

(Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 28. Mai 1998)

Art. 2 Abs. 2 Bst. c, Art. 3 Bst. a, Art. 8, Art. 9 Abs. 1 und 2 DSG. Einsicht in Akten des Bundesamtes für Justiz (BJ) betreffend ein Beschwerdeverfahren vor den Organen der EMRK.

- Die Ausnahme von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG beschränkt sich auf hängige Verfahren; die «Hängigkeit» dauert an bis zur rechtskräftigen Erledigung inklusive ausserordentliche Rechtsmittel. Zwingende Prozessrechtsvorschriften wie z. B. geheime Urteilsberatung von Kollegialbehörden bleiben auch nach Abschluss des Verfahrens zu beachten und gehen dem Datenschutzrecht vor (E. 3).
- Generelle Stellungnahmen von Behörden zu Fragen allgemeiner Natur stellen keine Personendaten dar, auch wenn sie aus Anlass der sich in einem konkreten Fall stellenden Probleme erfolgen und im Rubrum auf das betreffende Verfahren durch Nennung des Namens von Verfahrensbeteiligten Bezug nehmen (E. 4b).
- Das Auskunftsrecht gemäss Art. 8 DSG besteht auch an Akten des BJ, die dieses als Vertreter der Schweiz in einem Beschwerdeverfahren vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte bzw. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angelegt hat, soweit sie Personendaten enthalten; mögliche Einschränkungen des Auskunftsrechts (E. 5).
- Der Verweigerungsgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG kann nicht pauschal, sondern muss im Einzelfall bezüglich der Aktenstücke, an denen die Einsicht verweigert werden will, konkret geprüft werden (E. 6).

Art. 2 al. 2 let. c, art. 3 let. a, art. 8, art. 9 al. 1 et 2 LPD. Consultation du dossier de l'Office fédéral de la justice (OFJ) concernant une procédure de requête devant les organes de la CEDH.

- L'exception posée par l'art. 2 al. 2 let. c LPD est limitée aux procédures pendantes; l'état «pendant» perdure jusqu'à l'entrée en force de la décision sur tous les moyens de droit, y compris les moyens extraordinaires. Les dispositions impératives du droit de procédure, telles que celle ayant trait p. ex. aux délibérations secrètes d'autorités collégiales, doivent encore être observées après la clôture de la procédure et priment le droit de la protection des données (consid. 3).
- Les avis donnés en termes généraux par une autorité sur des questions de nature générale ne constituent pas des données personnelles, même s'ils ont leur origine dans les problèmes soulevés par un cas concret et que leur en-tête porte le nom des parties à la procédure. (consid. 4b).
- Le droit d'accès selon l'art. 8 LPD s'étend aussi aux pièces que l'OFJ a établies en sa qualité de représentant de la Suisse dans une procédure de requête devant la Commission ou la Cour européennes des droits de l'homme, dans la mesure où elles contiennent des données personnelles; restrictions possibles du droit d'accès (consid. 5).
- Le motif tiré d'un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 9 al. 2 let. a LPD pour refuser l'accès à des pièces ne peut être apprécié de manière globale, mais doit être examiné dans chaque cas d'espèce en fonction des renseignements dont la communication est refusée (consid. 6).

Art. 2 cpv. 2 lett. c, art. 3 lett. a, art. 8, art. 9 cpv. 1 e 2 LPD. Consultazione di atti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) inerenti a una procedura di ricorso davanti agli organi della CEDU.

- L'eccezione di cui all'art. 2 cpv. 2 lett. c LPD si limita a procedure pendenti; la litispendenza dura fino alla crescita in giudicato della decisione su tutti i rimedi di diritto, compresi i rimedi giuridici straordinari. Disposizioni imperative di diritto procedurale, come ad es. quella che si riferisce a discussioni segrete di autorità collegiali, devono essere rispettate anche dopo la conclusione della procedura e hanno la priorità sul diritto della protezione dei dati (consid. 3).
- Pareri generici di autorità su questioni di natura generale non costituiscono dati personali, anche se derivano da problemi sollevati in un caso concreto e se citano esplicitamente i nomi delle parti alla procedura (consid. 4b).
- Il diritto d'accesso secondo l'art. 8 LPD si estende anche ad atti preparati dall'UFG nella sua qualità di rappresentante della Svizzera in una procedura di ricorso davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo o alla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella misura in cui tali atti contengano dati personali; possibili restrizioni del diritto d'accesso (consid. 5).
- Il motivo di rifiuto basato sull'interesse pubblico preponderante ai sensi dell'art. 9 cpv. 2 lett. a LPD non può essere valutato in maniera generale, ma deve essere esaminato nel caso concreto in funzione degli atti di cui viene rifiutata la consultazione (consid. 6).

A. In einer Zivilrechtsstreitigkeit zwischen dem Beschwerdeführer N. und der K. AG, wies die I. Zivilabteilung des Bundesgerichts mit Urteil vom 1. März 1991 die von N. gegen das letztinstanzliche kantonale Urteil erhobene Berufung ab, soweit darauf eingetreten wurde. Am 17. Oktober 1991 stellte der Beschwerdeführer beim Europarat zuhanden der Europäischen Menschenrechtskommission (EKMR) unter Bezugnahme auf das erwähnte Urteil des Bundesgerichts das Gesuch, es sei eine Verletzung von Art. 6 § 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) durch die Schweiz festzustellen, unter Verurteilung des beklagten Staates zur Wiedergutmachung, zur Kostenrückerstattung und Leistung einer angemessenen Entschädigung für eigene Kosten und solche des Prozessgegners in allen Instanzen. Begründet wurde dieses Gesuch im Wesentlichen damit, dass das Bundesgericht eine Vernehmlassung des Kantonsgerichts X. berücksichtigt habe, ohne dem Beschwerdeführer von dieser Kenntnis zu geben.

B. Während der Hängigkeit der Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verlangte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers beim Bundesamt für Justiz (BJ) Einsicht in das Dossier des Prozessbevollmächtigten des Bundesrates in der vor dem EGMR hängigen Beschwerdesache N. gegen die Schweiz. Gegen die abweisende Verfügung des BJ vom 20. August 1996 gelangte der Beschwerdeführer mit dem Antrag an die Eidgenössische Datenschutzkommission (EDSK), das BJ sei anzuweisen, dem Gesuchsteller umgehend Einsicht in das über ihn geführte Dossier zu gewähren. Die Eingabe wurde als Gesuch um vorsorgliche Auskunft behandelt, vom Präsidenten mit Entscheid vom 20. September 1996 jedoch

abgewiesen, weil das Verfahren vor dem EGMR aufgrund eines ausserordentlichen, völkerrechtlichen Rechtsmittels möglich ist und ein «staatsrechtliches Verfahren» im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) darstellt, so dass die Anwendung dieses Gesetzes auf das genannte Verfahren ausgeschlossen war. Der Beschwerdeführer wurde darauf hingewiesen, dass es ihm unbenommen sei, nach Abschluss des Verfahrens vor dem EGMR ein Einsichtsgesuch nach DSG beim BJ zu stellen. Das Urteil des EGMR erging am 18. Februar 1997.

C. Mit Verfügung vom 29. Mai 1997 hat das BJ das erneute Gesuch des Beschwerdeführers betreffend Einsicht in das vom BJ (Vertretung der Schweiz vor der EKMR und dem EGMR) geführte Dossier in der vom EGMR beurteilten Beschwerdesache N. gegen die Schweiz abgewiesen. Mit Beschwerde vom 30. Juni 1997 beantragt der Beschwerdeführer, das BJ sei in Aufhebung der Verfügung vom 29. Mai 1997, eventuell auch derjenigen vom 20. August 1996, anzuweisen, dem Beschwerdeführer umgehend Einsicht in das über ihn geführte Dossier zu gewähren, unter Entschädigungsfolge. Begründungsweise wird geltend gemacht, es sei nach wie vor offensichtlich, dass Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG nicht auf internationale Verfahren Anwendung finden könne und insbesondere auch keine Gesetzeslücke vorliege, die zu schliessen wäre. Es sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber einen solchen Ausschluss bewusst vermieden habe, da im internationalen Verfahren im Gegensatz zu landesinternen Prozessen in der Regel nicht die gesamten Akten der entscheidenden Behörde eingereicht werden müssten und dann den Verfahrensparteien zur Einsicht offen stünden. Die Vorinstanz bestreite nunmehr neu und zu Unrecht, dass Personendaten vorlägen. Es sei offenkundig, dass sich alle im fraglichen Dossier befindlichen Daten auf den Beschwerdeführer beziehen, wobei anscheinend die Frage abgehandelt werde, ob ihm gegenüber Art. 6 EMRK verletzt wurde (was der EGMR inzwischen bejaht habe).

(...)

Die Berufung der Vorinstanz auf die Sicherheit der Eidgenossenschaft sei abwegig und absurd. Sie verkenne insbesondere auch, dass das DSG alle Personendatensammlungen, gleich welchen Ursprungs, umfasse und über den Anspruch von Art. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) hinausgehe. Das DSG kenne, mit Ausnahme der «überwiegenden öffentlichen Interessen», keinen Vorbehalt des «amtsinternen Gebrauchs». Überwiegende öffentliche Interessen könnten mangels eines Staatsgeheimnisses offensichtlich nicht vorliegen. Es wäre zudem nicht Aufgabe von Bundesorganen, internationale Prozesse «wie Private», ohne Rücksicht auf die Objektivitätspflicht zu führen. Schliesslich wäre es völlig unverhältnismässig, die Einsichtnahme vollumfänglich zu verweigern, abgesehen davon, dass keinerlei Anlass für eine Aktenvorenthaltung bestünde, wenn die Dokumente reine (und damit sogar publikationsfähige) Rechtserwägungen und nicht - wie vermutet - Werturteile über den Beschwerdeführer enthalten würden.

D. Mit schriftlicher Vernehmlassung vom 27. Oktober 1997 beantragt das BJ, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Vorweg verweist es darauf, Anfechtungsobjekt der Beschwerde könne von vornherein nur die Verfügung des BJ vom 29. Mai 1997, nicht aber auch diejenige vom 20. August 1996 darstellen, da das Gesuch des Beschwerdeführers um Einsichtnahme während des hängigen EMRK-Verfahrens mit dem Urteil des EGMR vom 18. Februar 1997 gegenstandslos geworden sei. Zum Materiellen wird ausgeführt, dass die Ansicht, es handle sich bei den im EMRK-Beschwerdedossier N. enthaltenen Angaben nicht um Personendaten im Sinne des DSG, keinen Widerspruch zu früheren Aussagen darstellten, da diese Frage zuvor ausdrücklich offengelassen worden sei. Im Gegensatz zur Behauptung des Beschwerdeführers in Ziff. 2a der Beschwerde habe dieser im Verfahren vor dem EGMR über ein umfassendes Einsichtsrecht in die Akten verfügt, welche dem Gerichtshof vorlagen. Dies habe insbesondere auch für die Eingaben des BJ an den Gerichtshof gegolten. Im Übrigen wird daran erinnert, dass das BJ im EMRK-Beschwerdeverfahren nicht als verfügende Behörde oder als Vorinstanz, sondern als Vertreterin der vom Beschwerdeführer beklagten Partei auftrete.

Auch in streitigen Gerichtsverfahren auf nationaler Ebene sei es unvorstellbar, dass eine Partei Einsicht in die vorbereitenden Prozessakten der Gegenpartei erlangen könnte. Der Beschwerdeführer verkenne ferner die Bedeutung des Instituts der gütlichen Regelung, dessen Zustandekommen auch vor dem Gerichtshof auf Vertraulichkeit angewiesen sei und selbstverständlich einem bedeutenden öffentlichen Interesse entspreche (nämlich demjenigen, sachgerechte Lösungen im Einzelfall zu finden und unnötige Prozesse zu vermeiden). Es verstehe sich von selbst, dass das BJ die betroffenen innerstaatlichen Behörden konsultiere, wenn es eine gütliche Einigung ins Auge fasse und dass die über diese Frage geführte Korrespondenz in keinem Fall und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens für die Öffentlichkeit bestimmt sei. Ebenso wenig habe das Amt je Anlass oder Interesse, Daten zur Person des Beschwerdeführers «zu sammeln». Schliesslich weist das BJ darauf hin, dass es in der Prozessführung vor den EMRK-Kontrollorganen stets in den Schranken des objektiv Vertretbaren bleiben müsse, während die beschwerdeführende Partei keinerlei rechtsstaatliche Rücksichtnahme walten lassen müsse. Soweit dieser Unterschied der Prozessführung aber in der Natur eines internationalen Individual-Beschwerdeverfahrens liege, sei er ohne weiteres hinzunehmen. Das BJ erachtet es jedoch als stossend, wenn der Beschwerdeführer unter Berufung auf den Datenschutz die zur Vorbereitung der Prozessführung unerlässliche interne Meinungsbildung der beklagten Partei behindern und deren wirksame Prozessführung damit noch zusätzlich erschweren könnte.

Aus den Erwägungen:

1. Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist die Verfügung des BJ vom 29. Mai 1997, welche an die Stelle derjenigen vom 20. August 1996 trat. Da sie inhaltlich insoweit gleich lautet, als die Akteneinsicht in die nämlichen Akten verweigert wird, ist die frühere Verfügung gegenstandslos. Streitgegenstand bleibt so oder anders der Anspruch des Beschwerdeführers auf Einsicht in die fraglichen Akten.

2. Die Akten sind der EDSK vom Beschwerdegegner in Anwendung von Art. 27 und 28 des Bundesgesetzes vom 20. April 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) eingereicht worden, da der Beschwerdegegner in der angefochtenen Verfügung ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verweigerung der Akteneinsicht im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG geltend macht, welches gerade Gegenstand der vorliegenden Beurteilung bildet und daher zunächst im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG berücksichtigt werden muss, weil sonst durch die blosser Gewährung der Akteneinsicht in die Akten des hängigen Beschwerdeverfahrens der eigentliche Streitgegenstand gegenstandslos gemacht werden könnte.

3. Auf die erste Beschwerde des Beschwerdeführers wurde nicht eingetreten, weil die Rechtshängigkeit des Verfahrens vor dem EGMR die Anwendbarkeit des DSG gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG ausschloss. Vorweg stellt sich heute die Frage, ob der Ausschluss der Geltung des DSG gemäss der genannten Bestimmung auch nach Abschluss des Verfahrens durch das Urteil des EGMR vom 18. Februar 1997 noch von Bedeutung sein könnte.

Nach dem klaren Gesetzeswortlaut beschränkt sich die Ausnahme auf hängige Verfahren. Nach Abschluss eines justizmässigen Verfahrens greift die Ausnahmeregel von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG nicht mehr und dieses Gesetz ist demnach auf die betreffenden Daten anwendbar (vgl. BGE 123 II 538; Marc Buntschu, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel / Frankfurt am Main 1995, hiernach: Kommentar DSG, N. 40/41 zu Art. 2). Die formelle Rechtskraft des verfahrensabschliessenden Entscheides spielt dabei insofern keine entscheidende Rolle, als auch ausserordentliche Rechtsmittel bis zu ihrer Erledigung das Verfahren noch als «hängig» im Sinne des DSG erscheinen lassen. Desgleichen unterstehen Revision und Erläuterung den massgeblichen Prozessrechtsvorschriften und gehen der Anwendbarkeit des DSG vor. Eine nachträgliche Berichtigung oder Ergänzung der Prozessakten kann nur auf dem Wege der für das betreffende Verfahren geltenden Vorschriften und nicht mittels Datenschutzrecht erfolgen.

Ausserhalb solcher «Nachverfahren» können dagegen Aktenbestandteile eines abgeschlossenen Verfahrens, soweit sie Personendaten sind (vgl. nachfolgend E. 4), dem datenschutzrechtlich gewährleisteten Einsichtsrecht der betroffenen Personen nicht generell entzogen werden. Eine Ausnahme gilt einzig insoweit, als zwingende Prozessrechtsvorschriften auch nach Abschluss des Verfahrens zu beachten bleiben und kollidierendem Datenschutzrecht vorgehen. Schreibt z. B. das Prozessrecht für eine Kollegialbehörde geheime Urteilsberatung vor, so können schriftliche Aufzeichnungen, die sich auf diese Urteilsberatung beziehen, nicht nachträglich mittels Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG der Einsicht der Parteien zugänglich gemacht werden.

4. Strittig und zu prüfen ist weiter, ob die beim Beschwerdegegner vorhandenen Akten betreffend das Verfahren vor der EKMR und dem EGMR in Sachen N. gegen die Schweiz Personendaten des Beschwerdeführers im Sinne von Art. 3 Bst. a DSG darstellen, für welche dieser grundsätzlich gemäss Art. 8 DSG ein Auskunftsrecht geltend machen kann. Das BJ machte zur Begründung der Abweisung des Begehrens des Beschwerdeführers auf Akteneinsicht unter anderem geltend, es handle sich bei den Schriftstücken in seinem Dossier, um die es dem Beschwerdeführer gehe, nicht um Personendaten des Beschwerdeführers.

a. (Hinweis auf den Begriff «Personendaten» gemäss herrschender Lehre und bisheriger Praxis der EDSK, siehe z. B. Urteil vom 21. November 1997, VPB 62.57 S. 539). Insbesondere gelten als Personendaten auch Angaben, bei denen die Person, die gemeint ist, nicht bestimmt, sondern nur bestimmbar ist, weil eine Identifikation durch die Kombination verschiedener Informationen ohne einen unverhältnismässigen Aufwand möglich ist (Urs Belsler, Kommentar DSG, N. 6 zu Art. 3).

b. Aktenstücke, welche generelle Stellungnahmen von Behörden zu Fragen allgemeiner Natur, z. B. Überlegungen betreffend die künftige Entwicklung ihrer Rechtsprechung enthalten und keinen finalen Bezug zur Angelegenheit der betroffenen Person haben, stellen keine Personendaten im Sinne der zitierten Lehrmeinung und der Praxis dar. Daran ändert entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nichts, wenn diese allgemeinen Erörterungen aus Anlass der sich in einem konkreten Verfahren stellenden Probleme erfolgen und deshalb allenfalls im Rubrum auf das betreffende Verfahren in Form der Nennung des Namens bzw. der Namen der Verfahrensbeteiligten Bezug genommen wird.

c. Entsprechend diesen Grundsätzen ergibt sich, dass die beim Beschwerdegegner bearbeiteten Daten betreffend das Verfahren N. gegen die Schweiz wegen Verletzung von Art. 6 § 1 EMRK vor der EKMR und dem EGMR Personendaten des Beschwerdeführers darstellen, soweit die Aktenstücke einen genügenden Bezug zu seiner Person aufweisen. Bezüglich solcher Aktenstücke ist das Auskunftsrecht des Beschwerdeführers nach Art. 8 DSG zu bejahen, soweit nicht, wie noch zu prüfen sein wird, Verweigerungs- oder Einschränkungsründe gemäss Art. 9 DSG vorliegen.

5.a. Der Beschwerdegegner macht geltend, das BJ habe im Verfahren vor der EKMR bzw. dem EGMR nicht als urteilende Behörde gehandelt, sondern die Interessen der vom Beschwerdeführer beklagten Partei (der Schweiz) gewahrt. Daraus folge, dass es die zur Vorbereitung des Verfahrens eingeholten Meinungen Dritter nicht an die Gegenpartei weitergeben müsse. Allfällige Stellungnahmen der beteiligten nationalen Instanzen im Verfahren seien zudem lediglich vorläufiger Natur. Der Beschwerdegegner scheint zu befürchten, eine Gutheissung des Begehrens des Beschwerdeführers bedeute zwingend in allen künftigen Verfahren vor der EKMR und dem EGMR die Herausgabe des Dossiers an die Gegenpartei nach Abschluss des Verfahrens.

Wenn das BJ in der Anwendung des Datenschutzrechts danach differenzen will, ob das zuständige Bundesorgan hoheitlich verfügt hat oder als Vertreter der Eidgenossenschaft in einem früheren Verfahren selber wie eine Partei aufgetreten ist, kann ihm nicht gefolgt werden. Für eine solche Unterscheidung bietet das Gesetz keine Grundlage. Trotzdem erscheint die Befürchtung des Beschwerdegegners weitgehend unbegründet. Denn es versteht sich, dass ein ehemaliger Prozessgegner nicht nach Abschluss des Verfahrens mittels Art. 8 DSG uneingeschränkt Einsicht in das Dossier seiner Gegenpartei verlangen kann. Ein gewillkürter Parteivertreter, d. h. ein mandatierter Anwalt, würde der ehemaligen Gegenpartei gegenüber die Einsichtnahme in die in seinem Besitz befindlichen Akten auch nach Beendigung des Prozesses unter Hinweis auf das Berufsgeheimnis und die anwaltliche Treuepflicht gegenüber dem Mandanten verweigern. Die ehemalige Gegenpartei selbst würde, sofern es sich um eine Privatperson handelt und die von ihr aufbewahrten Prozessakten überhaupt eine Datensammlung im Sinne von Art. 3 Bst. g DSG bilden würden, die Einsicht wohl unschwer gestützt auf überwiegende eigene Interessen gemäss Art. 9 Abs. 3 DSG verweigern. Dieser

Verweigerungsgrund gilt indessen für Bundesorgane als Bearbeiter von Personendaten gerade nicht. Zunächst kann nicht zweifelhaft sein, dass die vom BJ aufbewahrten Akten sämtlicher EMRK-Beschwerdeverfahren insgesamt als Datensammlung im Sinne von Art. 3 Bst. g DSG zu gelten haben. Soweit deshalb im das Verfahren des Beschwerdeführers betreffenden Dossier Personendaten des Beschwerdeführers enthalten sind, werden diese vom BJ im Sinne des DSG weiterbearbeitet. Als Bundesorgan kann dieses sich deshalb ausschliesslich auf Verweigerungsgründe gemäss Art. 9 Abs. 1 und 2 DSG stützen. In einem Fall wie dem vorliegenden ist es denkbar, dass Verweigerungsgründe gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. a (überwiegende öffentliche Interessen) bzw. Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG (überwiegende Interessen eines Dritten) z. B. hinsichtlich der folgenden, das Verfahren in Strassburg betreffenden Vorgänge geltend gemacht werden können:

- Versuch zur gütlichen Einigung mit dem Beschwerdeführer (wird von Art. 28 bzw. neu von Art. 38 bzw. 39 EMRK vorgesehen, und das Verfahren ist diesbezüglich formlos und vertraulich; vgl. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, Zürich 1993, Rz. 191); diese Vertraulichkeit darf wohl im Hinblick auf künftige ähnliche Fälle im Interesse des Staates auch über das Ende des konkreten Verfahrens hinaus gewahrt bleiben;

- Instruktion des «agent du gouvernement»;

- Stellungnahmen von Gerichten und Behörden (soweit diese überhaupt Personendaten darstellen, vgl. oben E. 4), welche im Hinblick auf die Vertraulichkeit des Verfahrens abgegeben worden sind, soweit deren Interessen an der Geheimhaltung tatsächlich überwiegen (hierzu unten E. 6/7).

b. Das BJ verweist zudem auf die Praxis des Bundesgerichts zum Akteneinsichtsrecht nach Art. 4 BV, wonach verwaltungsinterne Akten nicht Gegenstand des Einsichtsrechts sind (BGE 115 V 297, 303 E. 2g/aa). Müssten die vom BJ um ihre Meinung gebetenen Amtsstellen damit rechnen, dass ihre ursprünglich nur für die Meinungsbildung dieses Amtes konzipierten Beiträge nach Abschluss des Verfahrens öffentlich zugänglich würden, so könnten sie sich, nach Auffassung des BJ, mit der Zeit veranlasst sehen, auf materielle Stellungnahmen weitgehend zu verzichten, was der wirksamen Vorbereitung der Verteidigung der Schweiz abträglich wäre und dem Gebot der Gleichstellung beider Parteien im Strassburger Verfahren widerspräche.

Das verfahrensbezogene und durch Art. 4 BV garantierte Akteneinsichtsrecht erfasst grundsätzlich alle Akten, welche Grundlage der Entscheidung bilden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 4 BV schliesst indessen die «internen Akten» (Entwürfe, Notizen, Mitberichte, verwaltungsinterne Gutachten, usw.) vom Anspruch auf Akteneinsicht aus, weil diese nicht zur Begründung einer Verfügung dienen (kritisch Georg Müller, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern, hiernach: Kommentar BV, Rz. 108/109 zu Art. 4 BV, mit Hinweisen). Soweit deshalb das Akteneinsichtsrecht im Rahmen eines hängigen Verfahrens geltend gemacht wird und damit in Anwendung von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG nicht dieses Gesetz, sondern das anwendbare Prozessrecht und ergänzend die Minimalgarantien gemäss Art. 4 BV das Akteneinsichtsrecht regeln - vorliegend während der Hängigkeit des EGMR-Verfahrens dessen Prozessrecht -, hatte mithin die erwähnte Ausnahme ihre Geltung.

Das nach Abschluss des Prozesses anwendbare DSG differenziert demgegenüber nicht nach internen und übrigen Daten, sondern bezieht den Auskunftsanspruch nach Art. 8 ausschliesslich auf die eigenen personenbezogenen Daten des Betroffenen (vgl. zu dieser Abgrenzung Alexander Dubach, Kommentar DSG, N. 55 zu Art. 8 und vorne E. 4). Diese sind ausnahmslos vom Auskunftsrecht nach Art. 8 erfasst, soweit nicht Gründe im Sinne von Art. 9 DSG entgegenstehen. Das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG kann zudem ohne einen besondern Interessennachweis geltend gemacht werden (BGE 123 II 438). Gründe im Sinne von Art. 9 DSG können indessen gerade auch in Bezug auf so genannte «interne Akten» vorliegen. Als Beispiel hierzu sei der Brief des BJ an den Chef des Sekretariats des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) vom 7. August 1996 betreffend die grundsätzliche Anwendbarkeit des Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG erwähnt. Während der Hängigkeit des Verfahrens durfte dieses Schreiben als «Internum» dem Einsichtsrechts des Beschwerdeführers entzogen bleiben. Da es sich jedoch konkret auf dessen Verfahren und dessen Antrag auf Akteneinsicht und damit auf seine Person bezog, unterliegt es dem Einsichtsrecht nach Art. 8 unter Vorbehalt von Art. 9 DSG.

6. Schliesslich wird vom BJ geltend gemacht, einer Einsichtnahme in die Akten würde ein das Interesse des Gesuchstellers an der Kenntnisnahme des Dossiers überwiegendes öffentliches Interesse der Eidgenossenschaft im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG, nämlich das Interesse an einer wirksamen Vertretung der Schweiz als beklagter Partei, entgegenstehen. Dieser Verweigerungsgrund ist grundsätzlich zulässig. Der Beschwerdegegner bleibt mit diesem Einwand aber sehr generell. Die Akten, deren Herausgabe an den Beschwerdeführer die genannten Interessen tangieren könnte, werden nicht im Einzelnen bezeichnet. Ob der Verweigerungsgrund gegeben ist, muss indessen im Einzelfall bezüglich der Daten bzw. Aktenstücke, an denen die Einsicht verweigert werden will, konkret geprüft werden, d.h. es muss geprüft werden, ob die geltend gemachten öffentlichen Interessen im gegebenen Zeitpunkt tatsächlich das Auskunftsrecht überwiegen.

7. Das der EDSK vom Beschwerdegegner unter Anwendung von Art. 27 VwVG eingereichte Dossier enthält Aktenstücke, die sich nach Prüfung durch die Kommission generell in vier Kategorien einteilen lassen:

a. (...)

b. (...)

c. Akten, die nach dem Urteil des EGMR zwecks Mitteilung und Erläuterung desselben an die Justizdirektion aller Kantone gingen. Dabei ging es um das Bemühen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), den Justizdirektionen der Kantone die generellen Folgen des Urteils (z. B. bezüglich deren künftiger Vernehmlassungen an das Bundesgericht) zu erläutern. Dazu gehört ein zusammenfassender Kurzbericht des BJ an den Departementvorsteher über das Urteil des Gerichtshofes vom 18. Februar 1997. Auch diese Akten stellen - ungeachtet des jeweils im Rubrum bei der Erwähnung des Urteils auftauchenden Namens des Beschwerdeführers - offensichtlich nicht Personendaten desselben dar (E. 4b) und sind deshalb vom Auskunftsrecht nach Art. 8 Abs. 5 DSG nicht erfasst.

d. Akten, die im Verlaufe des Verfahrens und unmittelbar nach der Zustellung des Urteils des EGMR zwischen dem BJ einerseits und dem Bundesgericht, dem Kantonsgericht X. und dem Justizdepartement des Kantons X. oder anderen Amtsstellen entstanden sind und die konkret im Zusammenhang mit dem Ausgang des Verfahrens vor der EKMR und dem EGMR stehen. Dasselbe gilt bezüglich eines Briefes des BJ an den Chef des Sekretariats des EDSB vom 7. August 1996 betreffend die grundsätzliche Anwendbarkeit des Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG. Bezüglich dieser Akten besteht grundsätzlich ein Auskunftsrecht des Beschwerdeführers, welches nur bei Vorliegen von Gründen gemäss Art. 9 DSG eingeschränkt oder ausgeschlossen werden kann. Soweit der Beschwerdegegner solche geltend macht, hat die EDSK somit die notwendige Interessenabwägung vorzunehmen.

Nach Prüfung des Dossiers sind nach Auffassung der EDSK die vom Beschwerdegegner geltend gemachten überwiegenden Interessen bei keinem der in Frage stehenden, d. h. nunmehr, nach Ende des Prozesses vor dem EGMR, als Personendaten vom Auskunftsrecht des Beschwerdeführers erfassten Dokumente tangiert. Auch die Vernehmlassungen des Bundesgerichts und des Kantonsgerichts X. an das BJ vom 20. Januar und 3. Februar 1994 geben im konkreten Fall keinen Anlass

dazu, anzunehmen, ihre Offenlegung würde die beiden Gerichte in Zukunft veranlassen, auf materielle Stellungnahmen zu verzichten, sowenig als kantonale Instanzen deswegen auf Bemerkungen zuhanden des Bundesgerichts verzichten, weil sie damit rechnen müssten, dass diese in Anwendung von Art. 56 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) der beschwerdeführenden Partei zur Kenntnis gebracht werden können (was in casu offenbar - und nach Ansicht des EGMR zu Unrecht - nur deshalb unterblieb, weil sie dem angefochtenen Entscheid entsprachen und deshalb nach Meinung des Bundesgerichts unwesentlich waren).

Daher sind die folgenden Unterlagen dem Beschwerdeführer bzw. seinem Anwalt in Anwendung von Art. 8 Abs. 5 DSG zur Einsichtnahme offenzulegen (in der Reihenfolge der Klassierung der Akten):

(...)

8. Die Beschwerde ist deshalb insoweit gutzuheissen, als die angefochtene Verfügung das Gesuch des Beschwerdeführers auf Akteneinsicht vollumfänglich abwies. Die Verfügung vom 29. Mai 1997 ist aufzuheben und der Beschwerdegegner anzuweisen, dem Beschwerdeführer oder seinem Anwalt Akteneinsicht im oben erwähnten Umfang zu gewähren.

Da der Beschwerdeführer uneingeschränkt Einsicht in das «über ihn geführte Dossier» verlangte, ein solches jedoch offensichtlich nicht existiert, vielmehr ein Dossier über das von ihm gegen die Schweiz geführte EMRK-Beschwerdeverfahren und dieses nur teilweise dem Einsichtsrecht unterliegende Personendaten des Beschwerdeführers enthält, kommt das Ergebnis einem bloss teilweisen Obsiegen gleich. Bei diesem Ausgang rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG (in Verbindung mit Art. 26 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, SR 173.31) teilweise, nämlich in der Höhe des bereits geleisteten Vorschusses, dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

Dokumente der EDSK