

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2012/5 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 2012/5] 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 2012/5] 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

Die vorliegende Beschwerde wurde von der slowakischen Polizeigewerkschaft, ihrem derzeitigen sowie ihrem ehemaligen stellvertretenden Vorsitzenden und einem einfachen Mitglied erhoben.

Die Polizeigewerkschaft, die damals fast 9.000 Mitglieder zählte, organisierte am 25.10.2005 eine öffentliche Versammlung auf einem der Hauptplätze Bratislavas. Ziel der Versammlung war es, gegen geplante Änderungen der sozialen Absicherung von Polizisten und gegen ihre geringe Entlohnung zu protestieren. Im Zuge der Versammlung riefen die Teilnehmer spontan, dass die Regierung zurücktreten solle. Auf einem Transparent war zu lesen: »Wenn der Staat einen Polizisten nicht bezahlt, wird die Mafia dies mit Vergnügen tun.«

Der Innenminister kritisierte diese Versammlung und ihre Organisatoren. Er sah insbesondere in der Rücktrittsforderung an die Regierung einen Versuch, Polizisten in die Politik zu involvieren. Eine solche Forderung sei unvereinbar mit dem Ehrenkodex der Polizei. Am 26.10.2005 wurde der Vorsitzende der Polizeigewerkschaft von seinem Posten als Polizeidirektor enthoben und auf eine Stelle als einfacher Polizist versetzt. Der DrittBf. wurde auf Vorschlag des Innenministers aus dem Aufsichtsrat der Krankenkasse der Polizei entfernt.

In den folgenden Tagen äußerte sich der Innenminister in einer Tageszeitung und im Fernsehen zum Verhalten der Polizeigewerkschaft. Dabei kündigte er unter anderem an, dass jeder Polizist, der gegen den Ehrenkodex der Polizei verstoße, entlassen werde. Die Polizei müsse strikt unpolitisch bleiben, weshalb Polizisten unparteiisch und zurückhaltend sein müssten, wenn sie ihre Meinung öffentlich äußern. Wer in Zukunft den Rücktritt der Regierung fordere, werde aus dem Polizeidienst entlassen. In einem Interview sagte er, dass er

das Recht der Polizisten, ihre gewerkschaftlichen Vertreter zu wählen, nicht bestreite. Allerdings sei er nicht verpflichtet, mit diesen Vertretern zu verhandeln, da sie ihre Glaubwürdigkeit verloren hätten.

Die Bf. erhoben Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof. Sie brachten unter Berufung auf Art. 10 und Art. 11 EMRK sowie die entsprechenden Verfassungsbestimmungen vor, die öffentlichen Äußerungen des Innenministers ließen befürchten, dass Mitglieder der Polizei für die Ausübung ihrer Meinungsäußerungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit bestraft würden. In seiner Entscheidung vom 18.10.2007 verneinte der Verfassungsgerichtshof eine Verletzung der von den Bf. geltend gemachten Rechte. Zwar könnten die Äußerungen des Ministers als »kraftvoll und, von einem bestimmten Standpunkt aus, als geeignet angesehen werden, eine Atmosphäre der Angst zu erzeugen.« Dennoch wären sie nicht ausreichend, um eine Verletzung der genannten Rechte zu begründen.

## Rechtsausführungen

Die Bf. behaupten eine Verletzung von Art. 10 EMRK (*Meinungsäußerungsfreiheit*) und von Art. 11 EMRK (*Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*) durch die Äußerungen und Handlungen des Innenministers.

### I. Zur Zulässigkeit

Die Regierung wendet ein, es mangle den Bf. an der Opfereigenschaft iSv. Art. 34 EMRK, da keine Sanktionen oder andere Maßnahmen gegen sie verhängt worden seien. Außerdem bringt sie vor, der innerstaatliche

Instanzenzug sei nicht erschöpft worden, weil die Bf. weder Amtshaftungsklagen noch andere zivilrechtliche Klagen eingebracht hätten.

Der Verfassungsgerichtshof prüfte die Beschwerde in der Sache. Er verlangte von den Bf. nicht, zuvor eine Amtshaftungsklage einzubringen. Er kam zu dem Ergebnis, dass die angefochtenen Äußerungen des Innenministers keine Verletzung von Art. 10 oder Art. 11 EMRK begründeten. Soweit die Beschwerde diese Äußerungen betrifft, waren die Bf. somit nach Art. 35 Abs. 1 EMRK nicht verpflichtet, die von der Regierung genannten Rechtsbehelfe vor den ordentlichen Gerichten zu erheben. Die Einrede ist daher zurückzuweisen, soweit sie sich auf die von den Bf. vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemachten Aspekte bezieht.

Die Einrede betreffend die Opfereigenschaft ist eng verknüpft mit der Entscheidung in der Sache und sollte daher mit dieser verbunden werden.

Soweit die Beschwerde Angelegenheiten betrifft, die vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht wurden, wirft sie ernste Rechts- und Tatsachenfragen auf, die eine Entscheidung in der Sache erfordern. Da sie somit nicht offensichtlich unbegründet ist und auch kein anderer Unzulässigkeitsgrund vorliegt, muss sie für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).

Soweit sich die Beschwerde auf andere Tatsachen als jene bezieht, die vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht wurden, wie etwa die Absetzung des Vorsitzenden der Gewerkschaft oder die Abberufung des Drittbf. aus dem Aufsichtsrat der Krankenkasse, scheinen die Bf. keine innerstaatlichen Rechtsbehelfe erheben zu haben. Dieser Teil der Beschwerde ist daher wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs **unzulässig** (einstimmig).

## II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 und Art. 11 EMRK

Die Bf. bringen vor, die öffentlichen Äußerungen des Innenministers hätten einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihre durch Art. 10 und Art. 11 EMRK geschützten Rechte dargestellt. Sie wären durch diese Drohungen eingeschüchtert worden. Sie sehen ihre Position in der Polizei gefährdet, wenn sie ihre Aktivitäten als Vertreter oder Mitglieder der Polizeigewerkschaft fortsetzen würden.

Im vorliegenden Fall ist die Frage der Meinungsäußerungsfreiheit eng verknüpft mit jener der Vereinigungsfreiheit im gewerkschaftlichen Kontext.

Die Beschwerde bezieht sich auf die Wirkung der Äußerung des Ministers auf die Stellung und die Aktivitäten der ErstBf. als Gewerkschaft der Polizeikräfte und der anderen Bf. als ihrer Vertreter oder Mitglieder. Unter diesen Umständen hat Art. 11 EMRK als *lex specialis* für die Vereinigungsfreiheit Vorrang. Der GH wird den Fall

in erster Linie unter dieser Bestimmung prüfen und sie im Lichte des Art. 10 EMRK auslegen.

### 1. Allgemeine Grundsätze

Die Gewerkschaftsfreiheit ist ein besonderer Aspekt der Vereinigungsfreiheit. Sie garantiert die Freiheit, die beruflichen Interessen von Gewerkschaftsmitgliedern durch gewerkschaftliche Aktionen zu schützen, deren Durchführung und Entfaltung die Mitgliedstaaten sowohl erlauben als auch ermöglichen müssen. Es muss einer Gewerkschaft möglich sein, für den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder zu kämpfen und die einzelnen Mitglieder haben das Recht, dass die Gewerkschaft zum Schutz dieser Interessen gehört wird. Die innerstaatlichen Behörden müssen sicherstellen, dass Vertreter von Gewerkschaften nicht durch unverhältnismäßige Strafen davon abgehalten werden, die Interessen der Mitglieder zum Ausdruck zu bringen und zu verteidigen. Um fruchtbar zu sein, müssen Arbeitsbeziehungen von gegenseitigem Vertrauen getragen sein.

Art. 11 Abs. 2 EMRK weist deutlich darauf hin, dass der Staat die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit seiner Bediensteten achten muss, die im Fall von Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung »rechtmäßigen Einschränkungen« unterworfen werden können.

Arbeitnehmer schulden ihrem Arbeitgeber Loyalität, Zurückhaltung und Diskretion. Da es Aufgabe von Beamten in einer demokratischen Gesellschaft ist, die Regierung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, hat für sie die Pflicht zur Loyalität und Zurückhaltung besondere Bedeutung. Solche Überlegungen gelten gleichermaßen für Angehörige der Streitkräfte und für Polizeibeamte.

### 2. Anwendung im vorliegenden Fall

Der GH akzeptiert, dass die Bf. durch die Äußerungen des Ministers eingeschüchtert wurden. Diese Situation konnte eine abschreckende Wirkung haben und sie davon abhalten, Aktivitäten innerhalb der Polizeigewerkschaft nachzugehen, einschließlich der Organisation ähnlicher Versammlungen oder der Teilnahme daran.

Da die Bf. von den Äußerungen des Ministers betroffen waren und damit ein Eingriff in ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit vorliegt, ist die Einrede betreffend die fehlende Opfereigenschaft zu verwerfen.

Der Innenminister ist politisch verantwortlich für das angemessene und verfassungskonforme Funktionieren der Polizeikräfte. Er deutete an, dass seine Äußerungen darauf abzielten, die Einhaltung von Art. 3 des Ehrenkodex der Polizeikräfte sicherzustellen. Nach dieser Bestimmung müssen Polizeibeamte, wenn sie öffent-

lich ihre Meinung äußern, unparteiisch und zurückhaltend handeln, damit kein Zweifel an ihrer Unparteilichkeit entstehen kann. Der GH anerkennt, dass der Eingriff damit gesetzlich vorgesehen war.

Sein Ziel war es, angemessenes Verhalten seitens der Polizei sicherzustellen und das öffentliche Vertrauen zu bewahren. Dies sind unabdingbare Voraussetzungen für die Ausübung der Aufgaben der Polizei, die auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die Verhütung von Straftaten und den Schutz der Rechte anderer umfassen. Der Eingriff hatte damit ein legitimes Ziel iSv. Art. 10 und Art. 11 EMRK.

Es ist allgemein anerkannt, dass die Pflichten und Verantwortlichkeiten, die der Stellung und Rolle der Polizei innewohnen, spezielle Regelungen hinsichtlich der Ausübung ihrer gewerkschaftlichen Rechte rechtfertigen.

Die umstrittenen Äußerungen des Innenministers erfolgten in Reaktion auf Forderungen nach einem Rücktritt der Regierung und einen Slogan, der andeutete, Polizisten könnten sich mit der Mafia einlassen, wenn ihre sozialen Rechte missachtet würden.

Die Polizei spielt eine erstrangige Rolle bei der Sicherstellung der inneren Ordnung und Sicherheit und bei der Kriminalitätsbekämpfung. Die Pflicht zur Loyalität und Zurückhaltung ist für sie besonders wichtig, ähnlich wie für Beamte der Staatsverwaltung. Der Ruf nach einem Rücktritt der Regierung muss vor diesem Hintergrund gesehen werden.

Unter diesen Umständen akzeptiert der GH, dass der umstrittene Eingriff einem »dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis« entsprach. Er erachtet die Gründe für diesen Eingriff als »relevant und ausreichend«.

Zur Frage, ob der Eingriff verhältnismäßig zum verfolgten Ziel war, stellt der GH einerseits fest, dass die Äußerung des Ministers auch nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs »kraftvoll und geeignet war, eine Atmosphäre der Angst zu schaffen«. Andererseits richteten sich die Androhungen weiterer Sanktionen durch den Minister ausschließlich gegen die Forderungen nach einem Rücktritt der Regierung, die er als Verstoß gegen das Gebot ansah, dass Polizisten ihre Ansichten unparteiisch und zurückhaltend äußern sollten. Der Minister anerkannte ausdrücklich das Recht der Polizisten, ihre gewerkschaftlichen Vertreter zu wählen.

Zwar trifft zu, dass er meinte, nicht mit diesen Vertretern verhandeln zu müssen, doch wurde nicht dargelegt, dass das Recht der Polizeigewerkschaft, gehört zu werden, in weiterer Folge beeinträchtigt worden wäre. Insbesondere wurde nicht gezeigt, dass sie daran gehindert worden wäre, Gewerkschaftsaktivitäten nachzugehen, weitere öffentliche Versammlungen zu organisieren oder die Interessen ihrer Mitglieder durch andere, im innerstaatlichen Recht ausdrücklich vorgesehene Mittel zu verteidigen. Auch deutet nichts darauf hin, dass die übrigen Bf. durch die umstrittenen Äußerungen oder irgendeine folgende Handlung daran gehindert worden wären, als Vertreter oder Mitglieder der Polizeigewerkschaft ihre Vereinigungsfreiheit auszuüben.

Da die eingesetzten Mittel nicht unverhältnismäßig zum damit verfolgten legitimen Ziel waren, liegt **keine Verletzung von Art. 11 EMRK** gelesen im Sinne des Art. 10 EMRK vor (5:2 Stimmen; *Sondervotum von Richter Myjer, gefolgt von Richterin Gyulumyan*).