

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2016/6 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2016/6] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2016/6] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Sachverhalt

Bei der Bf., dem ungarischen Helsinki-Komitee, handelt es sich um eine 1989 gegründete NGO, welche die Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards in Ungarn überwacht. 2008 führte sie eine Studie durch, die sich der Reform des Systems der amtswegigen Bestellung von Verteidigern widmete. Sie kam zu dem Ergebnis, dass das Verfahrenshilfesystem vor allem deshalb nicht adäquat funktionierte, weil die Untersuchungsbehörden die Möglichkeit hatten, den Pflichtverteidiger aus einer von der Rechtsanwaltskammer erstellten Liste frei auszuwählen. Ferner würde die Polizei oftmals Rückgriff auf dieselben Anwälte nehmen und würde es dem Auswahlssystem an Transparenz fehlen.

Im Zuge eines 2009 gestarteten Nachfolgeprojekts ersuchte die Bf. unter Berufung auf § 20 Abs. 1 DSG¹ insgesamt 28 Polizeiabteilungen um Bekanntgabe der Namen der 2008 ausgewählten Pflichtverteidiger und der Anzahl ihrer Bestellungen. Zwei der angeschriebenen Polizeiabteilungen verweigerten jedoch die Herausgabe der begehrten Daten mit der Begründung, bei den Namen von Pflichtverteidigern handle es sich weder um im öffentlichen Interesse liegende Daten noch um Informationen, die einer Offenlegung im öffentlichen Interesse iSd. § 19 Abs. 4 DSG² unterworfen wären. Da Verfahrenshelfer nicht Mitglieder eines staatliche oder

öffentliche Aufgaben wahrnehmenden Vertretungskörpers seien, stellten ihre Namen private Daten dar.

Am 25.9.2009 brachte die Bf. beim BG Debrecen erfolgreich Klage auf Herausgabe der begehrten Informationen ein. Das LG Hajdú-Bihar gab hingegen einem Rechtsmittel der Polizeiabteilungen Folge und wies die Klage zur Gänze ab. Begründend führte es aus, Pflichtverteidiger würden keine Funktion im öffentlichen Interesse ausüben, eine Offenlegung ihrer persönlichen Daten könne daher nur mit deren Zustimmung erfolgen.

Die Entscheidung wurde vom Obersten Gerichtshof bestätigt. Er stellte klar, dass die Gewährleistung des von Art. 57 Abs. 3 der ungarischen Verfassung garantierten Rechts auf Verteidigung Aufgabe des Staates sei. Die Wahrnehmung öffentlicher Pflichten ende aber mit der Bestellung eines Verfahrenshelfers, ab diesem Zeitpunkt seien dessen Aktivitäten als solche privater Natur – wengleich in Verfolgung eines öffentlichen Zieles – anzusehen. Die Namen der Pflichtverteidiger und die Zahl ihrer Bestellungen wären somit als persönliche Daten zu qualifizieren, sodass die verantwortlichen Polizeiabteilungen gemäß § 19 Abs. 4 DSG nicht gezwungen werden könnten, diese Daten offenzulegen.

Rechtsausführungen

Die Bf. behauptet, die Weigerung der ungarischen Behörden, ihr den Zugang zu im Besitz gewisser Polizeiabteilungen stehenden Informationen zu ermöglichen, stelle eine Verletzung von Art. 10 EMRK (*Meinungsausdrucksfreiheit*) dar.

1 Gesetz Nr. LXIII aus 1992 über den Schutz persönlicher Daten und über die Offenlegung von Informationen des öffentlichen Interesses – Datenschutzgesetz. § 20 Abs. 1 leg. cit. sieht vor, dass im Fall eines entsprechenden Antrags jedermann Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse zu gewähren ist.

2 Danach können die persönlichen Daten von Personen, die im Namen und in Vertretung von Stellen handeln, die näher vom Gesetz definierte staatliche oder öffentliche Aufgaben wahrnehmen (§ 19 Abs. 1 DSG), offengelegt werden, soweit dies im öffentlichen Interesse ist.

I. Zur Einrede der Regierung

(67) Die Regierung bestreitet die Anwendbarkeit von Art. 10 EMRK und fordert den GH auf, die Beschwerde für mit der Konvention *ratione materiae* unvereinbar zu erklären. Ihrer Ansicht nach umfasse Art. 10 EMRK lediglich die Freiheit, Informationen zu empfangen und weiterzugeben, während jeglicher Bezug auf eine Freiheit, sich Informationen zu beschaffen, im Zuge des Entstehungsprozesses bewusst vermieden worden wäre.

(71) Kernfrage im vorliegenden Fall ist, ob Art. 10 EMRK derart interpretiert werden kann, dass er der Bf. ein Recht auf Zugang zu im Besitz von öffentlichen Stellen befindlichen Informationen einräumt. Der GH wird daher darüber entscheiden, ob die Weigerung, dem Auskunftersuchen der Bf. nachzukommen, einen Eingriff in ihr Recht auf den Empfang und die Mitteilung von Informationen iSv. Art. 10 EMRK darstellt.

Die Frage, ob der gerügte Missetand in den Anwendungsbereich von Art. 10 EMRK fällt, ist daher untrennbar mit der Sache selbst verknüpft. Der GH wird die Einrede der Regierung im Zuge der meritorischen Behandlung der Beschwerde prüfen (mehrstimmig).

(72) Die vorliegende Beschwerde ist nicht offensichtlich unbegründet iSv. Art. 35 Abs. 3 lit. a EMRK. Da keine anderen Unzulässigkeitsgründe ersichtlich sind, muss sie für **zulässig** erklärt werden (mehrstimmig).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK

1. Zur Anwendbarkeit von Art. 10 EMRK und zur Existenz eines Eingriffs

(117) [...] Art. 10 Abs. 1 EMRK sieht vor, dass das »Recht auf freie Meinungsäußerung [...] die Freiheit miteinschließt, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe zu empfangen und weiterzugeben«. Im Gegensatz zu anderen vergleichbaren Bestimmungen des Völkerrechts³ wird darin nicht spezifiziert, dass dieses Recht eine Freiheit auf die *Beschaffung* von Informationen umfasst. [...] [Der] GH [muss] daher Art. 10 EMRK einer generellen Analyse dahingehend unterziehen, ob und in welchem Ausmaß er auch ein Recht auf Zugang zu im Besitz des Staates befindlichen Informationen [...] enthält.

a. Anmerkungen zur Auslegung der Konvention

(118) Der GH hat wiederholt betont, dass die Konvention als völkerrechtlicher Vertrag im Lichte der Auslegungsregeln der Art. 31-33 WVK zu interpretieren ist.

³ Vgl. Art. 19 AEMR, Art. 19 IPBPR sowie Kapitel IV. der Deklaration über die Prinzipien der Meinungsäußerungsfreiheit in Afrika.

(123) Bezug genommen werden muss auch auf zwischen den Vertragsparteien bestehende relevante Regeln und Prinzipien des Völkerrechts. [...]

(124) [...] Gemeinsame völkerrechtliche oder nationale Standards der europäischen Staaten geben eine Realität wieder, die der GH nicht einfach ignorieren kann, wenn es um die Klärung des Anwendungsbereichs einer Konventionsbestimmung geht. [...]

(125) Schließlich kann auch auf zusätzliche Auslegungshilfsmittel, darunter die *travaux préparatoires* [...], Rückgriff genommen werden (vgl. Art. 32 WVK). [...]

b. Das einschlägige Fallrecht der Konvention

(127) Die Frage, ob angesichts des Fehlens eines expliziten Bezugs auf den Zugang zu Informationen in Art. 10 EMRK die Rüge eines Bf., dass ihm ein solcher verweigert wurde, dennoch in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt, war Gegenstand einer schrittweisen Klärung durch die EKMR und den GH, der in Rn. 74 seines Urteils im Fall *Leander/S* den Ansatz dargelegt hat, der in den nachfolgenden Jahren seine grundsätzliche Rechtsposition sein sollte: »Das Recht auf die Freiheit zum Erhalt von Informationen verbietet es einer Regierung prinzipiell, eine Person im Hinblick auf den Empfang von Informationen einzuschränken, die andere an sie weitergeben wollen oder weiterzugeben wünschen. Art. 10 EMRK garantiert einem Individuum unter den Umständen des vorliegenden Falls nicht das Recht auf Zugang zu einem Register, welches Informationen über seine persönliche Stellung enthält; er verpflichtet auch nicht die Regierung dazu, diesem solche Informationen auszuhändigen.«

(128) In der Kammer-Entscheidung im Fall *Gaskin/GB* und in der Entscheidung der GK im Fall *Guerra u.a./I* bekräftigte der GH diesen Ansatz, wobei er in letzterem Fall ergänzend anmerkte, dass die Informationsfreiheit nicht als positive Verpflichtung des Staates verstanden werden darf, Informationen aus eigenem Antrieb zu sammeln und zu verteilen. [...]

(129) [...] Während der GH jeweils festhielt, dass ein Recht auf Zugang zu Informationen in Art. 10 EMRK nicht vorgesehen sei, fand er, dass sich die begehrten Informationen in einer Weise auf das Privat- oder das Familienleben der Bf. bezogen, dass sie in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK fielen.

(130) [...] [I]n *Sdruženi Jihočeské Matky/CZ* [...] merkte [der GH] an, dass es schwierig sei, aus der Konvention ein allgemeines Recht auf Zugang zu administrativen Daten und Dokumenten abzuleiten. Mit Hinweis auf [die ZE der EKMR im Fall] *Grupo Interpres SA/E* stellte er fest, dass die Weigerung einer Behörde, Zugang zu den relevanten – ohne weiteres verfügbaren – Verwaltungsdokumenten zu gewähren, einen Eingriff in das Recht der Bf. auf den von Art. 10 EMRK garantierten Erhalt von Informationen dargestellt hätte. [...]

(131) Im Anschluss an seine Entscheidung im Fall *Sdruženi Jihočeské Matky/CZ* stellte der GH in einer Reihe von Urteilen fest, dass in Situationen, in denen angenommen werden konnte, dass ein Bf. gemäß dem innerstaatlichen Recht ein Anrecht auf [den Erhalt der] Information insbesondere aufgrund einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung hatte, die Behörden diesem Recht jedoch nicht Geltung verschafften, von einem Eingriff in Art. 10 EMRK ausgegangen werden müsse. Dabei berücksichtigte er, dass der Zugang zu der [begehrten] Information ein essentielles Element der Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit des Bf. darstellte oder Bestandteil des legitimen Sammelns von Informationen von öffentlichem Interesse mit dem Ziel war, diese Informationen an die Öffentlichkeit [...] weiterzugeben. Im – vergleichbaren – Fall *Gillberg/S* verfolgte die GK einen ähnlichen Ansatz, wenngleich in Wiederholung der »Leander-Formel« [...]. Im Nachhinein betrachtet sieht der GH diese Rechtsprechungslinie nicht als Abkehr von den *Leander*-Prinzipien, sondern als Erweiterung in Situationen an, in denen [...] ein Arm des Staates ein Recht auf den Erhalt von Informationen anerkannt hatte, während der andere seine Umsetzung vereitelte oder ihm keine Wirkung verlieh.

(132) Gleichzeitig [...] verfolgte der GH in den Fällen *Társaság a Szabadságjogokért/H* und *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes/A* einen damit eng verwandten Ansatz. Hier anerkannte er unter bestimmten Voraussetzungen [...] die Existenz eines eingeschränkten Rechts auf Zugang zu Informationen als Teil der in Art. 10 EMRK verankerten Meinungsäußerungsfreiheit. [...]

(133) Die Tatsache, dass der GH in seinem Fallrecht nicht schon früher das Verhältnis zwischen den *Leander*-Prinzipien und den späteren Entwicklungen angesprochen hat, bedeutet nicht, dass diese widersprüchlich oder inkonsistent sind. Das Diktum, wonach »das Recht auf die Freiheit zum Erhalt von Informationen es einer Regierung prinzipiell verbietet, eine Person im Hinblick auf den Empfang von Informationen einzuschränken, die andere an sie weitergeben wollen oder weiterzugeben wünschen«, basierte offensichtlich auf einer buchstabengetreuen Lesart von Art. 10 EMRK. [...] Während der GH festhielt, dass diese Bestimmung einem Individuum unter Umständen wie jenen den Fällen *Guerra u.a./I*, *Gaskin/GB* und *Roche/GB* zugrundeliegenden nicht ein Recht auf Zugang zu der fraglichen Information verlieh oder die Regierung zu deren Weitergabe verpflichtete, wollte er die Existenz eines solchen Rechts [...] oder eine damit einhergehende Verpflichtung der Regierung unter anderen Umständen keineswegs ausschließen. [...] [Er] hält es daher für zweckmäßig, der Frage des aus Art. 10 EMRK ableitbaren Ausmaßes des Rechts auf Zugang zu Informationen mehr Augenmerk zu schenken.

c. Die travaux préparatoires zu Art. 10 EMRK

(135) [...] [Es] trifft zu, dass der Wortlaut des vorläufigen Konventionsentwurfs [zu Art. 10 EMRK] [...] mit dem von Art. 19 AEMR übereinstimmte und das Recht enthielt, sich Informationen zu beschaffen. In späteren Textversionen kam dieses Recht jedoch nicht mehr vor. Es bestehen keinerlei Aufzeichnungen über eine dieser Änderung vorangehende Diskussion oder über Debatten betreffend die speziellen Elemente, welche die Meinungsfreiheit ausmachen.

Der GH ist daher nicht davon überzeugt, dass den *travaux préparatoires* irgendeine schlüssige Relevanz beigemessen werden kann, Art. 10 EMRK derart zu interpretieren, dass er ein Recht auf Zugang zu Informationen im gegenwärtigen Zusammenhang miteinschließt. Er will damit aber nicht sagen, dass es keine Umstände geben könnte, unter denen eine solche Interpretation Unterstützung in der gewöhnlichen Bedeutung der Formulierung »Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe zu empfangen und weiterzugeben« oder im Ziel und Zweck von Art. 10 EMRK finden könnte.

(136) Vielmehr [...] erhellt die Entwurfsgeschichte des 6. Prot. EMRK ein einheitliches Verständnis unter den Stellen und Institutionen des Europarats, wonach Art. 10 Abs. 1 EMRK seinem ursprünglichen Entwurfswortlaut zufolge logischerweise die »Freiheit, sich Informationen zu beschaffen« beinhalten würde.⁴

In seiner Stellungnahme zu Prot. Nr. 6 in der Entwurfsfassung vertrat der GH die Meinung, dass die von Art. 10 EMRK garantierte Freiheit, Informationen zu empfangen, auch die Freiheit miteinschließen, sich solche zu beschaffen, was jedoch keine Verpflichtung seitens der Behörden mit sich bringe, sie auch auszuhändigen (was auch der Erläuternde Bericht zum Entwurf des Prot. Nr. 6 betont hatte). Die Meinung der EKMR dazu lautete, dass [...] nicht ausgeschlossen werden könne, dass eine solche Freiheit implizit unter die von Art. 10 EMRK geschützten Freiheiten fallen und diese Bestimmung unter gewissen Umständen das Recht auf Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Dokumenten enthalten könnte. [...]

(137) Der GH ist aus nachstehenden Gründen ebenfalls der Ansicht, dass in speziellen Situationen und unter spezifischen Bedingungen gewichtige Argumente zugunsten einer Lesart von Art. 10 EMRK dahingehend bestehen, dass dieser ein individuelles Recht auf

4 Im Zuge seiner 44. Sitzung im November 1975 hatte der Expertenausschuss für Menschenrechte einen Unterausschuss mit der Prüfung der Frage beauftragt, ob man die von der Konvention erfassten Menschenrechte mit denen des IPBPR in Einklang bringen solle. Der Hauptausschuss für Menschenrechte legte schließlich einen vorläufigen Entwurf über ein Prot. Nr. 6 zur EMRK vor. In dessen Art. 6 war vorgesehen, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung auch die Freiheit enthalten solle, sich Informationen zu beschaffen.

Zugang zu im Besitz des Staates befindlichen Informationen und eine damit einhergehende Verpflichtung des Staates enthält, solche Informationen auszuhändigen.

d. Rechtsvergleichende Bestimmungen und Völkerrecht

(139) [...] [D]er GH hält fest, dass in der überwiegenden Mehrheit der Vertragsstaaten, konkret in 31 untersuchten Staaten mit Ausnahme von einem, die nationale Gesetzgebung ein gesetzlich eingeräumtes Recht auf Zugang zu Informationen und/oder amtlichen Dokumenten von öffentlichen Stellen als eigenständiges Recht mit dem Ziel der Durchsetzung von Transparenz in der Führung öffentlicher Angelegenheiten im Allgemeinen anerkennt. Mag dieses Ziel auch breiter angelegt sein als die Förderung eines Rechts auf freie Meinungsäußerung als solches, gibt sich der GH damit zufrieden, dass innerhalb der Europaratsstaaten ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der Anerkennung eines individuellen Rechts auf Zugang zu im Besitz des Staates befindlichen Informationen besteht, um die Öffentlichkeit in die Lage zu versetzen, sich bei Angelegenheiten von öffentlichem Interesse eine Meinung zu bilden bzw. diese zu hinterfragen, ebenso hinsichtlich der Art und Weise der Arbeitsweise der Behörden in einer demokratischen Gesellschaft.

(140) Ein hohes Ausmaß an Konsens besteht auch auf der völkerrechtlichen Ebene. Insbesondere wird das Recht, sich Informationen zu beschaffen, ausdrücklich von Art. 19 IPBPR anerkannt, der von allen 47 Konventionsstaaten einschließlich Ungarn ratifiziert wurde. [...]. Dasselbe Recht ist in Art. 19 AEMR verankert.

(141) In diesem Zusammenhang ist von Relevanz, dass die Existenz eines Rechts auf Zugang zu Informationen vom UN-Menschenrechtsausschuss bereits aus mehreren Anlässen bestätigt wurde. [...]

(144) Ferner garantieren sowohl Art. 42 GRC als auch die VO (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission EU-Bürgern das Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Institutionen [...].

(145) Das Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten wurde ferner vom Ministerkomitee des Europarates in seiner Empfehlung (2002) 2 über den Zugang zu amtlichen Dokumenten [...] – von gewissen Ausnahmen abgesehen – anerkannt. Auch die Europarats-Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV Nr. 205), mag sie auch bislang nur von sieben Mitgliedstaaten ratifiziert worden sein, deutet auf eine kontinuierliche Entwicklung in Richtung Anerkennung einer staatlichen Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs zu öffentlichen Informationen hin. [...]

(146) Aufschlüsse [...] können auch die Entwicklungen [...] in anderen regionalen Menschenrechtssystemen geben. Nennenswert ist die Auslegung von Art. 13

AMRK [Meinungsäußerungsfreiheit] durch den Inter-amerikanischen GH für Menschenrechte im Urteil in *Claude Reyes u.a. gg. Chile* [vom 19.9.2006], wonach [diese Bestimmung] ausdrücklich ein Recht auf die Beschaffung und den Erhalt von Informationen garantiert. [...]

(147) Erwähnung finden sollte auch die 2002 [...] verabschiedete Deklaration über die Prinzipien der Meinungsäußerungsfreiheit in Afrika. [...] [Darin] ist ausdrücklich davon die Rede, dass die »Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit einschließlich des Rechts auf die Beschaffung, den Erhalt und die Mitteilung von Informationen und Ideen ... ein fundamentales und unveräußerliches Recht ist.«

(148) Aus den vorhergehenden Erwägungen wird klar, dass [...] in Europa (und darüber hinaus) ein breiter Konsens besteht, was die Notwendigkeit der Anerkennung eines individuellen Rechts auf Zugang zu im Besitz des Staates befindlichen Informationen angeht, um die Öffentlichkeit zu unterstützen, sich eine Meinung über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse zu bilden.

e. Der Ansatz des GH zur Anwendbarkeit von Art. 10 EMRK

(149) Vor diesem Hintergrund ist der GH nicht davon überzeugt, dass er daran gehindert ist, Art. 10 Abs. 1 EMRK dahingehend auszulegen, dass dieser ein Recht auf Zugang zu Informationen miteinschließt.

(154) Im Lichte dieser Entwicklungen und mit Blick auf die kontinuierliche Annäherung, was die Erfüllung der Standards des Menschenrechtsschutzes betrifft, hält es der GH für angebracht, zu einer Klarstellung der »Leander-Prinzipien« unter Umständen wie solchen des strittigen Falles zu kommen.

(155) [...] Aus dem jüngsten Fallrecht des GH und den Entscheidungen anderer Menschenrechtsinstanzen geht klar hervor, dass die Feststellung, das Recht auf Zugang zu Informationen fiele in keinem Fall unter Art. 10 EMRK, zu Situationen führen würde, in denen die Freiheit, sich Informationen zu beschaffen und solche mitzuteilen, in einer Art und Weise bzw. dermaßen beeinträchtigt würde, dass der Kern der Meinungsäußerungsfreiheit davon betroffen wäre. [...]

(156) [...] Art. 10 EMRK garantiert einem Individuum weder das Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz des Staates noch verpflichtet er die Regierung, ihm solche zu geben. Aus der vorstehenden Analyse geht aber hervor, dass ein solches Recht bzw. eine solche Verpflichtung dann im Raum stehen kann, wenn 1.) eine Offenlegung der fraglichen Information von einem Gericht rechtskräftig angeordnet wurde (was hier nicht der Fall ist), oder 2.) unter Umständen, wo der Zugang zur Information für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, vor allem »die Freiheit auf den Erhalt und die Weitergabe von Informationen«, maßgeblich war und wo deren Verweigerung einen Eingriff in dieses Recht darstellt.

f. Die für das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen relevanten »Schwellenkriterien«

(157) [...] Das zuvor vorgestellte jüngste Fallrecht des GH (siehe die Rn. 131-132 oben) liefert wertvolle Hinweise auf die **Kriterien**, die für die [Ermittlung der] Reichweite eines solchen Rechts relevant sein sollten:

(158) [**Zweck und Ziel des Informationsansuchens**] [...] Der GH hat stets Wert darauf gelegt, ob das Sammeln von Informationen ein relevanter Vorbereitungsschritt für journalistische oder andere Aktivitäten war, mit denen ein Forum für eine öffentliche Debatte geschaffen werden sollte oder welche ein essentielles Element einer solchen darstellen sollten.

(159) [...] Damit Art. 10 EMRK ins Spiel kommt, muss festgestellt werden, ob das Informationsbegehren tatsächlich für die Ausübung der Meinungsfreiheit notwendig war. [...]

(160) [**Charakter der begehrten Informationen**] Der GH hat bislang [...] der Existenz bestimmter, im öffentlichen Interesse liegender Informationskategorien gewichtige Bedeutung zugemessen.

(161) [...] [D]ie Informationen, Daten oder Dokumente, hinsichtlich derer ein Zugang begehrt wird, müssen generell den Test, ob sie im öffentlichen Interesse liegen, bestehen, damit sich die Notwendigkeit einer Offenlegung unter der Konvention ergibt. Eine solche kann dann bestehen, wenn die Offenlegung unter anderem für Transparenz über die Art und Weise der Führung von Amtsgeschäften und über Angelegenheiten sorgt, die für die Gesellschaft als Ganzes interessant sind [...].

(164) [**Rolle des Bf.**] [...] Bei der Beurteilung, ob der belangte Staat durch die Verweigerung des Zugangs zu gewissen Dokumenten in die Rechte des Bf. nach Art. 10 EMRK eingegriffen hatte, hat der GH auf die Rolle des Bf. als Journalist bzw. als »gesellschaftlicher Wachhund« oder NGO, deren Aktivitäten sich auf Angelegenheiten des öffentlichen Interesses bezogen, spezielles Gewicht gelegt. [...]

(169) [**Existenz von bereiten und verfügbaren Informationen**] Bei seiner Schlussfolgerung, die Verweigerung des Zugangs [zu Informationen] sei in Verletzung von Art. 10 EMRK erfolgt, berücksichtigte der GH stets den Umstand, ob die begehrte Information »bereit und verfügbar« war, also für die Regierung kein Sammeln von Daten notwendig machte. [...]

g. Anwendung dieser Kriterien auf den vorliegenden Fall

(172) Der GH gibt sich damit zufrieden, dass die Bf. NGO ihr Recht auf die Mitteilung von Informationen über eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse wahrnehmen wollte und zu diesem Zweck Zugang zu den strittigen Informationen begehrte.

(175) Nach Ansicht des GH waren die begehrten Informationen [...] zweifellos innerhalb des Themenbereichs der Recherchen der Bf. Sie beabsichtigte, zur Unterstützung ihrer Argumentation personenbezogene Informationen über einzelne Anwälte zu sammeln, um wiederkehrende Bestellmuster nachzuweisen. Hätte sie ihre Anfrage auf anonymisierte Informationen beschränkt, wie von der Regierung vorgeschlagen, so wäre es ihr aller Wahrscheinlichkeit nach unmöglich gewesen, überprüfbare Resultate zur Unterstützung ihrer Kritik am aktuellen Bestellungssystem zu präsentieren. [...] Durch die Weigerung zweier Polizeiabteilungen, Informationen auszuhändigen, wurde sie daran gehindert, einen vollen und umfassenden Überblick zu erstellen bzw. zu publizieren. Ohne diese Informationen wäre es ihr wohl unmöglich gewesen, zu einer öffentlichen Debatte [...] beizutragen. Besagte Informationen waren daher [...] zur Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung notwendig.

(176) [...] [D]ie nationalen Behörden [haben] sich nicht mit der Frage des Charakters der begehrten Informationen als möglicherweise im öffentlichen Interesse liegend auseinandergesetzt, sondern schenken lediglich dem Status der Pflichtverteidiger aus der Perspektive des DSG Augenmerk. Letzteres gestattete nur sehr begrenzte Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Nichtoffenlegung von persönlichen Daten. Sobald die innerstaatlichen Behörden den Nachweis dafür erbracht hatten, dass Verfahrenshelfer nicht in die Kategorie »andere Personen in Wahrnehmung öffentlicher Pflichten« fielen, welche die einzig relevante Ausnahme im konkreten Zusammenhang war, waren sie an der Prüfung des Charakters der Informationen als potenziell im öffentlichen Interesse liegend gehindert.

(177) Der GH findet, dass dieser Ansatz den Aspekt der »Rechtfertigung im öffentlichen Interesse«, auf den sich die Bf. bezog, jeder Relevanz beraubte. Er ist allerdings der Meinung, dass die Information über die Bestellung von Pflichtverteidigern von eminentem öffentlichem Interesse war, egal ob nun Verfahrenshelfer gemäß dem relevanten nationalen Recht in die Kategorie »andere Personen in Wahrnehmung öffentlicher Pflichten« fielen [oder nicht].

(178) Was die Rolle der Bf. angeht, ist unstrittig [...], dass es sich hierbei um eine alteingesessene Organisation im öffentlichen Interesse handelt, die sich der Weitergabe von Informationen über Fragen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit widmet. [...]

(179) Schließlich war die strittige Information auch bereit und verfügbar. Es wurde auch nicht vorgebracht, dass ihre Offenlegung für die Behörden beschwerlich gewesen wäre.

h. Ergebnis

(180) [...] Durch die Weigerung, ihr Zugang zu den erwünschten Informationen [...] zu gewähren, wurde die Ausübung der Freiheit der Bf., Informationen zu erhalten und mitzuteilen, derart beeinträchtigt, dass sie den Wesensinhalt von Art. 10 EMRK berührte. Es liegt folglich ein Eingriff in ein von dieser Bestimmung geschütztes Recht vor, die auf den vorliegenden Fall anwendbar ist. Die Einrede der Regierung [...] ist somit zurückzuweisen (mehrstimmig).

2. War der Eingriff gerechtfertigt?

a. Gesetzliche Grundlage und legitimes Ziel

(185) [...] Der GH sieht keinen Grund, die vom Obersten Gerichtshof vorgenommene Auslegung [des innerstaatlichen Rechts] anzuzweifeln, wonach Pflichtverteidiger nicht als »andere Personen in Wahrnehmung öffentlicher Pflichten« anzusehen waren und § 19 Abs. 4 DSG eine rechtliche Basis für die angefochtene Zugangsverweigerung bot. Der Eingriff war daher iSv. Art. 10 Abs. 2 EMRK gesetzlich vorgesehen.

(186) Zwischen den Parteien ist unstrittig, dass die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit der Bf. das legitime Ziel des Schutzes der Rechte anderer verfolgte. Der GH sieht dies genauso.

b. In einer demokratischen Gesellschaft notwendig

(191) Der GH erinnert daran, dass die Offenlegung von Informationen bezüglich des Privatlebens eines Individuums in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK fällt.

(193) Bei der Entscheidung, ob die von den Behörden zurückgehaltenen Informationen den Genuss des Rechts auf Achtung des Privatlebens der relevanten Pflichtverteidiger betrafen, wird der GH auf den spezifischen Kontext Bezug nehmen. [...]

(194) Im vorliegenden Fall betraf das Informationsbegehren die Namen der Pflichtverteidiger und die Zahl ihrer Bestellung [als Verfahrenshelfer] bei gewissen Gerichten. Das Begehren bezog sich, mag es sich dabei auch zweifellos um persönliche Daten gehandelt haben, vor allem auf das berufliche Verhalten im Kontext öffentlicher Verfahren. In diesem Sinne können berufliche Aktivitäten von Pflichtverteidigern nicht als private Angelegenheit angesehen werden. Zudem bezog sich das Informationsbegehren nicht auf Aktionen bzw. Entscheidungen von Verfahrenshelfern im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben als rechtlicher Vertreter oder Berater ihrer Klienten. Die Regierung vermochte nicht überzeugend darzulegen, dass die Offenlegung der begehrten Informationen mit Blick auf den spezifischen Zweck der Untersuchung der Bf. die betreffenden Verfahrenshelfer am Genuss ihres Rechts auf

Achtung des Privatlebens [...] zu beeinträchtigen vermochte.

(195) Der GH findet auch, dass die Offenlegung der Namen bzw. der Zahl der Bestellungen die betreffenden Pflichtverteidiger nicht einem solchen Ausmaß an Unbehagen ausgesetzt hatte, das über das hinausging, das sie möglicherweise zum Zeitpunkt der Eintragung in die Verfahrenshelferliste vorhersehen hätten können. Es besteht auch kein Grund für die Annahme, dass die Namen der Pflichtverteidiger und ihre Bestellungen der Öffentlichkeit nicht auf anderem Wege – wie etwa über Verfahrenshelferlisten oder Aushang der Termine von Gerichtsverhandlungen – bekannt werden könnten [...].

(196) Vor diesem Hintergrund sind die von der Regierung vorgebrachten Interessen im Hinblick auf Art. 8 EMRK nicht derart und von solchem Ausmaß, dass sie die Anwendung dieser Bestimmung zwingend erfordern würden und es zu einer Abwägung mit den Rechten der Bf. nach Art. 10 Abs. 1 EMRK kommen müsste. Art. 10 EMRK garantiert allerdings keine unbegrenzte Meinungsäußerungsfreiheit. [...] [D]er Schutz der privaten Interessen von Pflichtverteidigern stellt [unzweifelhaft] ein legitimes Ziel dar, welches eine Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit unter Art. 10 Abs. 2 EMRK gestattet. Im Blickpunkt steht somit die Frage, ob die zum Schutz dieser Interessen verwendeten Mittel gegenüber dem angestrebten Ziel verhältnismäßig waren.

(197) [...] [Hauptgegenstand] der Umfrage [war] die Effizienz des staatlichen Pflichtverteidigersystems. Das Problem war eng verknüpft mit dem Recht auf ein faires Verfahren – einem Grundrecht nach ungarischem Recht, welches innerhalb der Konvention von umfassender Bedeutung ist. Tatsächlich muss jede Kritik oder Anregung auf Verbesserung einer Dienstleistung, die mit fairen Verfahrensrechten so direkt verknüpft ist wie hier, als Objekt legitimer öffentlicher Betroffenheit angesehen werden. [...] Die Vermutung, das Verfahrenshilfesystem könnte insofern voreingenommen sein, als die Polizei Pflichtverteidiger aus demselben Anwaltsfundus systematisch auswähle, [...] wirft in der Tat legitime Bedenken auf. [...]

(198) Mit Rücksicht auf die in den Rn. 194-196 gemachten Erwägungen findet der GH nicht, dass die Privatrechte der Pflichtverteidiger im Fall der Stattgabe des Informationsbegehrens der Bf. in negativer Weise beeinträchtigt worden wären. Mögen die Informationen auch persönliche Daten betroffen haben, ging es doch nicht um solche außerhalb des öffentlichen Umfelds. Wie bereits oben erwähnt, ging es lediglich um Informationen statistischer Natur über die Zahl der Bestellungen von Pflichtverteidigern [...] im staatlich finanzierten Verfahrenshilfesystem.

(199) Das relevante ungarische Recht in seiner Auslegung durch die zuständigen innerstaatlichen Gerichte schloss jedoch jegliche sinnvolle Bewertung der [...]

Rechte der Bf. unter Art. 10 EMRK in einer Situation aus, in der Beschränkungen hinsichtlich der von ihr vorgeschlagenen Publikation der Studie – die zu einer Debatte über eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse beitragen sollte – größtmögliche Vorsicht erfordert hätten.

(200) Angesichts dessen kommt der GH zu dem Schluss, dass die von der Regierung vorgebrachten Argumente zwar relevant, jedoch nicht ausreichend waren, um den Eingriff als »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« betrachten zu können. Er ist insbesondere der Ansicht, dass – ungeachtet des staatlichen Ermessensspielraums im vorliegenden Fall – kein angemessenes Verhältnis zwischen der strittigen Maßnahme und dem verfolgten legitimen Ziel bestand.

Folglich hat eine **Verletzung** von **Art. 10 EMRK** stattgefunden (15:2 Stimmen; *im Ergebnis übereinstimmende Sondervoten der Richterinnen Nußberger und Keller sowie von Richter Sicilianos, gefolgt von Richter Raimondi; abweichendes Sondervotum von Richter Spano, gefolgt von Richter Kjølbros*).

III. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 215,- für materiellen Schaden; € 8.875,- für Kosten und Auslagen (15:2 Stimmen; *im Ergebnis übereinstimmende Sondervoten der Richterinnen Nußberger und Keller sowie von Richter Sicilianos, gefolgt von Richter Raimondi; abweichendes Sondervotum von Richter Spano, gefolgt von Richter Kjølbros*).