#).

III. Unklare Strategie bei der Weiterentwicklung des Öffentlichkeitsprinzips

Während Schweden durch den EU-Beitritt die Möglichkeit gewann, auf die EU-Organe und deren Politik einzuwirken und dies mit einigem Erfolg tat, sah sich das Land umgekehrt verpflichtet, EU-Recht sowie Praktiken zu übernehmen, die dem schwedischen Verständnis von Transparenz nicht entsprechen. Ob nun die Möglichkeit, das Öffentlichkeitsprinzip nach Europa zu exportieren, den entstandenen Druck auf das Öffentlichkeitsprinzip auf heimischem Territorium überwiegt, ist nach wie vor Gegenstand von Debatten in Politik und Wissenschaft.

ÖSTERDAHL geht angesichts der zunehmenden Internationalisierung, die so gut wie alle Politikbereiche erfasst hat, sowie der verbreiteten Skepsis von ausländischen Staaten und internationalen Organisation hinsichtlich allzu grosser Transparenz davon aus, dass das Öffentlichkeitsprinzip weiter unter Druck geraten wird.⁶⁷⁹ Dasselbe konstatieren ABRAHAMSSON/JERMSTEN, die im Gegensatz zu Ersterer allerdings fordern, Schwedens Glaubwürdigkeit auf EU-Ebene nicht durch zu liberale Transparenzbestimmungen weiter zu gefährden.⁶⁸⁰

LAMBERTZ betrachtet es dagegen als wichtig, die umfassenden Bestimmungen zur Meinungsäusserungsfreiheit auf Verfassungsstufe beizubehalten und nicht allzu bereitwillig aufgrund von Schwierigkeiten mit der EU-Mitgliedschaft aufzugeben.⁶⁸¹ Die starke Verankerung auf Verfassungsstufe ist dabei Vor- und Nachteil zugleich. So beweist sie das Gewicht und die Bedeutung, welche Schweden dem Öffentlichkeitsprinzip zumisst, worauf auf internationaler Ebene verwiesen werden kann.

Gleichzeitig entsteht durch den steigenden Einfluss des EU-Rechts auf Schwedens Rechtssystem ein Risiko für die Verwässerung des schwedischen Modells. Letztere würde angesichts der starken verfassungsrechtlichen Verankerung noch schmerzhafter.⁶⁸²

Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt ist ein weiterer, den schwedischen Ansprüchen an Offenheit und Transparenz nicht besonders zuträglicher Umstand zu beobachten. So haben Regierung und Verwaltung mit der Verlage-

⁶⁷⁹ Österdahl, offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet, 254 und dieselbe, offentlighetsprincipen – en ytterligare kommentar, 505.

⁶⁸⁰ Abrahamsson/Jermsten, 216.

⁶⁸¹ Lambertz, 445

⁶⁸² Jermsten, 188.

zung von Gesetzgebungskompetenzen vom schwedischen Parlament zum Rat und zum Europäischen Parlament eine stärkere Rolle erlangt.⁶⁸³ Dass die Regierung Schweden im Rat vertritt, der zusammen mit dem Europäischen Parlament als Co-Gesetzgeber amtiert, ist eine gewichtige Konsequenz hiervon.

Da die Entscheidungsfindung in Regierung und Verwaltung jedoch weniger demokratisch und transparent erfolgt als im Parlament, hat der EU-Beitritt dazu geführt, dass die Bevölkerung weniger Einsicht in wichtige Entscheidungsprozesse hat.⁶⁸⁴

Eine Expertenkommission hat Vorschläge gemacht, die darauf abzielen, dass Regierung und Verwaltung die Transparenz und Kommunikation rund um Geschäfte, die auf EU-Ebene geführt werden, erhöhen bzw. verstärken.⁶⁸⁵ Ob diese Vorschläge diese vielmehr strukturelle Verlagerung von Kompetenzen zur Regierung und die damit einher gehende weniger demokratische und transparente Entscheidungsfindung zu vermindern schaffen, ist aus Sicht des Autors eher unwahrscheinlich.

Für ein Land, das noch 1994 das Öffentlichkeitsprinzip zu seinem verfassungsmässigen, politischen und kulturellen Erbe zählte und Offenheit als Garant für Demokratie, Rechtsstaat und gute Verwaltung erachtete,⁶⁸⁶ sind dies keine ermutigenden Befunde.

Während festgehalten werden kann, dass insbesondere das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sich in der EU und in den Mitgliedstaaten etabliert hat, lässt die schwedische Regierung nicht erkennen, wie es die Weiterentwicklung dieses Rechts auf EU-Ebene vorantreiben will. Nicht nur, um das Öffentlichkeitsprinzip auf EU-Ebene zu stärken, sondern auch, um das schwedische Öffentlichkeitsprinzip zu schützen.⁶⁸⁷

Mit der Ratifizierung der Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten des Europarats hat Schweden einen Schritt zur Etablierung eines völkerrechtlich geregelten Öffentlichkeitsprinzips gemacht. Inwiefern ein mittels völkerrechtlichen Abkommen gestärktes Öffentlichkeitsprinzip bspw. im Rah-

⁶⁸³ SOU 2016:10, 37.

⁶⁸⁴ Reichel/Åhman, 30.

⁶⁸⁵ SOU 2016:10, 86.

⁶⁸⁶ Jäderblom, 378.

⁶⁸⁷ Reichel, offentlighet i en integrerad förvaltning, 60.

men von internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen oder bilateralen Abkommen den schleichenden Bedeutungsverlust auf nationaler Stufe kompensieren kann, bleibt offen.⁶⁸⁸

⁶⁸⁸ Dazu kritisch Reichel, *openness and transparency*, 952.

Kapitel 3: Persönliche Erfahrungen des Autors

Und zuletzt einige wenige Betrachtungen persönlicher Art. Der Schreibende konnte selbst vom weitgehenden Zugang zu amtlichen Dokumenten profitieren und auf diese Weise, Zugang zu nicht publizierten Urteilen und Berichten des Aussenministeriums gewinnen. Das Verfahren via teilweise hierfür eingerichtete Gesuchseingabemasken auf den entsprechenden Internetseiten war reibungsfrei und die Gewährung des Zugangs via Email erfolgte rasch.

Letzterer Umstand war wohl auch dem hinsichtlich Geheimhaltung unbedenklichen Inhalt der Zugangsgesuche geschuldet. Dennoch gewann der Schreibende generell den Eindruck, dass die Zugangsgesuche wohlwollend, unvoreingenommen und unbürokratisch entgegengenommen und beantwortet werden.

Curriculum Vitae

Jonas Racine studierte Rechtswissenschaft an den Universitäten Zürich, Leiden und Lausanne. Zwischen Bachelor und Master absolvierte er Praktika beim EDA und einer Brüsseler Anwaltskanzlei. Nach dem Studium arbeitete er von 2014 bis 2017 als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Europa Institut an der Universität Zürich, ehe er an den Universitäten Uppsala und Lund forschte. Von 2018 bis 2021 arbeitete er als Jurist im Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. Seit Januar 2022 arbeitet er als Unternehmensberater im Bereich digitales öffentliches Recht bei der APP Unternehmensberatung.

Gegenstand der Dissertation ist die Untersuchung des traditionsreichen schwedischen Öffentlichkeitsprinzips im Verhältnis zur zunehmend internationalisierten Verwaltungstätigkeit und der im auswärtigen Handeln praktizierten Diskretion. Der Autor erschliesst die tiefe verfassungs- und verwaltungsrechtliche Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips, die Regeln zur Geheimhaltung sowie die Durchsetzungsmechanismen des Öffentlichkeitsprinzips im schwedischen Recht. Die Analyse der Rechtsprechung und der zahlreichen Bezüge zum europäischen Recht legt das Spannungsfeld zwischen nationaler Verfassungsidentität und europäischer Integration offen.