

**Nr. 35****Leander gegen Schweden**

Urteil vom 26. März 1987 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 116.

**Beschwerde Nr. 9248/81**, eingelegt am 2. November 1980; am 11. Juli 1985 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

**EMRK:** (1) Recht auf Achtung des Privatlebens, Art. 8; (2) Freiheit der Meinungsäußerung und Zugang zu Informationen, Art. 10; (3) Recht auf eine wirksame innerstaatliche Beschwerde, Art. 13.

**Innerstaatliches Recht:** (1) Kapitel der Verfassung über die Arbeitsweise der Regierung (regeringsformen), Art. 2 Abs. 3 betr. die Eintragung personenbezogener Daten in öffentliche Register; (2) Verordnung über Personalüberprüfungen 1969 (personalkontrollkungörelsen 1969:446, geändert durch Verordnungen 1972:505 und 1976:110); (3) Richtlinien vom 22. September 1972 gegenüber dem Reichspolizeiamt betr. die Führung des Sicherheitspolizeiregisters.

**Ergebnis:** Keine Konventionsverletzung.

**Sondervoten:** Zwei.

**Zum Verfahren:**

*Zum abschließenden Bericht der Europäischen Menschenrechtskommission* (Art. 31 EMRK) s.u. S. 444, Ziff. 46.

*Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung* am 26. Mai 1986 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

*für die Regierung:* H. Corell, Botschafter, Staatssekretär für Rechts- und Konsularangelegenheiten im Außenministerium, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: K. Bergenstrand, Mitarbeiter des Staatssekretärs, Justizministerium, S. Höglund, Abteilungsleiter, Reichspolizeiamt, als Berater;

*für die Kommission:* H. Schermers als Delegierter;

*für den Beschwerdeführer:* D. Töllborg und J. Laestadius.

**Sachverhalt:**

(Übersetzung)

*I. Die Umstände des vorliegenden Falles*

**9.** Der Beschwerdeführer (Bf.), Torsten Leander, ist schwedischer Staatsbürger. Er ist 1951 geboren und von Beruf Zimmermann.

**10.** Am 20. August 1979 nahm er eine Tätigkeit als zeitlich befristete Ersatzkraft auf einer Stelle als Museumstechniker (vikarierende museitekniker) im Marinemuseum in Karlskrona im Süden Schwedens auf. Das Museum ist dem Marinestützpunkt in Karlskrona angeschlossen, der militärisches Sperrgebiet ist.

Der Bf. trägt vor dem Gerichtshof vor, es sei beabsichtigt gewesen, dass er die Stelle für zehn Monate während der Abwesenheit des eigentlichen Stelleninhabers übernehmen sollte. Er behauptet, dass er am 3. September aufgrund des Ergebnisses einer Personalüberprüfung entlassen wurde, die bei ihm aufgrund der Verordnung über Personalüberprüfungen 1969 (personalkontrollkungörelsen 1969:446 – s.u. Ziff. 18-34) durchgeführt wurde. Nach Darstellung des Bf. wurde die Überprüfung am 9. August 1979 verlangt.

Die Regierung trägt vor, der Bf. sei nur vom 20. bis zum 31. August 1979 angestellt gewesen, wie ein entsprechender Vermerk des Museumsdirektors vom 27. August 1979 belege. Der Direktor habe bei der Einstellung des Bf. zwei Fehler gemacht. Erstens entspräche es nicht der in der Verordnung und den dazu ergangenen Richtlinien vorgesehenen Vorgehensweise, eine Person vor der Durchführung der Personalüberprüfung einzustellen. Zweitens sei die Stelle nicht ordnungsgemäß ausgeschrieben worden.

**11.** Am 30. August seien diese Verfahrensmängel behoben worden. Die Ausschreibung der Stelle sei bis zum 28. September 1979 verlängert worden. Herr Leander habe sich nicht beworben.

**12.** Offensichtlich habe der Direktor am 25. September den Bf. informiert, dass das Ergebnis der Personalüberprüfung negativ sei und dass er deswegen nicht im Museum angestellt werden könne.

**13.** Entsprechend der Empfehlung des Sicherheitschefs des Marinestützpunkts wandte sich der Bf. an den Marinekommandeur (chefen föt marinen) und bat, darüber informiert zu werden, aus welchen Gründen er nicht beim Marinemuseum angestellt werden konnte.

Mit Schreiben vom 3. Oktober 1979 antwortete der Marinekommandeur u.a.:

„Das Museum besitzt mehrere Lagerräume und historische Objekte innerhalb des Sicherheitsbereichs, für den der Kommandeur des Marinestützpunkts (örlogsbaschefen) zuständig ist. Nach den Informationen, die der Marinekommandeur erhalten hat, muss die Person, die die betreffende Position bekleidet, sich frei in Bereichen bewegen können, die speziellen Zugangsbeschränkungen unterliegen. Die Bestimmungen über den Zutritt zu diesen Bereichen müssen daher auch auf das Museumspersonal Anwendung finden. Aus diesen Gründen verlangte der Kommandeur des Marinestützpunkts eine Personalüberprüfung.

Die durchgeführte Kontrolle führte zu Erkenntnissen, die den Kommandeur des Marinestützpunkts veranlassten, Ihre Einstellung aus Sicherheitsgründen abzulehnen.

Der Kommandeur des Marinestützpunkts sieht jedoch keinen Grund, sich gegen Ihre Einstellung auszusprechen, wenn Ihre Pflichten im Marinemuseum es nicht erforderlich machen, dass Sie zu den Marineeinrichtungen auf dem Stützpunkt Zugang haben. Die Entscheidung, Sie einzustellen oder nicht, wurde in einem von dem vorliegenden Verfahren getrennten Verfahren getroffen.“

**14.** Am 22. Oktober 1979 beschwerte sich der Bf. bei der Regierung und beantragte, die Entscheidung des Marinekommandeurs aufzuheben und ihn für die zeitlich befristete Anstellung beim Marinemuseum für geeignet zu erklären, unabhängig von der Möglichkeit, diese Position wieder einzunehmen. Er hob insbesondere hervor, dass er eine Dauerstellung in Dalarna, im Norden Schwedens, aufgegeben habe, als er für die Position im Marinemuseum angenommen worden sei. Das negative Ergebnis der Personalüberprüfung könne zu sozialen Schwierigkeiten führen, vor allem weil er Frau und ein Kind unterhalten müsse. Sowohl in seiner ursprünglichen Beschwerde als auch in einem Brief vom 4. Dezember 1979 beantragte Herr Leander außerdem, darüber informiert zu werden, aus welchen Gründen er beim Marinemuseum nicht angenommen wurde.

Die Regierung forderte die Stellungnahme des Oberbefehlshabers der Streitkräfte (överbefälhavaren) an, der seinerseits den Marinekommandeur konsultierte.

Der Marinekommandeur erklärte in einem Schreiben vom 7. November 1979, dass er am 17. September 1979 das Ergebnis der Personalüberprüfung vom Oberbefehlshaber zusammen mit folgendem Vorschlag erhalten habe:

„Genehmigt in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des [Marinekommandeurs] unter der Bedingung, dass L. weder durch den Zutritt zu Museumsgebäuden noch durch seine Tätigkeit Einblick in geheime Aktivitäten erlangt.“

Der Marinekommandeur fügte hinzu, dass nach seinen Informationen der Museumsdirektor verlangt habe, dass die Person, die auf der betreffenden Position angestellt werden sollte, freien Zugang zum Marinestützpunkt haben und sich dort frei bewegen müsse. Daher habe er am 21. September 1979 die Entscheidung getroffen, den Bf. nicht einzustellen.

In seiner Antwort an die Regierung führte der Oberbefehlshaber der Streitkräfte u.a. aus:

„Die Anstellung von Herrn Leander im Zeitraum vom 15. August – 1. September 1979 umfasste jedenfalls keinen Zugang zum Marinestützpunkt. Nach eigener Auskunft hat der Marinekommandeur keine Einwände gegen eine solche Einstellung. Der Direktor des Marinemuseums hat jedoch die Anforderung aufrechterhalten, dass Herr Leander Zutritt zum Marinestützpunkt haben sollte.

Im Hinblick darauf und auf die Tatsache, dass Herr Leander Zugang zu geheimen Einrichtungen und Informationen hätte, wenn ihm Zutritt zum Marinestützpunkt gewährt würde, entschied der Marinekommandeur, den Bf. nicht einzustellen.

Bei der Entscheidung des vorliegenden Falles hat der Marinekommandeur die bestehenden Vorschriften über die Beurteilung der persönlichen Eignung in Bezug auf Sicherheitsaspekte genau beachtet.

...

Der Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist wie der Marinekommandeur der Auffassung, dass Herr Leander beim Marinemuseum angestellt werden kann, vorausgesetzt, dass der Stelleninhaber keinen Zugang zum Marinestützpunkt haben muss.“

Der Stellungnahme des Oberbefehlshabers der Streitkräfte wurde ein geheimer Anhang beigefügt, der die Daten über Herrn Leander enthielt, die vom Reichspolizeiamt (rikspolisstyrelsen) zur Verfügung gestellt wurden. Dieser Anhang wurde dem Bf. zu keinem Zeitpunkt mitgeteilt und wurde auch dem Material, das dem Gerichtshof übermittelt wurde, nicht beigefügt.

**15.** Mit Schreiben vom 5. Februar 1980 erhob der Bf. neue Vorwürfe gegenüber der Regierung. Diese betrafen die Entscheidung des Reichspolizeiamts, ihm die ihn betreffenden Daten nicht nach Art. 13 der Verordnung über Personalüberprüfungen mitzuteilen (s.u. Ziff. 31). Der Bf. verlangte, dass ihm die Regierung das Recht hätte einräumen sollen, von den Daten, die das Amt weitergeleitet hat, in Kenntnis gesetzt zu werden und dazu Stellung zu nehmen, bevor sie die Entscheidung über seine Beschwerde vom 22. Oktober 1979 traf.

In dieser Angelegenheit holte die Regierung eine Stellungnahme des Reichspolizeiamts ein. In seiner Antwort vom 22. Februar 1980 schlug das Reichspolizeiamt vor, die Beschwerde des Bf. abzuweisen. Es fügte hinzu:

„Die Eintragung von Daten in das Register der Sicherheitsabteilung des Reichspolizeiamts erfolgt in erster Linie auf der Grundlage eines unveröffentlichten Königlichen Erlasses von 1973. Bevor die Eintragung von Daten erfolgt, wird die Registrierung durch Bedienstete des öffentlichen Dienstes auf verschiedenen Ebenen mit der Verpflichtung beurteilt, die Übereinstimmung mit den oben genannten Vorschriften im Hinblick auf jede einzelne Information zu überprüfen. In Zweifelsfällen entscheidet der Direktor der Sicherheitsabteilung über die Eintragung.

Daten aus dem Register werden in Übereinstimmung mit Art. 9 der Verordnung über Personalüberprüfungen aufgrund einer Entscheidung des Reichspolizeiamts in einer Plenarversammlung weitergeleitet. Mindestens drei der sechs Mitglieder des Amts, die aus dem Kreis der Abgeordneten benannt werden, müssen anwesend sein, wenn Entscheidungen über Angelegenheiten der Personalüberprüfung getroffen werden. Im Fall des Bf. waren alle sechs Mitglieder anwesend. (...)

Nach Art. 13 der Verordnung über Personalüberprüfungen ist der Person, die die Daten betreffen, die Möglichkeit einzuräumen, eine Stellungnahme in der Sache abzugeben, wenn besondere Gründe dies erfordern. Im Fall des Bf. sah das Reichspolizeiamt jedoch keine Gründe, diese Vorschrift anzuwenden, da keine besonderen Gründe vorlagen. Zudem erfolgte die Speicherung in Übereinstimmung mit dem geheimen Königlichen Erlass, und die Veröffentlichung der Daten hätte Teile des Erlasses öffentlich gemacht.“

Herr Leander antwortete auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 11. März 1980 an die Regierung und legte dar, dass das Amt die über ihn erhobenen Daten ihm wenigstens mündlich und vertraulich hätte mitteilen sollen.

**16.** Mit Entscheidung vom 14. Mai 1980 wies die Regierung die Beschwerde des Bf. insgesamt zurück. In ihren rechtswirksamen Teilen lautet die Entscheidung:

„Die Frage, ob eine Person für eine bestimmte Anstellung geeignet ist, kann die Regierung nur in Zusammenhang mit der Beschwerde gegen die Anstellungsentscheidung auf eine bestimmte Position entscheiden. Leander hat eine solche Beschwerde an die Regierung gegen die Anstellungsentscheidung nicht eingelegt. Daher kann sein Antrag, dass die Regierung ihn für geeignet für Anstellung auf die konkrete befristete Position erklären solle, nicht entschieden werden.

Im vorliegenden Fall gibt es keine besonderen Umstände im Sinne von Art. 13 der Verordnung über Personalüberprüfungen, die Leander das Recht geben würden, über die über ihn erhobenen Daten, die das Reichspolizeiamt an den Oberbefehlshaber der Streitkräfte weitergeleitet hat, informiert zu werden.

Darüber hinaus beantragt Leander, einen Auszug aus einem Polizeiregister oder Informationen über dessen Inhalt zu erhalten.

Die Regierung weist [diesen] Antrag ab (...)

Die Regierung prüft Leanders Antrag, die Beurteilung seiner Person zu korrigieren, nicht und ergreift auch im Hinblick auf die anderen Teile seiner Beschwerde keine Maßnahmen.“

**17.** Der Bf. legt vor dem Gerichtshof dar, dass er den Inhalt der geheimen Daten, die über ihn gespeichert wurden, immer noch nicht kenne.

Zu seinem persönlichen Hintergrund übermittelt er die folgenden Angaben an die Kommission und an den Gerichtshof. Zum maßgeblichen Zeitpunkt gehörte er – seit 1976 – keiner politischen Partei an. Zuvor war er Mitglied der Schwedischen Kommunistischen Partei. Er war außerdem Mitglied einer Vereinigung, die eine kritische Zeitschrift herausgab – „Fib/Kulturfront“. Während seines Militärdienstes von 1971-72 war er in der Soldatenvereinigung aktiv und nahm als Delegierter an der Konferenz der Soldatenvereinigung im Jahr 1972 teil, die nach seinem Dafürhalten von der Sicherheitspolizei unterwandert war. Seine einzige strafrechtliche Verurteilung stammt aus dieser Zeit und bestand in einer Strafe von 10,- Schwedischen Kronen (SEK) [ca. 1,- Euro]\* wegen Verspätung bei einer Militärparade. Er war zudem aktiv in der Schwedischen Bauarbeiter-Gewerkschaft und reiste einige Male nach Osteuropa.

Der Bf. versichert dennoch, dass – entsprechend den einstimmigen Aussagen der zuständigen Amtsträger – keiner der oben genannten Umstände der Grund für das negative Ergebnis der Personalüberprüfung war.

## *II. Das maßgebliche innerstaatliche Recht und die Praxis*

### *A. Das Verbot der Registrierung von politischen Meinungen*

**18.** Nach Art. 2 Abs. 3 der Arbeitsweise der Schwedischen Regierung (regeringsformen; diese bildet den Hauptteil der schwedischen Verfassung und wird im Folgenden als „die Verfassung“ bezeichnet) darf „kein Eintrag in ein öffentliches Register über einen Bürger lediglich auf seine politische Meinung gegründet werden, wenn er dem nicht zugestimmt hat“.

### *B. Das geheime Polizeiregister*

**19.** Die gesetzliche Grundlage für das Register, das von der Sicherheitsabteilung des Reichspolizeiamts geführt wird („das geheime Polizeiregister“), findet sich in der Verordnung über Personalüberprüfungen, die von der Regierung im Rahmen ihrer Regelungsbefugnis verabschiedet wurde und im Schwedischen Amtsblatt (svensk författningssamling, 1969:446) veröffentlicht wurde. Art. 2 der Verordnung (geändert durch Verordnung 1972:505) lautet:

„Die Sicherheitsabteilung innerhalb des Reichspolizeiamts hat für die Sondereinheit der Polizei, die für die Vorbeugung und die Aufdeckung von Vergehen gegen die nationale Sicherheit etc. zuständig ist, ein Polizeiregister zu führen. In diesem Register trägt das Reichspolizeiamt die für die Sondereinheit der Polizei notwendigen Daten ein.“

Ein Eintrag in das in Abs. 1 genannte Polizeiregister ist nicht allein aus dem Grund zulässig, dass eine Person durch die Mitgliedschaft in einer Organisation oder durch andere Verhaltensweisen eine politische Meinung zum Ausdruck gebracht hat. Die Regierung trifft weitere Regelungen zur Anwendung dieser Bestimmung.“

**20.** In der Folge erließ die Regierung gegenüber dem Reichspolizeiamt folgende Richtlinien, die am 22. September 1972 veröffentlicht wurde:

---

\* Anm. d. Hrsg.: Umrechnungskurs per 31.12.2007: 1 Euro = 9,43500 SEK.

„In diesem Land gibt es Organisationen und Gruppen, die sich politisch engagieren und die als Mittel zur Verfolgung ihrer politischen Ziele Gewalt einsetzen oder möglicherweise einsetzen wollen oder mit Zwang drohen.

Einige Organisationen haben Programme verabschiedet, wonach sie danach streben, die gesellschaftliche Ordnung durch Gewalt zu ändern. Es ist jedoch anzunehmen, dass ein Großteil der Mitglieder solcher Organisationen niemals aktiv an der Umsetzung der Programmziele teilnehmen wird. Die Tatsache der Mitgliedschaft in einer solchen Organisation allein stellt daher keinen Grund für die Sicherheitspolizei dar, in ihrem Register einen Eintrag über die Person vorzunehmen. Ein Eintrag kann jedoch erfolgen, wenn ein Mitglied oder ein Unterstützer einer solchen Organisation sich in einer Art und Weise verhalten hat, die den berechtigten Verdacht aufkommen lässt, dass der Betreffende bereit ist, an Aktivitäten teilzunehmen, die die nationale Sicherheit gefährden oder die bezwecken und dazu beitragen können, die demokratische Ordnung durch Gewalt zu zerstören oder die Stellung Schwedens als unabhängigen Staates anzugreifen.

Es gibt zudem Organisationen und Gruppen, die in Schweden oder in anderen Staaten politisch subversiv tätig sind oder tätig waren und als Mittel der Subversion Gewalt, Drohungen oder Zwang einsetzen. Daten über Mitglieder oder Unterstützer solcher Organisationen oder Gruppen sind in das Register der Sicherheitspolizei einzutragen.

Weitere Richtlinien über die Anwendung von Art. 2 der Verordnung über Personalüberprüfungen werden von der Regierung auf Vorschlag des Reichspolizeiamts erlassen. Wenn in der Sondereinheit der Polizei Umstände auftreten, die Ergänzungen zu der von der Regierung erlassenen Verordnung erforderlich erscheinen lassen, hat das Reichspolizeiamt Vorschläge für solche Ergänzungen vorzulegen.“

**21.** Weitere – nicht öffentlich zugängliche – Richtlinien wurden von der Regierung am 27. April 1973 und nochmals am 3. Dezember 1981 erlassen.

**22.** Zusätzlich zu den Sachverhalten, die in der Verordnung über Personalüberprüfungen (s.u. Ziff. 24) vorgesehen sind, werden offensichtlich auch in bestimmten Fällen der Strafverfolgung und bei der Beantragung der schwedischen Staatsangehörigkeit Daten aus dem geheimen Polizeiregister vom Reichspolizeiamt weitergegeben.

### *C. Die Personalüberprüfung*

**23.** Zusätzlich zu den oben genannten Vorschriften über das geheime Polizeiregister enthält die Verordnung über Personalüberprüfungen u.a. Bestimmungen über Positionen, die nach Sicherheitsbedürfnissen klassifiziert werden müssen, über das Verfahren zur Weitergabe von Daten und über die Verwendung von weitergegebenen Daten. Die wesentlichen Vorschriften werden im Folgenden zusammengefasst.

**24.** Nach Art. 1 ist eine Personalüberprüfung die Erhebung von Daten aus Polizeiregistern über Personen, die Positionen innehaben, welche für die nationale Sicherheit von Bedeutung sind, oder die zur Anstellung für eine solche Position in Betracht gezogen werden.

**25.** Art. 3 (geändert durch die Verordnung 1976:110) zählt bestimmte Behörden auf, u.a. den Oberbefehlshaber der Streitkräfte, die berechtigt sind, eine Personalüberprüfung zu verlangen.

**26.** Art. 4 schreibt vor, dass Personalüberprüfungen nur im Hinblick auf be-

stimmte Positionen durchgeführt werden dürfen, die von Bedeutung für die nationale Sicherheit sind. Die entsprechenden Positionen werden in zwei Sicherheitskategorien (skyddsklasser) eingeordnet. Die Einordnung ist abhängig davon, ob die Position von besonderer Bedeutung für die nationale Sicherheit ist. Die Entscheidung, eine Position in Sicherheitskategorie 1 einzuordnen, wird von der Regierung getroffen, während das Recht zur Einordnung einer Position in Sicherheitskategorie 2 regelmäßig an die zuständige Behörde delegiert ist.

**27.** Nach Art. 6 müssen Ansuchen auf Übermittlung von Daten zum Zwecke einer Personalüberprüfung an das Reichspolizeiamt gerichtet werden. Ein solches Ansuchen darf nur bezogen auf eine Person gestellt werden, die tatsächlich auf eine solche Position eingestellt werden soll.

**28.** Art. 8 und 9 betreffen die Frage, welche Daten an die einstellende Behörde übermittelt werden dürfen.

Wenn die in Frage stehende Position in Sicherheitskategorie 1 fällt, kann das Reichspolizeiamt nach Art. 8 alle Daten über die betreffende Person weitergeben, die im geheimen Polizeiregister oder in jedem anderen Polizeiregister enthalten sind. Wenn die Position in Sicherheitskategorie 2 fällt, kann das Amt gemäß Art. 9 (geändert durch Verordnung 1972:505) nur ganz bestimmte Arten von Daten über die betreffende Person weiterleiten, und zwar

- „1. [Daten] über die Verurteilung oder die Verdächtigung wegen Verbrechen nach § 1 des Gesetzes vom 21. März 1952 (Nr. 98), der besondere Bestimmungen über Ermittlungsmaßnahmen in bestimmten Strafrechtsfällen (lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål) vorsieht, oder nach Art. 13 Abs. 7 oder 8 des Strafgesetzbuchs“ – hauptsächlich Verbrechen gegen den öffentlichen Frieden, die nationale Sicherheit oder die Regierung – „oder über die Verurteilung oder die Verdächtigung wegen eines Versuchs oder wegen einer Verabredung, solche Verbrechen zu begehen;
- 2. [Daten] über die Verurteilung oder die Verdächtigung wegen Straftaten gegen die Sicherheit des Staates oder wegen Handlungen, die beabsichtigen, die demokratische Regierung mit Gewalt zu stürzen, oder die die Stellung des Landes als unabhängiger Staat gefährden; oder über die Verurteilung oder die Verdächtigung, solche Straftaten zu versuchen oder sich dazu zu verabreden;
- 3. [Daten] über den durch das Verhalten oder durch andere Fakten begründeten Verdacht, dass eine Person bereit ist, an Taten, wie sie in Unterabsatz 1 und 2 genannt sind, teilzunehmen.“

**29.** Art. 11 schreibt vor, dass das Reichspolizeiamt bei der Entscheidung, Daten aus dem Register zur Verfügung zu stellen, zusammengesetzt ist aus dem Reichspolizeichef (rikspolischefen), dem Direktor der Sicherheitspolizei und jenen Mitgliedern des Amtes, die von der Regierung ernannt wurden; es gibt sechs solcher Laienmitgliedern – üblicherweise Abgeordnete oder ehemalige Abgeordnete des Parlaments aus verschiedenen politischen Parteien, einschließlich der Opposition. Mindestens drei von ihnen müssen bei der Beschlussfassung anwesend sein.

Daten dürfen nur dann weitergegeben werden, wenn alle teilnehmenden Mitglieder des Amtes der Entscheidung zustimmen. Wenn eines oder mehrere der Laienmitglieder der Weitergabe bestimmter Daten widersprechen, hat der Reichspolizeichef die Angelegenheit an die Regierung zur Entscheidung

weiterzuleiten, wenn er der Auffassung ist, dass die Daten weitergegeben werden müssen. Eine solche Weiterleitung an die Regierung ist auch dann vorzunehmen, wenn eines der Laienmitglieder dies verlangt.

**30.** Wenn das Reichspolizeiamt ein Ansuchen für eine Personalüberprüfung erhält, wird in der Praxis folgendermaßen verfahren: Die Sicherheitsabteilung erstellt einen Vermerk über die in den einschlägigen Registern enthaltenen Daten und stellt diesen mündlich dem Amt vor. Nach einer Prüfung entscheidet das Amt, ob die Daten ganz oder teilweise weitergegeben werden sollen. Bei dieser Entscheidung berücksichtigt es u.a. die Art und Weise der in Frage stehenden Stelle, die Zuverlässigkeit der Daten und das Alter der Einträge. Wenn eine Akte nur wenige Einträge enthält, stellt dies einen Gesichtspunkt dar, der gegen die Weitergabe spricht. Außer den Bestimmungen der Verordnung und den Richtlinien der Regierung gibt es keine schriftlichen Anweisungen über die Bekanntgabe.

**31.** Zum maßgeblichen Zeitpunkt bestimmte Art. 13, dass in Fällen, die die Einstellung auf eine Position in Sicherheitskategorie 1 betreffen, der Bewerber die Gelegenheit erhalten sollte, eine schriftliche oder mündliche Stellungnahme abzugeben, ohne dass besondere Gründe dafür vorliegen müssen, bevor die Daten vom Reichspolizeiamt weitergegeben werden. In Fällen, die die Einstellung auf eine Position in Sicherheitskategorie 2 betreffen, ist die Gelegenheit zur Stellungnahme nur unter besonderen Umständen einzuräumen. Allerdings hat offensichtlich in keinem Fall, der eine Position der Sicherheitskategorie 2 betraf, das Amt solche besonderen Umstände festgestellt. Dementsprechend wurde ein solches Verfahren nie durchgeführt, obwohl verschiedene wichtige Behörden, u.a. der Justizkanzler und der Parlamentarische Ombudsmann, die zur Stellungnahme zu dem Richtlinienvorschlag aufgefordert waren, empfohlen haben, [dem Bewerber] wenigstens irgendeine Form von Stellungnahme zu ermöglichen.

Diese Bestimmung wurde am 1. Oktober 1983 geändert (Verordnung 1983:764). Derzeit muss der betroffenen Person die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Standpunkt schriftlich oder mündlich darzulegen, bevor Daten in allen Fällen weitergegeben werden, in denen es um die Anstellung auf eine Stelle jeglicher Sicherheitskategorie geht. Diese Bestimmung findet jedoch keine Anwendung, wenn der Betroffene auf diesem Weg in Kenntnis von Daten gelangt, die entsprechend einer Bestimmung des Gesetzes über die Geheimhaltung von 1980 – außer Art. 17 in Kapitel 7 des Gesetzes – (s.u. Ziff. 41) als geheim eingestuft sind oder wenn die anfordernde Behörde in Fällen, in denen es nicht um Anstellungen auf Stellen im öffentlichen Dienst geht, durch die Regierung von der Verpflichtung, die betroffene Person über die Personalüberprüfung zu informieren, ausgenommen wurde (s.u. Ziff. 33).

**32.** Zum Zeitpunkt des Verfahrens von Herrn Leander war es dem Reichspolizeiamt gemäß Art. 14 untersagt, den Daten, die an die anfordernde Behörde weitergeleitet wurden, Anmerkungen beizufügen.

**33.** Art. 19 sieht vor, dass eine Behörde die betroffene Person informieren muss, bevor sie eine Personalüberprüfung durchführt. Von dieser Regel besteht eine Ausnahme, die im vorliegenden Fall jedoch nicht einschlägig ist.



**34.** Art. 20 schreibt vor, dass es Aufgabe der anfordernden Behörde ist, unabhängig die Wichtigkeit der aus den Polizeiregistern erhaltenen Daten zu beurteilen. Dabei sind die Art der Tätigkeiten, die mit der Stelle verbunden sind, die eigenen Kenntnisse der Behörde über die betroffene Person und andere Kriterien zu berücksichtigen.

#### *D. Verfahrensrechtliche Garantien*

##### *1. Der Justizminister*

**35.** Über Jahre hinweg war der Justizminister aktiv an der Überwachung der Sicherheitspolizei und der Personalüberprüfung beteiligt. Er hat eine Reihe von Untersuchungen unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Die Untersuchungen des Justizministers wurden niemals in Berichten festgehalten, die Regierung hat jedoch dargelegt, dass Beratungen zwischen dem Minister und dem Reichspolizeiamt zu Änderungen sowohl der öffentlichen als auch der nicht öffentlich zugänglichen Richtlinien führten

##### *2. Der Justizkanzler*

**36.** Das Amt des Justizkanzlers hat eine lange Tradition und ist nunmehr durch Kapitel 11 Art. 6 der Verfassung eingerichtet. Seine Funktionen und Kompetenzen sind im Gesetz über die Überwachung durch den Justizkanzler von 1975 (lag 1975:1339 om justitiekanslerns tillsyn) und in der Verordnung der Regierung über den Justizkanzler (förförordning 1975:1345 med instruktion för justitiekanslern) geregelt.

Die Aufgaben des Justizkanzlers, wie sie das Parlament (riksdag) festgelegt hat, umfassen die Überwachung der öffentlichen Stellen und deren Angestellten, um sicherzustellen, dass sie ihre Kompetenzen in Übereinstimmung mit den Gesetzen und den maßgeblichen Richtlinien ausüben. Im Rahmen dieser Zuständigkeit erhält der Justizkanzler oft Beschwerden von Einzelpersonen zur Überprüfung. Außerdem handelt er im Namen der Regierung, um die Rechte des Staates zu sichern, und er hat der Regierung mit Rat und Ermittlungen in rechtlichen Angelegenheiten zur Seite zu stehen.

Die Einsetzung als Justizkanzler erfolgt durch die Regierung und besteht bis zum Erreichen des Rentenalters. Nach Kapitel 11 Art. 6 der Verfassung ist der Justizkanzler der Regierung unterstellt. Art. 7 desselben Kapitels sieht allerdings vor: „Keine staatliche Behörde“, – einschließlich der Regierung – „auch nicht das Parlament oder die entscheidende Behörde auf Gemeindeebene kann bestimmen, wie eine Verwaltungsbehörde“ – einschließlich des Justizkanzlers – „ihre Entscheidungen in einem Einzelfall in Ausübung öffentlicher Gewalt gegenüber einem Privaten oder gegen eine Gemeinde oder in Anwendung des Gesetzes zu treffen hat“.

Der Justizkanzler hat das Recht, bei allen Verhandlungen von Gerichten oder Verwaltungsbehörden anwesend zu sein, ohne jedoch Stellungnahmen abgeben zu dürfen. Er ist zudem berechtigt, Zugang zu allen Akten oder anderen von den Behörden ausgestellten Dokumenten zu erhalten.

Alle staatlichen Behörden sowie ihre Angestellten müssen dem Justizkanzler jene Informationen und Berichte zur Verfügung stellen, die er anfordern darf (s.u. Ziff. 41).

Im Rahmen seiner Überwachungszuständigkeit kann er Strafverfahren gegen öffentlich Bedienstete einleiten oder er kann diese zum Zweck der Eröffnung eines Disziplinarverfahrens anzeigen.

Der Justizkanzler kann in Übereinstimmung mit dem Parlamentarischen Ombudsmann diesem Fälle, die individuelle Beschwerden betreffen, übermitteln und umgekehrt. Daher werden in der Praxis identische Fälle entweder vom Justizkanzler oder vom Ombudsmann geprüft, aber nicht von beiden.

**37.** Das Reichspolizeiamt als staatliche Behörde und seine Tätigkeiten unterliegen der Überwachung des Justizkanzlers.

Der Justizkanzler stattet dem Reichspolizeiamt und der dortigen Sicherheitsabteilung regelmäßige, normalerweise jährliche Kontrollbesuche ab. Zusätzlich finden Kontrollbesuche statt, wenn besondere Gründe dies erfordern. Die Beschwerde einer Einzelperson kann einen solchen besonderen Grund bilden. Die Kontrollbesuche werden protokolliert, wobei die Protokolle so abgefasst werden, dass sie veröffentlicht werden können. Die Passagen der Protokolle, die der Geheimhaltung unterliegende Tatsachen enthalten, werden nicht veröffentlicht. Die Regierung hat die Abschrift des Protokolls eines Besuchs vom 6. Dezember 1983 übermittelt, aus dem hervorgeht, dass der Justizkanzler gemeinsam mit zwei Bediensteten seiner Behörde die Diensträume der Sicherheitsabteilung inspizierte und u.a. Fragen der Personalüberprüfung erörterte. Dieser Kontrollbesuch führte nicht zu Ergebnissen, die einer besonderen Erwähnung bedürften.

Der Justizkanzler hat keine Kompetenz, eine Entscheidung des Amts oder der Sicherheitsabteilung abzuändern. Ganz generell kann er in ihre Entscheidungsprozesse nicht eingreifen, auch wenn er die Möglichkeit hat, Stellungnahmen gegenüber Maßnahmen abzugeben, die als gesetzwidrig oder unzumutbar erscheinen.

Da die vom Justizkanzler zur Kontrolle einer Personalüberprüfung abgegebenen Stellungnahmen rechtlich nicht bindend sind, kann bezweifelt werden, ob sie in jenen Bereich fallen, in welchem der Justizkanzler gemäß Kapitel 11 Art. 7 der Verfassung Unabhängigkeit genießt (s.o. Ziff. 36). Angesichts der Rechtstradition in Schweden ist es jedoch unvorstellbar, dass die Regierung ihre Kompetenzen nach Kapitel 11 Art. 6 der Verfassung in Anspruch nimmt, um dem Justizkanzler Anweisungen zu erteilen, etwa im Hinblick auf die Stellungnahme, die er in einer Angelegenheit in Anwendung der Verordnung über Personalüberprüfungen abzugeben hat, oder ihm generell zu untersagen, die Tätigkeit des Reichspolizeiamts zu überwachen; es gibt keine solchen Anweisungen und es wurden niemals solche Anweisungen erteilt.

### *3. Der Parlamentarische Ombudsmann*

**38.** Die Funktionen und Kompetenzen des Parlamentarischen Ombudsmannes, einer Einrichtung, die auf das Jahr 1809 zurückgeht, sind insbesondere in Kapitel 12 Art. 6 der Verfassung und im Gesetz über die Arbeitsweise des Parlamentarischen Ombudsmannes (lag 1975:1057 med instruktion för justitieombudsmännen) verankert.

Das Amt des Parlamentarischen Ombudsmannes wird jeweils von vier Personen ausgeübt, die vom Parlament gewählt werden. Ihre Hauptaufgabe be-

steht in der Überwachung der Anwendung von Gesetzen und anderen Regelungen innerhalb der Verwaltung.

Eine besondere Aufgabe des Ombudsmannes besteht darin sicherzustellen, dass die Gerichtshöfe und die Verwaltungsbehörden die Vorschriften der Verfassung über die Objektivität und Unparteilichkeit einhalten und dass die Rechte und Freiheiten der Bürger in den Verfahren der öffentlichen Verwaltung nicht verletzt werden.

Wenn ein Ombudsmann bei der Ausübung seiner Überwachungsaufgaben Gründe dafür findet, die Frage aufzuwerfen, ob die Rechtslage geändert oder eine andere staatliche Maßnahme ergriffen werden soll, hat er dem Parlament oder der Regierung eine entsprechende Stellungnahme vorzulegen.

Ein Ombudsmann übt seine Kontrolle entweder aufgrund der Beschwerde einer Einzelperson oder im Wege der amtswegigen Durchführung von Inspektionen oder anderen Ermittlungen aus.

Die Untersuchung einer Sache wird durch einen Bericht abgeschlossen, in dem der Ombudsmann seine Auffassung über die Gesetzwidrigkeit oder Unzweckmäßigkeit einer Maßnahme niederlegt. Der Ombudsmann kann außerdem Vorschläge zur einheitlichen und richtigen Rechtsanwendung unterbreiten.

Die Berichte des Ombudsmannes gelten als Ausdruck seiner persönlichen Auffassung. Ob seine Einschätzung praktische Ergebnisse nach sich zieht, hängt davon ab, ob der Ombudsmann die zuständigen Personen oder die zuständige Behörde überzeugen kann. Diese folgen oft, aber bei weitem nicht immer seiner Einschätzung (siehe Gustaf Petrén / Hans Ragnemalm, Sveriges Grundlagar, Stockholm 1980, S. 327).

Ein Ombudsmann kann eine strafrechtliche Verfolgung oder die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen einen öffentlich Bediensteten veranlassen, der Dienstpflichten verletzt hat.

Ein Ombudsmann kann bei den Verhandlungen eines Gerichts oder einer Verwaltungsbehörde anwesend sein. Ihm ist Zugang zu den Protokollen und anderen Dokumente aller Gerichte oder Behörden zu gewähren. Jedes Gericht, jede Verwaltungsbehörde und jeder Angehörige des öffentlichen Dienstes in der zentralen oder lokalen Verwaltung hat dem Ombudsmann die von ihm verlangten Informationen und Berichte zur Verfügung zu stellen. In Ausübung seiner Aufgaben kann der Ombudsmann die Unterstützung jedes Staatsanwalts verlangen.

**39.** Aus dem Vorhergehenden folgt, dass das Reichspolizeiamt und seine Tätigkeiten der Kontrolle durch die Parlamentarischen Ombudsmänner unterliegen.

Entsprechend den Informationen des registerführenden Beamten der Parlamentarischen Ombudsmänner läuft das Verfahren in Fällen, denen eine Beschwerde einer Einzelperson zugrunde liegt, wie folgt ab: Wenn eine Beschwerde eingelangt ist, nimmt der zuständige Ombudsmann Kontakt mit dem Reichspolizeiamt oder mit der anfordernden Behörde auf (s.o. Ziff. 25). Anschließend erhält er mündlich Informationen über die Einzelheiten des Falls und bekommt die Gelegenheit, die einschlägigen Dokumente und Akten zu studieren. Die so erlangten Kenntnisse werden nicht in einen Bericht des Ombudsmannes aufgenommen, da dies zu Schwierigkeiten mit dem Geheimnisschutz führen könnte. Der Ombudsmann bildet seine Auffassung auf

der Grundlage der oben dargelegten Ermittlungen und der Ergebnisse anderer Untersuchungen. Sein Bericht wird stets schriftlich erstellt und veröffentlicht. Er enthält daher keine geheimen Daten.

Seit 1969 gab es mindestens acht Beschwerden von Einzelpersonen in Bezug auf das System der Personalüberprüfung. Vier davon waren Beschwerden allgemeiner Art von Querulanten. Nachdem der Ombudsmann die Sachverhalte der anderen vier Fälle festgestellt hatte, beendete er in zwei Fällen das Verfahren, nachdem er einzelne Kritikpunkte zu Einzelheiten geäußert hatte (Berichte vom 20. Februar 1984 im Fall 684-1983 und vom 15. Februar 1985 im Fall 2316-1984). Die Kritikpunkte des Ombudsmannes im Bericht vom 20. Februar 1984 veranlassten – laut einem jüngst ergangenen Urteil des Arbeitsgerichts (Nr. 28 vom 12. März 1986) – den Oberbefehlshaber der Streitkräfte dazu, seine vorherige Praxis in Bezug auf die Anwendung von Art. 19 der Verordnung zu ändern.

#### *4. Der Justizausschuss des Parlaments (riksdagens justitieutskott)*

**40.** Der ständige Justizausschuss des Parlaments besteht aus fünfzehn Abgeordneten, die nach dem Proportionalssystem ernannt werden. Seit 1971 kontrolliert er die jährlichen Zuwendungen der Sicherheitsabteilungen der Polizei und überprüft außerdem die Ausgaben der Sicherheitspolizei, ihre Einrichtung und ihre Tätigkeit. Nach Angaben der Regierung zeigt der Ausschuss besonderes Interesse an Fragestellungen in Zusammenhang mit der Verordnung über Personalüberprüfungen und ihrer Anwendung sowie in Zusammenhang mit der Einschätzung des Einflusses, den die Laienmitglieder des Reichspolizeiamts auf die Tätigkeit der Sicherheitspolizei haben. Der Ausschuss informiert sich gewöhnlich, indem er Anhörungen mit Sprechern des Reichspolizeiamts und der Sicherheitsabteilung durchführt und regelmäßige Kontrollbesuche durchführt. Solche Kontrollbesuche fanden im Frühjahr 1977, im Herbst 1979 und im Frühjahr 1983 statt. Im Frühjahr 1980 fand eine besondere Erörterung zwischen dem Ausschuss und den parlamentarischen Mitgliedern des Reichspolizeiamts statt. Im Frühjahr 1981 ersuchte der Ausschuss um einen Sonderbericht und erhielt ihn. Im Frühjahr 1982 führte der Ausschuss eine Anhörung mit dem Reichspolizeichef und dem Direktor der Sicherheitsabteilung durch.

Nach Angaben der Regierung hat der Leiter des Ausschussesekretariats bestätigt, dass die Ausschussmitglieder während ihrer Kontrollbesuche vollen Zugang zu den Registern hatten und dass sie auch das von der Sicherheitsabteilung geführte Register kontrollierten. Die Mitglieder erörterten auch verschiedene Fragen der Führung des Registers mit den Bediensteten, die für die Eintragungen und die Übermittlung der Daten an das Reichspolizeiamt im Fall der Durchführung einer Personalüberprüfung zuständig sind.

#### *5. Das Prinzip des freien Zugangs zu öffentlichen Dokumenten*

**41.** Nach Kapitel 2 Art. 2 der Verordnung über die Pressefreiheit (tryckfrihetsförordningen), die Teil der schwedischen Verfassung ist, hat jedermann das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, wenn nicht in bestimmten Bereichen der Zugang durch Gesetz beschränkt ist.

Zum maßgeblichen Zeitpunkt fanden sich die zentralen Vorschriften über Zugangsbeschränkungen im Gesetz über die Beschränkung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (lag om inskränkningar i rätten att utkomma allmänna handlingar 1937:249, „Gesetz von 1937“), das bis zum 1. Januar 1981 in Kraft war.

Art. 11 des Gesetzes von 1937 (in der geltenden Fassung) besagt, dass „einzelne Daten, die in dem Gesetz über das allgemeine Strafregister (lag om allmänt kriminalregister 1963:197) oder in dem Gesetz über das Polizeiregister (lag om polisregister m.m. 1965:94) eingetragen sind, nicht in anderen Fällen oder in anderer Art und Weise weitergegeben werden dürfen, als es in diesen Gesetzen vorgesehen ist“. Nach Art. 3 des Gesetzes über das Polizeiregister (geändert durch das Gesetz von 1977:1032, in Kraft bis zum 1. März 1985) galt Folgendes:

„Auszüge aus dem Polizeiregister oder Informationen über den Inhalt des Polizeiregisters müssen auf Anforderung folgender Berechtigter herausgegeben werden:

1. auf Anforderung des Justizkanzlers, der Parlamentarischen Ombudsmänner, des Reichspolizeiamts, der Zentralen Einwanderungsbehörde, der Regionalen Verwaltungsämter, der Regionalen Verwaltungsgerichte, der Polizeichefs oder der Staatsanwälte;
2. auf Anforderung anderer Behörden, wenn und insoweit die Regierung für bestimmte Fallgruppen oder für einen Einzelfall eine entsprechende Ermächtigung erteilt hat;
3. auf Anforderung einer Einzelperson, wenn diese den Auszug benötigt, um ihre Rechte in einem anderen Staat durchzusetzen, um in einen anderen Staat einzureisen, dort ihren Wohnsitz oder ihren Aufenthalt zu nehmen oder dort zu arbeiten, oder um eine Entscheidung bezüglich Anstellungsverhältnisse oder Verträge im Zusammenhang mit Tätigkeiten im Gesundheitsbereich oder mit Tätigkeiten, die für die nationale Sicherheit von Bedeutung sind, herbeizuführen, und wenn die Regierung im Wege einer besonderen Verordnung dazu ermächtigt hat, dass die Auszüge oder die Informationen für den jeweiligen Zweck herausgegeben werden oder – in anderen Fällen – zur Durchsetzung von Rechten, wenn die Einzelperson beweisen kann, dass diese von dem Erhalt von Angaben aus dem Register abhängt und die Regierung zur Herausgabe der Angaben an den Betroffenen ermächtigt hat.“

Mit Wirkung vom 1. Januar 1981 wurde das Gesetz von 1937 durch das Gesetz über die Geheimhaltung von 1980 ersetzt (sekretesslagen, 1980:100). Entsprechende Bestimmungen finden sich nunmehr in Kapitel 7 Art. 17 dieses Gesetzes.

Soweit ersichtlich, existiert bisher keine einzige Anordnung, die es Personen in der Situation des Bf. erlaubt hätte, Auszüge aus den Polizeiregistern zu erhalten.

**42.** Eine Entscheidung, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, die nicht vom Parlament oder der Regierung getroffen wurde, kann zum Gegenstand eines Gerichtsverfahrens gemacht werden (Kapitel 2 Art. 15 des Gesetzes über die Pressefreiheit).

In einer Reihe von jüngeren Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts wurde Einzelpersonen der Zugang zu Daten aus dem geheimen Polizeiregister verweigert, da die Betroffenen die vorhergehende Ermächtigung durch die Regierung, die der oben genannte Abs. 3 des Gesetzes über das Po-

lizeiregister verlangt, weder erhalten noch beantragt hatten (Jahrbuch des Obersten Verwaltungsgerichts – 1981:Ab 100 und Ab 282 und 1982:Ab 85).

Das entspricht den Vorgängen im vorliegenden Fall: Die Regierung hat sich für zuständig erklärt, über Herrn Leanders Antrag zu entscheiden, ihn über die ihn betreffenden Daten, die das Reichspolizeiamt weitergeleitet hat, zu unterrichten (s.o. Ziff. 16).

Offensichtlich besteht jedoch für den Betroffenen gegen die Entscheidung des Amts, an die anfordernde Behörde Daten weiterzugeben, keine Beschwerdemöglichkeit, und zwar weder an die Regierung noch an die Verwaltungsgerichte, da er nicht Partei des Verfahrens der Datenübermittlung durch das Amt ist (s. die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20. Juni 1984 im Fall 1509-1984).

**43.** Auch wenn ein bestimmtes Dokument der Geheimhaltung unterliegt, steht es im Ermessen der Regierung, es weiterzuleiten. So kann eine Person, die Partei eines Gerichtsverfahrens oder eines Verwaltungsverfahrens ist, in dem das Dokument maßgeblich ist, um Zugang zu ihm nachsuchen. Insofern enthielt Art. 38 des Gesetzes von 1937 (in der Fassung des Gesetzes von 1974:567) bis zum 30. Dezember 1980 die grundlegenden Bestimmungen. Er lautete:

„Die Regierung kann die Weitergabe von Dokumenten erlauben, ohne den Beschränkungen dieses Gesetzes zu unterliegen, wenn dies zur Durchsetzung von öffentlichen oder privaten Rechten erforderlich ist.

Wenn ein Dokument, das nicht an jedermann weitergegeben werden darf, möglicherweise als Beweismittel in einem Gerichtsverfahren oder in einer polizeilichen Ermittlung in einem Strafverfahren von Bedeutung ist, kann das Gericht, das den Fall führt oder das für die Entscheidung über Fragen der polizeilichen Ermittlung zuständig ist, anordnen, dass das Dokument ihm oder dem für die Ermittlung zuständigen Polizeibeamten übermittelt wird. Das Vorstehende gilt nicht für Dokumente, die in den Abs. 1-4, 31 und 33 genannt sind. Wenn ein Dokument einen solchen Inhalt hat, dass die Person, die es erstellt hat, nach Art. 36 Abs. 5 (2), (3) oder (4) der Strafprozessordnung nicht als Zeuge zu dem Dokument vernommen werden darf, darf dieses Dokument nicht in ein Gerichtsverfahren oder in polizeiliche Ermittlungen eingeführt werden; ein Dokument darf auch nicht in ein Gerichtsverfahren oder in polizeiliche Ermittlungen eingeführt werden, wenn dadurch ein Berufsgeheimnis verletzt wird, es sei denn, dass besondere Umstände dies rechtfertigen.“

Seit dem 1. Januar 1981 finden sich entsprechende Bestimmungen in Kapitel 14 Art. 5 und 8 des Gesetzes über die Geheimhaltung von 1980.

## 6. Entschädigung

**44.** Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Staates ist in Kapitel 3 des Gesetzes über die zivilrechtliche Verantwortlichkeit von 1972 (skadeståndslagen 1972: 207) geregelt.

Nach Art. 2 führen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zu einem Schadensersatzanspruch, wenn sie fehlerhaft oder unter Verletzung einer Sorgfaltspflicht ergingen.

Nach Art. 7 ist jedoch eine Schadensersatzklage gegen Entscheidungen des Parlaments, der Regierung, des Obersten Gerichtshofs, des Obersten Verwal-

tungsgerichts und des Nationalen Sozialgerichts nicht zulässig. Dasselbe gilt nach Art. 4 für die Entscheidungen unterer Behörden, etwa das Reichspolizeiamt, wenn die betroffene Person die Entstehung von Schäden durch die Einlegung der zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe hätte vermeiden können.

*Verfahren vor der Kommission:*

**45.** In seiner Beschwerde (Nr. 9248/81), die am 2. November 1980 bei der Kommission eingebracht wurde, behauptet Herr Leander die Verletzung von Art. 6, 8, 10 und 13 der Konvention. Er trägt vor, dass ihm wegen bestimmter unveröffentlichter Daten, die ihn angeblich zu einem Sicherheitsrisiko machten, eine unbefristete Anstellung verwehrt wurde und dass er aus einer befristeten Anstellung entlassen wurde; dies stelle einen Angriff auf seinen guten Ruf dar, und er müsse die Möglichkeit haben, sich dagegen vor Gericht zu verteidigen.

**46.** Am 10. Oktober 1983 erklärt die Kommission die Beschwerde im Hinblick auf Art. 6 für unzulässig. Die Beschwerden in Bezug auf Art. 8, 10 und 13 werden hingegen für zulässig erklärt.

In ihrem Bericht vom 17. Mai 1985 (Art. 31) äußert die Kommission die Auffassung, dass Art. 8 nicht verletzt wurde (einstimmig), dass zu Art. 10 im Hinblick auf die Freiheit der Meinungsäußerung und im Hinblick auf die Freiheit zum Empfang von Informationen keine weiteren Fragen aufgekomen seien (einstimmig) und dass der Fall nicht zu einer Verletzung von Art. 13 geführt habe (sieben zu fünf Stimmen). [Es folgt ein Hinweis, dass der Bericht der Kommission mit Sondervotum dem Urteil als Anhang beigegeben ist.]

**Entscheidungsgründe:**

*I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 8*

**47.** Nach Ansicht des Bf. verletzt das Verfahren der Personalüberprüfung, wie es in seinem Fall stattgefunden hat, Art. 8, der wie folgt lautet:

- „1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.
2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

Er trägt vor, nichts aus seinem persönlichen oder politischen Hintergrund (s.o. Ziff. 17) mache es in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, ihn im Register der Sicherheitsabteilung zu speichern, ihn als „Sicherheitsrisiko“ einzustufen und ihn dementsprechend von der in Frage stehenden Anstellung auszuschließen. Er führt weiterhin aus, dass die Verordnung über Personalüberprüfungen nicht als gesetzliche Grundlage im Sinne des Abs. 2 von Art. 8 angesehen werden könne.

Er bestreitet allerdings nicht die Notwendigkeit eines Systems der Personalüberprüfung. Auch die Kompetenz der Regierung, innerhalb der Grenzen von Art. 8 und 10 der Konvention Sympathisanten bestimmter extremer

politischer Richtungen von sicherheitsrelevanten Positionen auszuschließen und Informationen über solche Personen im Register der Sicherheitsabteilung des Reichspolizeiamts zu speichern, stellt er nicht in Frage.

*A. Zum Vorliegen eines Eingriffs in ein durch Art. 8 gewährleistetetes Recht*

**48.** Es ist unbestritten, dass das geheime Polizeiregister Daten über das Privatleben von Herrn Leander enthält.

Sowohl das Speichern von Daten als auch ihre Weitergabe, verbunden mit der Verweigerung einer Möglichkeit zum Widerspruch gegen die Weitergabe durch Herrn Leander, führen zu einem Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens, wie es Art. 8 Abs. 1 gewährt.

*B. Zur Rechtfertigung des Eingriffs*

*1. Rechtmäßiges Ziel*

**49.** Das Ziel des schwedischen Systems der Personalüberprüfung ist eindeutig rechtmäßig im Sinne von Art. 8, insbesondere dient es dem Schutz der nationalen Sicherheit.

*2. „Vom Gesetz vorgesehen“*

*a) Allgemeine Grundsätze*

**50.** Der Ausdruck „vom Gesetz vorgesehen“ in Abs. 2 von Art. 8 verlangt zunächst, dass der Eingriff eine Grundlage im innerstaatlichen Recht haben muss. Jedoch genügt die Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht nicht: das in Frage stehende Gesetz muss für den Betroffenen zugänglich sein und die Folgen müssen vorhersehbar sein (s. sinngemäß *Malone*, Urteil vom 2. August 1984, Série A Nr. 82, S. 31-32, Ziff. 66, EGMR-E 2, 464).

**51.** Die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit im besonderen Zusammenhang mit der geheimen Kontrolle des Personals in Bereichen, die die nationale Sicherheit betreffen, können allerdings nicht dieselben wie diejenigen in vielen anderen Bereichen sein. Das kann jedoch nicht heißen, dass ein Einzelner nicht in der Lage ist genau vorherzusehen, welche Kontrollen die Sondereinheit der schwedischen Polizei im Rahmen ihrer Aufgabe, die nationale Sicherheit zu schützen, bei ihm durchführt. In einer Regelung, die wie die Verordnung über Personalüberprüfungen auf alle Bürger Anwendung findet, muss die gesetzliche Grundlage hinreichend klar in ihrer Formulierung sein, um den Adressaten genügend Angaben darüber zu machen, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen die öffentliche Gewalt berechtigt ist, einen solchen geheimen und potentiell gefährlichen Eingriff in das Privatleben vorzunehmen (ebd., S. 32, Ziff. 67, EGMR-E 2, 465).

Bei der Prüfung, ob das Kriterium der Vorhersehbarkeit erfüllt ist, müssen auch die Weisungen und die Verwaltungspraxis, die nicht den Rang von Gesetzesbestimmungen haben, berücksichtigt werden, soweit ihr Inhalt hinreichend veröffentlicht wurde (siehe *Silver u.a.*, Urteil vom 25. März 1983, Série A Nr. 61, S. 33-34, Ziff. 88-89, EGMR-E 2, 234).

Wenn die Anwendung des Gesetzes durch geheime Maßnahmen erfolgt und weder von der betroffenen Einzelperson noch von der Öffentlichkeit insgesamt überprüft werden kann, muss das Gesetz selbst – und nicht nur die



Verwaltungspraxis – den Umfang des den zuständigen Behörden eingeräumten Ermessens im Hinblick auf das rechtmäßige Ziel der Maßnahmen mit hinreichender Bestimmtheit festlegen, um dem Einzelnen angemessenen Schutz vor Willkür zu gewähren (s. vorzitiertes Urteil *Malone*, Série A Nr. 82, S. 32-33, Ziff. 68, EGMR-E 2, 465).

*b) Anwendung der voranstehenden Grundsätze auf den vorliegenden Fall*

**52.** Der Eingriff hatte eine hinreichende Grundlage im innerstaatlichen Recht, nämlich die Verordnung über Personalüberprüfungen. Der Bf. rügt jedoch, dass es den Vorschriften über die Führung des geheimen Polizeiregisters, insbesondere Art. 2 der Verordnung, an der geforderten Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit fehlt.

Sowohl die Regierung als auch die Kommission teilen diese Auffassung nicht.

**53.** Die Verordnung, die im schwedischen Amtsblatt veröffentlicht wurde, erfüllt ohne Zweifel das Erfordernis der Zugänglichkeit. Die zentrale Frage ist daher, ob das innerstaatliche Recht mit hinreichender Bestimmtheit die Voraussetzungen festlegt, unter denen das Reichspolizeiamt ermächtigt wird, im Rahmen des Systems der Personalüberprüfung Daten zu speichern und weiterzugeben.

**54.** Der erste Absatz von Art. 2 der Verordnung erkennt dem Reichspolizeiamt einen weiten Ermessensspielraum (*wide discretion / grande latitude*) hinsichtlich der Frage zu, welche Daten in das Register aufgenommen werden (s.o. Ziff. 19). Die Reichweite dieses Ermessens ist jedoch in wesentlichen Aspekten durch den zweiten Absatz gesetzlich beschränkt. Dieser entspricht der bereits in der Verfassung enthaltenen Regelung (s.o. Ziff. 18), wonach „keine Speicherung allein aufgrund der Tatsache zulässig ist, dass eine Person durch die Zugehörigkeit zu einer Organisation oder durch anderes Verhalten eine politische Überzeugung zum Ausdruck gebracht hat“. Außerdem wird das Ermessen der Behörde in diesem Zusammenhang durch Richtlinien konkretisiert, die die Regierung erlassen hat (s.o. Ziff. 20-21). Allerdings ist nur eine dieser Richtlinien veröffentlicht und somit hinreichend zugänglich, um berücksichtigt zu werden, und zwar die Richtlinie vom 22. September 1972 (s.o. Ziff. 20).

Die Speicherung von Daten im geheimen Polizeiregister unterliegt auch der Voraussetzung, dass die Daten für die Sondereinheit der Polizei erforderlich sind und dem Zweck dienen, „Vergehen gegen die nationale Sicherheit etc.“ zu verhindern oder aufzudecken (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie, s.o. Ziff. 19).

**55.** Weiterhin enthält die Richtlinie ausdrückliche und detaillierte Bestimmungen darüber, welche Daten weitergegeben werden dürfen, welchen Behörden die Daten mitgeteilt werden dürfen, die Voraussetzungen, unter denen eine solche Mitteilung erfolgen darf, und das Verfahren, das das Reichspolizeiamt einhalten muss, wenn es über die Weitergaben von Daten entscheidet (s.o. Ziff. 25-29).

**56.** In Anbetracht dessen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass das schwedische Recht die Bürger angemessen über den Anwendungsbereich und die Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden bei der Sammlung, Speicherung und Weitergabe von Daten nach dem System der Personalüberprüfung in Kenntnis setzt.

**57.** Im vorliegenden Fall ist der Eingriff in das Privatleben des Bf. daher „vom Gesetz vorgesehen“ im Sinne von Art. 8.

3. „*Notwendig in einer demokratischen Gesellschaft*“

**58.** Der Begriff der Notwendigkeit verlangt, dass der Eingriff einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis entspricht, und vor allem, dass er im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig ist (siehe u.a. *Gillow*, Urteil vom 24. November 1986, Série A Nr. 109, S. 22, Ziff. 55, EGMR-E 3, 313).

**59.** Der Gerichtshof erkennt jedoch an, dass die nationalen Behörden einen Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation / marge d'appréciation*) genießen, dessen Reichweite nicht nur von dem jeweils verfolgten rechtmäßigen Ziel abhängt, sondern auch von der Eigenart des jeweiligen Eingriffs. Im vorliegenden Fall muss das Interesse des betreffenden Staates, seine nationale Sicherheit zu schützen, gegen die Schwere des Eingriffs in das Recht auf Achtung des Privatlebens des Bf. abgewogen werden.

Ohne Zweifel besteht für die Vertragsstaaten die Notwendigkeit, zum Zweck des Schutzes der nationalen Sicherheit die zuständigen Behörden gesetzlich zu ermächtigen, erstens Daten über Personen zu sammeln und in nichtöffentlichen Registern zu speichern und zweitens diese Daten zu verwenden, wenn die Geeignetheit von Bewerbern für Stellen zu beurteilen ist, die für die nationale Sicherheit von Bedeutung sind.

Allerdings beeinträchtigt der festgestellte Eingriff umgekehrt Herrn Leanders berechnete Interessen wegen der Folgen, die er für seine Möglichkeiten hat, bestimmte sicherheitsrelevante Positionen im öffentlichen Dienst einzunehmen. Jedoch ist das Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst als solches nicht in der Konvention gewährleistet (siehe u.a. *Kosiek*, Urteil vom 28. August 1986, Série A Nr. 105, S. 20, Ziff. 34-35, EGMR-E 3, 265), und der Eingriff hindert ihn nicht daran, abgesehen von den aufgezeigten Folgen ein Privatleben nach den eigenen Wünschen zu führen.

Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass dem betroffenen Staat im vorliegenden Fall bei der Beurteilung des zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnisses und vor allem bei der Auswahl der Mittel zur Erreichung des rechtmäßigen Ziels des Schutzes der nationalen Sicherheit ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht.

**60.** Angesichts der Risiken, die ein System der geheimen Überwachung zum Schutz der nationalen Sicherheit birgt, nämlich die Demokratie mit der Begründung, sie zu verteidigen, zu untergraben oder sogar zu zerstören, muss sich der Gerichtshof dennoch davon überzeugen, dass angemessene und wirksame Garantien gegen den Missbrauch vorhanden sind (siehe *Klass u.a.*, Urteil vom 6. September 1978, Série A Nr. 28, S. 23-24, Ziff. 49-50, EGMR-E 1, 334 f.).

**61.** Der Bf. meint, dass das schwedische Personalüberprüfungssystem solche Garantien nicht gewährleiste, insbesondere weil ihm keinerlei Möglichkeit eingeräumt werde, die Richtigkeit der über ihn erhobenen Daten zu überprüfen.

**62.** Die Regierung führt zwölf verschiedene Absicherungen an, die nach ihrer Auffassung zusammengenommen einen angemessenen Schutz gewähren:

- i) die Existenz der Personalüberprüfung überhaupt ist durch die Verordnung über Personalüberprüfungen bekannt gemacht;
- ii) sicherheitsrelevante Positionen werden in verschiedene Sicherheitskategorien eingeteilt (s.o. Ziff. 26);
- iii) nur relevante Daten dürfen gesammelt und weitergegeben werden (s.o. Ziff. 18-20, 28 und 30);
- iv) es dürfen nur Daten über Personen angefordert werden, die angestellt werden sollen (s.o. Ziff. 27);
- v) dem Reichspolizeiamt gehören Abgeordnete an (s.o. Ziff. 29);
- vi) der betroffenen Person können die Daten mitgeteilt werden; allerdings räumt die Regierung ein, dass bislang eine solche Mitteilung nicht gemacht wurde, jedenfalls nicht nach den bis zum 1. Oktober 1983 geltenden Bestimmungen (s.o. Ziff. 31);
- vii) die Entscheidung, die betreffende Person einzustellen oder nicht, obliegt der anfordernden Behörde und nicht dem Reichspolizeiamt (s.o. Ziff. 34);
- viii) eine Beschwerde gegen diese Entscheidung kann bei der Regierung erhoben werden (s.o. Ziff. 16);
- ix) Überwachung durch den Justizminister (s.o. Ziff. 35);
- x) Überwachung durch den Justizkanzler (s.o. Ziff. 36-37);
- xi) Überwachung durch den Parlamentarischen Ombudsmann (s.o. Ziff. 38-39);
- xii) Überwachung durch den Justizausschuss des Parlaments (s.o. Ziff. 40).

**63.** Der Gerichtshof hebt zunächst hervor, dass im vorliegenden Fall einige dieser Absicherungen unerheblich sind, da es z.B. niemals eine Entscheidung über die Anstellung gab, die hätte angefochten werden können (s.o. Ziff. 11 und 16).

**64.** Die Verordnung über Personalüberprüfungen enthält einige Bestimmungen, die die Auswirkungen der Durchführung der Personalüberprüfung auf ein unvermeidliches Minimum reduzieren sollen (s.o. Ziff. 54-55 und die Punkte ii-iv in Ziff. 62). Zudem ist die Verwendung von Daten aus dem geheimen Polizeiregister außer der Verwendung bei der Personalüberprüfung in der Praxis auf Fälle der Strafverfolgung und Fälle, in denen es um die Erlangung der schwedischen Staatsangehörigkeit geht, beschränkt (s.o. Ziff. 22).

Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung dieses Systems ist, abgesehen von der Kontrolle durch die Regierung selbst, sowohl dem Parlament als auch unabhängigen Einrichtungen anvertraut (s.o. Ziff. 35-40).

**65.** Der Gerichtshof misst der Tatsache, dass im Reichspolizeiamt Abgeordnete vertreten sind, sowie der Kontrolle durch den Justizkanzler, den Parlamentarischen Ombudsmann und den Justizausschuss des Parlaments besondere Bedeutung zu (s.o. Ziff. 62, Punkte v, x, xi und xii).

Die parlamentarischen Mitglieder des Reichspolizeiamts, zu denen auch Angehörige der Opposition zählen (s.o. Ziff. 29), nehmen an allen Entscheidungen über die Weitergabe von Daten an anfordernde Behörden teil. Insbesondere hat jedes Mitglied ein Vetorecht, dessen Ausübung es dem Reichspolizeiamt automatisch verwehrt, die Daten weiterzugeben. In einem solchen

Fall kann die Entscheidung, Daten weiterzugeben, nur durch die Regierung selbst getroffen werden, und zwar nur dann, wenn die Angelegenheit an sie durch den Reichspolizeichef weitergeleitet wurde oder wenn einer der Abgeordneten dies beantragte (s.o. Ziff. 29). Diese direkte und regelmäßige Kontrolle über den wichtigsten Aspekt des Registers – über die Weitergabe von Daten – bedeutet eine wesentliche Absicherung gegen Missbrauch.

Zusätzlich wird durch den Justizausschuss des Parlaments eine Überprüfung durchgeführt (s.o. Ziff. 40).

Die Überwachung durch den Parlamentarischen Ombudsmann bildet eine weitere wichtige Garantie gegen Missbrauch, insbesondere in Fällen, in denen Einzelpersonen den Eindruck haben, dass ihre Rechte und Freiheiten beeinträchtigt wurden (s.o. Ziff. 38-39).

Der in die Kontrolle eingebundene Justizkanzler ist zweifellos in einigen Bereichen der höchste juristische Berater der Regierung. Jedoch hat das schwedische Parlament ihn u.a. damit beauftragt, das Funktionieren des Systems der Personalüberprüfung zu überwachen. Damit handelt er weitestgehend wie der Ombudsmann und ist jedenfalls in der Praxis unabhängig von der Regierung (s.o. Ziff. 36-37).

**66.** Die Tatsache, dass die an die Militärbehörden weitergegebenen Daten Herrn Leander nicht mitgeteilt wurden, lässt für sich nicht den Schluss zu, dass der Eingriff nicht „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit“ war, da das völlige Fehlen einer solchen Mitteilung jedenfalls teilweise den Zweck des Verfahrens der Personalüberprüfung absichert (s. sinngemäß das Urteil *Klass u.a.*, Série A Nr. 28, S. 27, Ziff. 58, EGMR-E 1, 338).

Der Gerichtshof stellt jedoch fest, dass viele Stellen, die vor der Verabschiedung der Verordnung von 1969 angehört wurden, einschließlich dem Justizkanzler und dem Parlamentarischen Ombudsmann, es für wünschenswert hielten, dass die Bestimmung über die Mitteilung an die betroffene Person nach Art. 13 der Verordnung tatsächlich angewendet wird, wenn die Mitteilung nicht den Zweck der Überprüfung zunichte macht (s.o. Ziff. 31).

**67.** Der Gerichtshof kommt daher wie die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass die Absicherungen im schwedischen System der Personalüberprüfung den Anforderungen des Abs. 2 von Art. 8 genügen. In Anbetracht des weiten Beurteilungsspielraums, der dem betroffenen Staat zusteht, war dieser im vorliegenden Fall berechtigt, die Interessen der nationalen Sicherheit über die individuellen Interessen des Bf. zu stellen (s.o. Ziff. 59). Der Eingriff in die Rechte von Herrn Leander ist daher nicht unverhältnismäßig im Verhältnis zu dem verfolgten rechtmäßigen Ziel.

#### 4. Ergebnis

**68.** Dementsprechend wurde Art. 8 nicht verletzt.

#### II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10

**69.** Der Bf. ist darüber hinaus der Auffassung, dass dieselben Tatsachen, die zu der behaupteten Verletzung von Art. 8 führen, auch Art. 10 verletzen. Art. 10 lautet wie folgt:

„1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

**70.** Die Kommission stellt fest, dass die Beschwerde des Bf. keine zusätzlichen Aspekte von Art. 10 betrifft, soweit die Freiheit der Meinungsäußerung oder die Freiheit zum Empfang von Informationen betroffen ist. Die Regierung stimmt dieser Feststellung zu.

#### *A. Freiheit der Meinungsäußerung*

**71.** Das Recht auf Anstellung im öffentlichen Dienst ist als solches nicht durch die Konvention anerkannt. Daraus folgt jedoch nicht, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes, einschließlich jener auf Probe, in anderer Hinsicht nicht dem Anwendungsbereich der Konvention und insbesondere dem Schutz des Art. 10 unterliegen (siehe die Urteile vom 28. August 1986, *Glaserapp*, Série A Nr. 104, S. 26, Ziff. 49-50, EGMR-E 3, 252, und *Kosiek*, Série A Nr. 105, S. 20, Ziff. 35-36, EGMR-E 3, 265).

**72.** Zunächst ist zu prüfen, ob das Verfahren der Personalüberprüfung, das auf den Bf. angewendet wurde, zu einem Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit geführt hat – zum Beispiel durch „Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen“ – oder ob die umstrittenen Maßnahmen dem Bereich des Zugangs zum öffentlichen Dienst zuzuordnen sind. Um diese Frage zu beantworten, muss die Reichweite der Maßnahmen geprüft werden, indem sie zum Sachverhalt und zu der einschlägigen Rechtslage in Beziehung gesetzt werden (ebenda).

Aus den Vorschriften der Verordnung ergibt sich eindeutig der Zweck, dass Personen, die Positionen von Bedeutung für die nationale Sicherheit innehaben, die notwendige persönliche Qualifikation erfüllen müssen (s.o. Ziff. 24). Deswegen geht es bei der dem Gerichtshof vorgelegten Angelegenheit im Kern um den Zugang zum öffentlichen Dienst: Mit der Feststellung, dass der Bf. aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht für eine Anstellung auf die in Frage stehenden Position in Betracht kommt, verwendeten der Oberbefehlshaber der Streitkräfte und der Marinekommandeur die einschlägigen Daten hauptsächlich, um sich zu vergewissern, ob Herr Leander eines der erforderlichen Qualifikationsmerkmale für diese Position erfüllte.

**73.** Dementsprechend liegt kein Eingriff in das durch Art. 10 geschützte Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit des Herrn Leander vor.

### B. Freiheit zum Empfang von Informationen

**74.** Der Gerichtshof stellt fest, dass das Recht auf Empfang von Informationen in erster Linie einer Regierung untersagt, eine Person am Empfang von Informationen zu hindern, die andere ihr zukommen lassen oder beabsichtigen zukommen zu lassen. Art. 10 gewährt dem Einzelnen unter den Umständen wie im vorliegenden Fall weder ein Recht auf Zugang zu einem Register, das Daten über seine Person enthält, noch verpflichtet es die Regierung, dem Einzelnen solche Daten zur Verfügung zu stellen.

**75.** Daher liegt kein Eingriff in das Recht des Bf. zum Empfang von Informationen gemäß Art. 10 vor.

### III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 13

**76.** Der Bf. behauptet schließlich eine Verletzung von Art. 13, der wie folgt lautet:

„Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten und Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

Zunächst beschwert er sich, dass weder ihm noch seinem Anwalt das Recht eingeräumt wurde, das gesamte Material zu erhalten, auf das die für die Einstellung zuständige Behörde ihre Entscheidung stützte, und dazu Stellung zu nehmen (s.o. Ziff. 62, Punkt (vi)). Außerdem trägt er vor, dass er kein Recht hatte, sich an eine unabhängige Instanz zu wenden, die die Kompetenz hatte, eine bindende Entscheidung über die Richtigkeit der über ihn gesammelten Daten und deren Weitergabe zu treffen (s.o. Ziff. 42).

Sowohl die Regierung als auch die Kommission widersprechen dieser Auffassung.

**77.** Für die Auslegung von Art. 13 sind die folgenden allgemeinen Grundsätze von Bedeutung:

a) Wenn ein Einzelner vertretbar behaupten kann, Opfer der Verletzung eines Konventionsrechts zu sein, muss er ein Beschwerderecht bei einer innerstaatlichen Instanz haben, um erstens eine Entscheidung über seinen Beschwerdegrund und zweitens – wenn erforderlich – Abhilfe zu erhalten (siehe das Urteil *Silver*, Série A Nr. 61, S. 42, Ziff. 113, EGMR 2, 242).

b) die in Art. 13 genannte Instanz muss kein Gericht sein; wenn sie es nicht ist, sind die Befugnisse und die Verfahrensgarantien, die sie bietet, jedoch entscheidend dafür, ob die Beschwerde effektiv ist (ebenda);

c) die Gesamtheit der im innerstaatlichen Recht zur Verfügung stehenden Beschwerdemöglichkeiten kann den Anforderungen des Art. 13 genügen, auch wenn eine einzelne Beschwerdemöglichkeit für sich genommen nicht ausreichend sein mag;

d) Art. 13 gewährleistet keinen Rechtsbehelf, der das Recht eines Mitgliedstaats wegen des Widerspruchs zur Konvention oder zu entsprechendem innerstaatlichen Recht vor innerstaatlichen Behörden außer Kraft setzt (siehe *James u.a.*, Urteil vom 21. Februar 1986, Série A Nr. 98, S. 47, Ziff. 85, EGMR-E 3, 137).

**78.** Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Art. 8 unter den gegebenen Umständen nicht verlangt, dass dem Bf. die über ihn erhobenen Daten, die vom Reichspolizeiamt weitergegeben wurden, mitgeteilt werden (s.o. Ziff. 66). Die Konvention ist als Ganzes auszulegen. Daher muss jede Auslegung von Art. 13 mit der Logik der Konvention übereinstimmen, wie auch die Kommission in ihrem Bericht dargelegt hat. Folglich ist der Gerichtshof in Übereinstimmung mit seinen Überlegungen zu Art. 8 der Auffassung, dass das Fehlen der Mitteilung dieser Daten für sich genommen und unter den Umständen des Falles nicht zu einer Verletzung von Art. 13 führt (sinngemäß *Klass u.a.*, Série A Nr. 28, S. 30-31, Ziff. 68, EGMR-E 1, 341).

Für den Zweck des vorliegenden Verfahrens verlangt eine „wirksame Beschwerde“ im Sinne des Art. 13 einen Rechtsbehelf, der so wirksam wie möglich im Hinblick auf die beschränkte Reichweite einer Überprüfung ist, wie sie einem System der geheimen Überprüfung von Bewerbern auf Stellen mit Bedeutung für die nationale Sicherheit immanent ist. Daher müssen im Folgenden die verschiedenen Rechtsbehelfe geprüft werden, die dem Bf. nach schwedischem Recht zur Verfügung stehen, um festzustellen, ob sie als „wirksam“ in diesem begrenzten Sinne anzusehen sind (ebd., S. 31, Ziff. 69, EGMR-E 1, 342).

**79.** Es kann nicht bezweifelt werden, dass die Beschwerde des Bf. jedenfalls im Hinblick auf Art. 8 zu Recht eine Konventionsverletzung behauptet und dass er dementsprechend das Recht auf eine wirksame Beschwerde nach schwedischem Recht hat, um seine Rechte aus diesem Artikel durchzusetzen (siehe Urteil *James u.a.*, Série A Nr. 98, S. 47, Ziff. 84, EGMR-E 3, 137, und *Lithgow u.a.*, Urteil vom 8. Juli 1986, Série A Nr. 102, S. 74, Ziff. 205, EGMR-E 3, 218).

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass das schwedische System der Personalüberprüfung an sich mit Art. 8 vereinbar ist. In einer solchen Konstellation sind die Anforderungen von Art. 13 erfüllt, wenn es ein innerstaatliches System gibt, durch welches der Einzelne – innerhalb der aus dem Zusammenhang folgenden immanenten Grenzen – die Einhaltung des einschlägigen Rechts erreichen kann (s. vorzitiertes Urteil *James u.a.*, Série A Nr. 98, S. 48, Ziff. 86, EGMR-E 3, 137).

**80.** Die Regierung legt dar, dass das schwedische Recht hinreichende Beschwerdemöglichkeiten im Sinne des Art. 13 vorsieht, nämlich

- i) eine förmliche Bewerbung für die Stelle und eine Beschwerde an die Regierung, wenn diese erfolglos ist;
- ii) ein Antrag an das Reichspolizeiamt auf Zugang zu dem geheimen Polizeiregister auf der Grundlage des Gesetzes über die Pressefreiheit sowie eine Beschwerdemöglichkeit an die Verwaltungsgerichte, wenn dieser Zugang verwehrt wird;
- iii) eine Beschwerde an den Justizkanzler;
- iv) eine Beschwerde an den Parlamentarischen Ombudsmann.

Die Mehrheit der Kommission stellt fest, dass diese vier Rechtsbehelfe zusammengenommen die Anforderungen von Art. 13 erfüllen, auch wenn keiner von ihnen allein Art. 13 entspricht.

**81.** Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass sowohl der Justizkanzler als auch der Parlamentarische Ombudsmann berechtigt sind, Beschwerden von Einzelpersonen anzunehmen, und dass sie die Pflicht haben, solche Beschwerden zu untersuchen, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Gesetze durch das Reichspolizeiamt ordnungsgemäß angewendet wurden (s.o. Ziff. 36 und 38). In Ausübung dieser Pflichten haben beide Einrichtungen Zugang zu allen Daten des geheimen Polizeiregisters (s.o. Ziff. 41). Etliche Entscheidungen des Parlamentarischen Ombudsmannes zeigen, dass diese Kompetenzen auch bei Beschwerden ausgeübt werden, die die Durchführung des Systems der Personalüberprüfung betreffen (s.o. Ziff. 39). Weiterhin sind beide Einrichtungen im vorliegenden Zusammenhang als unabhängig von der Regierung anzusehen. Das ist in Bezug auf den Parlamentarischen Ombudsmann offensichtlich. Aber auch soweit der Justizkanzler betroffen ist, muss er ebenso jedenfalls in der Praxis als unabhängig von der Regierung angesehen werden, wenn er seine Kontrollfunktionen gegenüber der Ausübung des Systems der Personalüberprüfung wahrnimmt (s.o. Ziff. 37).

**82.** Die Hauptschwäche der Kontrolle, die durch den Ombudsmann und den Justizkanzler ausgeübt wird, ist, dass es beiden Einrichtungen – abgesehen von ihrem Recht, ein Strafverfahren oder ein Disziplinarverfahren einzuleiten (s.o. Ziff. 36-38), – an einer Kompetenz fehlt, bindende Entscheidungen zu treffen. Insofern weist der Gerichtshof jedoch auf die notwendigerweise beschränkte Wirksamkeit hin, die von einem Rechtsbehelf verlangt werden kann, der einem Einzelnen in Bezug auf ein System geheimer Sicherheitskontrolle zusteht. Die Stellungnahmen des Parlamentarischen Ombudsmannes und des Justizkanzlers verlangen traditionell großen Respekt in der schwedischen Gesellschaft und werden normalerweise beachtet (s.o. Ziff. 37-38). Es ist außerdem wesentlich, dass die parlamentarische Kontrolle in der Sache ein besonderes Element des schwedischen Systems der Personalüberprüfung darstellt, auch wenn sie keinen Rechtsbehelf bildet, den der Einzelne selbst einlegen kann. Diese Überwachung wird insbesondere durch die Abgeordneten innerhalb des Reichspolizeiamts gewährleistet, die jeden Fall überprüfen, in dem die Übermittlung von Daten verlangt wird (s.o. Ziff. 29).

**83.** Zu diesen Beschwerdemöglichkeiten, von denen der Bf. niemals Gebrauch machte, kommt der Rechtsbehelf hinzu, auf den er eigentlich Bezug nahm, als er mit Schreiben an die Regierung vom 5. Februar 1980 sich beschwerte, dass das Reichspolizeiamt entgegen den Bestimmungen von Art. 13 der Verordnung über Personalüberprüfungen es ihm verwehrt habe, schriftlich oder mündlich zu den im Register gespeicherten Daten Stellung zu nehmen (s.o. Ziff. 15). Die Regierung hat die Stellungnahme des Reichspolizeiamts eingeholt und dem Bf. Gelegenheit gegeben, sich dazu zu äußern, was der Bf. mit Schreiben vom 11. März 1980 tat. Mit Entscheidung vom 14. Mai 1980 hat die Regierung, d.h. das gesamte Kabinett, die diversen Beschwerdepunkte des Bf., auch jene vom 22. Oktober und 4. Dezember 1979 (s.o. Ziff. 14 und 16), zurückgewiesen.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die innerstaatliche Instanz, auf die Art. 13 Bezug nimmt, nicht notwendigerweise ein Gericht im engen Sinne



sein muss, sondern dass die Befugnisse der Instanz und die verfahrensrechtlichen Garantien, die sie bietet, für die Beurteilung maßgeblich sind, ob eine Beschwerde wirksam ist (s.o. Ziff. 77). Die Kompetenz der Regierung, eine für das Reichspolizeiamt bindende Entscheidung zu treffen, kann nicht bezweifelt werden.

**84.** Es muss außerdem bedacht werden, dass für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens eine wirksame Beschwerde im Sinne des Art. 13 einen Rechtsbehelf meint, der so wirksam wie möglich ist in Anbetracht des beschränkten Raums für Überprüfung, der jedem System der geheimen Überwachung zum Schutz der nationalen Sicherheit immanent ist (s.o. Ziff. 78-79).

Selbst wenn man für sich genommen die Beschwerde an die Regierung als nicht hinreichend zur Erfüllung der Anforderungen des Art. 13 ansieht, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die oben dargelegten Beschwerdemöglichkeiten in ihrer Gesamtheit (s.o. Ziff. 81-83) den Anforderungen des Art. 13 unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles genügen (sinngemäß Urteil *Klass u.a.*, Série A Nr. 28, S. 32, Ziff. 72, EGMR-E 1, 342).

Daher kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass Art. 13 nicht verletzt wurde.

#### **Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof**

1. einstimmig, dass weder Art. 8 noch Art. 10 verletzt wurden;
2. mit vier Stimmen gegen drei, dass Art. 13 nicht verletzt wurde.

**Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer):** die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger), Lagergren (Schwede), Gölcüklü (Türke), Pettiti (Franzose), Sir Vincent Evans (Brite), Russo (Italiener), Bernhardt (Deutscher); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

**Sondervoten:** Zwei. (1) Teilweise abweichende Meinung des Richters Ryssdal; (2) Teilweise abweichende Meinung der Richter Pettiti und Russo.