

Nr. 1**Lawless gegen Irland**

Urteil vom 14. November 1960 (Kammer) – Institutionelle Verfahrensfragen – Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 1.

Beschwerde Nr. 332/57, eingelegt am 8. November 1957; am 13. April 1960 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Bericht der Kommission, Art. 31; Parteistellung, Art. 44; Auslegungskompetenz des Gerichtshofs, Art. 45 (Art. 32 n.F.).

VerfO-KOM: Art. 76 (Text s.u. S. 2).

Ergebnis: Verfahrenseinreden der Regierung zurückgewiesen.

Sondervotum: Eins.

Sachverhalt und Verfahren:

(Zusammenfassung)

Dies ist der erste Fall, den die Europäische Menschenrechtskommission (errichtet am 18.5.1954) dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (errichtet am 21.1.1959) vorgelegt hat.

Der Beschwerdeführer (Bf.) Gerard Richard Lawless rügt in seiner Individualbeschwerde, vom 13. Juli bis 11. Dezember 1957 ohne Gerichtsurteil in Haft gehalten worden zu sein. Die Haft war, gestützt auf das Änderungsgesetz betr. Straftaten gegen den Staat von 1940 (Offences against the State (Amendment) Act, 1940), von einem Regierungsmitglied verfügt worden. Lawless stand im Verdacht, an terroristischen Aktivitäten der „Irish Republican Army (IRA)“ beteiligt gewesen zu sein. S.a. das Urteil in der Hauptsache, unten S. 10.

Die Europäische Menschenrechtskommission hatte die Beschwerde am 30. August 1958 für zulässig erklärt und war – in einem, wie von der Konvention zwingend vorgeschrieben, nichtöffentlichen Verfahren – mehrheitlich zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Verletzung der Konvention durch die irische Regierung nicht vorliegt. Ihr Votum ist in dem – ebenfalls nichtöffentlichen – Bericht gem. Art. 31 der Konvention niedergelegt. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der aufgeworfenen Rechtsfragen hat die Kommission die Endentscheidung nicht dem Ministerkomitee des Europarates überlassen, sondern den Fall vor den Gerichtshof gebracht.

Im Urteil *Lawless (Nr. 1)* geht es um prozesshindernde Einreden der irischen Regierung, des Weiteren um die Kontroverse, ob die Kommission ihren nichtöffentlichen Bericht dem Bf. zustellen darf, und schließlich um die Frage, in welcher Weise die Stellungnahme des Bf. zum Votum der Kommission dem Gerichtshof für das von jetzt an öffentliche Verfahren, in dem der Bf. allerdings aus eigenem Recht nicht auftreten darf, durch die Kommission zur Kenntnis zu bringen ist.

Im Urteil *Lawless (Nr. 2)* geht es um die Stellung des Bf. im Verfahren vor dem Gerichtshof (s.u. S. 8).

Das Urteil *Lawless (Nr. 3)* ist die Entscheidung in der Hauptsache (s.u. S. 10).

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 3. und 4. Oktober 1960 sind erschienen: für die *Europäische Menschenrechtskommission*: C.H.M. Wal-

dock, Präsident der Kommission, als Hauptdelegierter; C.Th. Eustathiades, Vize-Präsident der Kommission, und S. Petren, Mitglied der Kommission, als stellvertretende Delegierte;

für die *irische Regierung*, Partei im vorliegenden Verfahren: T. Woods, ständiger Vertreter beim Europarat, Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: A. O’Keeffe, Attorney-General von Irland; S. Morrissey, Barrister-at-Law, Rechtsberater, Außenministerium; P. Reuter, Professor an der juristischen Fakultät in Paris; A.J. Hederman, Barrister-at-Law, Berater; und durch: D. O’Donovan, Chief State Solicitor; P. Berry, stellvertretender Generalsekretär, Justizministerium.

Anträge:

Die irische Regierung beantragt in ihrer Replik auf die Stellungnahme der Kommission im schriftlichen Verfahren u.a.:

„der Gerichtshof möge

(1) eine Entscheidung im vorliegenden Fall ablehnen, solange die Kommission nicht überzeugend darlegt, dass sie zwischen dem 19. Dezember 1959 und dem 1. Februar 1960 die Frage der Anrufung des Gerichtshofs in keiner Weise behandelt hat;

(2) eine Befassung mit dem vorliegenden Fall ablehnen, solange für den Zeitraum, den die Kommission brauchte, um ihren Abschlussbericht dem Ministerkomitee und der Regierung vorzulegen, keine zufriedenstellende Erklärung gegeben worden ist;

(...).“

In der mündlichen Verhandlung hat der Verfahrensbevollmächtigte der irischen Regierung erklärt, die Anträge zu 1 und zu 2 aus der Replik zurückzunehmen, und abschließend beantragt:

„der Gerichtshof möge

(1) erklären, dass jede Veröffentlichung des Berichts durch die Kommission, außer in den von der Konvention ausdrücklich vorgesehenen Fällen, eine Verletzung der Pflichten darstellt, die der Kommission von der Konvention auferlegt sind;

(2) entscheiden, die Stellungnahmen des Bf. zu dem Bericht der Kommission nicht zur Kenntnis zu nehmen;

(3) entscheiden, weitere Stellungnahmen des Bf. zu Fragen, die sich im vorliegenden Verfahren stellen, nicht zur Kenntnis zu nehmen;

(4) erklären, dass eine korrekte Auslegung der Konvention die Kommission nicht ermächtigt, in der Weise vorzugehen, wie sie es nach Art. 76 ihrer Verfahrensordnung* beabsichtigt.“

* Art. 76 der Verfo-KOM lautet: Wenn ein Fall, der nach Art. 25 der Konvention an die Kommission gelangt ist, in der Folge vor den Gerichtshof gebracht wird, teilt der Sekretär der Kommission dies dem Beschwerdeführer unverzüglich mit. Wenn die Kommission nicht anders entscheidet, übermittelt der Sekretär dem Beschwerdeführer zu gegebener Zeit auch den Bericht der Kommission und informiert ihn, dass er innerhalb einer vom Präsidenten festgelegten Frist die Möglichkeit hat, zum Kommissionsbericht schriftlich Stellung zu nehmen. Die Kommission entscheidet, wie mit dieser Stellungnahme zu verfahren ist.

Entscheidungsgründe:

(Übersetzung)

In Erwägung, dass (...) der Gerichtshof in der mündlichen Verhandlung am 3. Oktober 1960 zur Kenntnis genommen hat, dass der Verfahrensbevollmächtigte der irischen Regierung die prozesshindernden Einreden der Anträge zu 1 und zu 2 aus der Replik zurückgenommen hat; dass die irische Regierung des Weiteren in der Sitzung vom 4. Oktober in ihren Anträgen die Einwendungen nicht aufrechterhalten hat, die sie im 7. Absatz der Replik in Bezug auf die Frageform der Feststellungen der Kommission zur Hauptsache formuliert hatte; dass demzufolge für den Gerichtshof kein Anlass besteht, sich zu diesen Fragen zu äußern;

in Erwägung, dass der Gerichtshof in Anbetracht der abschließenden Anträge der Kommission und der irischen Regierung in der mündlichen Verhandlung am 3. und 4. Oktober 1960 gehalten ist, ausschließlich die folgenden drei Fragen zu entscheiden:

- (i) Steht Art. 76 der Verfahrensordnung der Kommission grundsätzlich in Widerspruch zur Konvention?
- (ii) Durfte die Kommission, nachdem sie den Fall vor den Gerichtshof gebracht hatte, ihren Bericht dem Bf. G.R. Lawless unter den vom Delegierten der Kommission dargelegten Bedingungen zustellen, ohne die Vorschriften der Konvention zu verletzen?
- (iii) Sollte der Gerichtshof, sei es auf Initiative der Kommission selbst oder sei es nach Autorisierung der Kommission durch den Gerichtshof, die schriftlichen Stellungnahmen des Bf. Lawless zum Bericht der Kommission oder zu Fragen, die sich im Laufe des Verfahrens ergeben, über die Kommission zur Kenntnis nehmen?

(i) Die behauptete generelle Unvereinbarkeit von Art. 76 der Verfahrensordnung der Kommission mit der Konvention

In Erwägung, dass – unter den von der irischen Regierung in Bezug auf das Verfahren vor dem Gerichtshof erhobenen Verfahrenseinreden – Ziff. 4 der Anträge der Regierung zum Ziel hat, den Gerichtshof zu einer allgemeinen Aussage über die Vereinbarkeit von Art. 76 der Verfahrensordnung der Kommission mit der Konvention zu veranlassen;

in Erwägung, dass die Konvention in Art. 19 die Errichtung sowohl der Kommission als auch des Gerichtshofs vorsieht, „[u]m die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, welche die Hohen Vertragsparteien in dieser Konvention ... übernommen haben“; dass sie [die Konvention] jedem dieser Organe zum Schutz der Menschenrechte bestimmte Aufgaben zugewiesen hat; dass sie der Kommission je nach dem Stand des Verfahrens unterschiedliche Zuständigkeiten übertragen hat; dass in der – im Wesentlichen in Abschnitt III der Konvention geregelten – Anfangsphase des Verfahrens die Hauptaufgabe der Kommission darin besteht, eine unabhängige Ermittlung des Sachverhalts vorzunehmen, eine gütliche Einigung herbeizuführen und ggf. das Initiativrecht zur Anrufung des Gerichtshofs auszuüben; dass danach, wenn ein Fall vor den Gerichtshof gebracht worden ist, die Kommission in erster Linie eine den Gerichtshof unterstützende Funktion hat und am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt ist; dass sie jedoch in diesem Verfahrens-

abschnitt selbst Befugnisse wahrnimmt, die sich unmittelbar aus der Konvention ableiten und nicht vom Gerichtshof festgelegt werden;

in Erwägung, dass sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen über die Befugnisse des Gerichtshofs ergibt, dass dieser die Vorschriften der Konvention nicht in abstrakter Weise auszulegen hat, sondern ausschließlich in Bezug auf den konkreten Fall, mit dem er befasst worden ist; dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs nach dem Wortlaut des Art. 45 „alle die Auslegung und Anwendung dieser Konvention betreffenden Fälle [umfasst]“; dass die Reichweite dieser Bestimmung durch andere Vorschriften der Konvention präzisiert und begrenzt wird, und zwar: (a) Art. 47, wonach „der Gerichtshof sich mit einem Fall nur befassen [darf], nachdem die Kommission festgestellt hat, dass die Versuche zur Erzielung einer gütlichen Einigung fehlgeschlagen sind, und nur innerhalb der in Art. 32 vorgesehenen Dreimonatsfrist“; (b) Art. 53, wonach allein die Hohen Vertragsparteien, „in allen Fällen, an denen sie beteiligt sind“, durch die Entscheidungen des Gerichtshofs gebunden sind;

in Erwägung, dass der Gerichtshof, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, keine Zuständigkeit hat, eine Bestimmung der Verfahrensordnung der Kommission für nichtig zu erklären, d.h. Entscheidungen zu fällen, deren Wirkungen sich gegenüber allen Vertragsstaaten der Konvention entfalten, denn das würde der Kompetenz zu verfahrensrechtlichen Urteilen bzw. Gutachten gleichkommen; dass demzufolge der Gerichtshof keine Prüfungskompetenz für Fragen hat, die ihm von der Kommission und der irischen Regierung in allgemeiner Weise gestellt werden;

in Erwägung, dass es trotz alledem zu den Pflichten des Gerichtshofs gehört, in den bei ihm anhängigen konkreten Fällen über die Einhaltung der Konvention zu wachen und eventuelle Regelwidrigkeiten festzustellen und in einem solchen Fall die Anwendung jedweder verfahrensrechtlichen oder sonstigen Vorschriften, die gegen die Konvention verstoßen, abzulehnen; dass der Gerichtshof aus diesem Grund die konkrete Einrede zu prüfen hat;

(ii) Die Zustellung des Berichts an G.R. Lawless durch die Kommission

In Erwägung, dass die Kommission ihren gem. Art. 31 der Konvention erstellten Bericht, wie im Laufe des Verfahrens festgestellt, einen Tag, nachdem sie den Gerichtshof, am 13. April 1960, mit dem vorliegenden Fall befasst hatte, dem Bf. G.R. Lawless zugestellt hat;

in Erwägung, dass die irische Regierung vorträgt, die Kommission habe die Vorschriften der Konvention verletzt, indem sie G.R. Lawless von ihrem Bericht Kenntnis gegeben hat; dass es nach dem Wortlaut von Art. 31 der Konvention den Vertragsstaaten ausdrücklich verwehrt sei, den Bericht zu veröffentlichen; dass dies ebenso für das Ministerkomitee [des Europarates] gelte, außer wenn der betroffene Vertragsstaat die durch Entscheidung des Ministerkomitees gebotenen Maßnahmen nicht ergriffen hat; dass der Bericht, wenn der Fall vor den Gerichtshof gebracht worden ist, dem Gerichtshof vorbehalten und geheim bleibe, es sei denn, dass der Gerichtshof ausdrücklich eine Veröffentlichung genehmigt; dass nachdem die Vertragsstaaten sich im Rahmen der Konvention auferlegt haben, den Bericht der Kommis-

sion geheim zu halten, diese andererseits nicht frei seien, den Bericht nach Belieben – wann und wem – zugänglich zu machen, zumal die Kommission ihre Kompetenzen einzig dem freiwilligen Beitritt der Staaten zur Konvention verdanke; dass andernfalls die Vertragsstaaten im Hinblick auf die Geheimhaltungspflicht sich in einer der Kommission untergeordneten Position befinden würden; dass es kein schlichter Zufall sei, dass die Autoren der Konvention keine gesonderte Vorschrift eingefügt haben, die der Kommission die Veröffentlichung des Berichts verbietet; dass der einzelne [Bf.] nach dem Wortlaut der Konvention weder vor dem Ministerkomitee noch vor dem Gerichtshof eine Rolle spiele; dass nach der Annahme des Berichts durch die Kommission der einzelne [Bf.] aus dem Verfahren „verschwinde“;

in Erwägung, dass die Kommission (...);

in Erwägung, dass nach Ansicht des Gerichtshofs das Verfahren in einem nach den Vorschriften der Konvention vor ihn gebrachten Fall sich von dem Verfahren unterscheidet, das vor der Kommission oder vor dem Ministerkomitee anzuwenden ist;

in Erwägung, dass die in Abschnitt III der Konvention geregelten Verfahren geheim sind; dass das Verfahren vor der Kommission, an dem der Bf. beteiligt ist, gem. Art. 33 unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet; dass die Staaten, nachdem die Kommission ihren Bericht dem Ministerkomitee und den betroffenen Staaten zugeleitet hat, gem. Art. 31 Abs. 2 gehindert sind, den Bericht zu veröffentlichen;

in Erwägung, dass nachdem ein Fall gem. Art. 48 der Konvention vor den Gerichtshof gebracht worden ist, das Verfahren einen gerichtlichen Charakter annimmt; dass in jeder demokratischen Gesellschaft i.S. der Präambel und der anderen Vorschriften der Konvention das Verfahren vor einem richterlichen Organ einen kontradiktorischen Charakter haben und öffentlich sein muss; dass dieses grundlegende Prinzip hinsichtlich der nationalen zivil- und strafrechtlichen Gerichtsverfahren durch Art. 6 der Konvention gewährleistet ist; dass in Abschnitt IV der Konvention, der Aufbau und Zuständigkeiten des Gerichtshofs regelt, keine Vorschrift analog zu Art. 33 enthalten ist, der vorschreibt, dass die Kommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt; dass zudem der Gerichtshof selbst in Art. 18 seiner Verfahrensordnung festgestellt hat, dass die Verhandlung vor ihm öffentlich ist, „sofern nicht der Gerichtshof aufgrund besonderer Umstände etwas anderes beschließt“; dass schließlich in Art. 51 der Verfahrensordnung vorgesehen ist, dass die Urteile des Gerichtshofs „in öffentlicher Sitzung verkündet werden“; dass demzufolge das Verfahren vor dem Gerichtshof öffentlich ist;

(...)

in Erwägung, dass im vorliegenden Fall der Bf. G.R. Lawless, obwohl er nicht befugt ist, den Gerichtshof anzurufen oder aus eigenem Recht vor ihm zu erscheinen oder Stellungnahmen durch einen von ihm benannten Vertreter abzugeben, er gleichwohl von dem Verfahren vor dem Gerichtshof direkt betroffen ist; dass nicht aus dem Blick geraten darf, dass es der Bf. ist, der das Verfahren vor der Kommission in Gang gebracht hat; dass der Bf. für den Fall, dass der Gerichtshof seine Rügen für begründet erklärt, durch jede Ent-

scheidung betroffen wäre, die der Gerichtshof gem. Art. 50 der Konvention zur Hauptsache fällt; dass Art. 38 seiner Verfahrensordnung den Gerichtshof ermächtigt, jede Person zu hören, deren Aussage ihm bei der Erfüllung seiner Aufgaben nützlich erscheint, was übrigens die irische Regierung und die Kommission anerkennen;

in Erwägung, dass die Kommission G.R. Lawless bei der Zustellung des Berichts ausdrücklich auf dessen vertraulichen Charakter hingewiesen hat, indem sie ihm untersagte, diesen zu veröffentlichen;

in Erwägung, dass der Gerichtshof nach alledem der Meinung ist, dass die [Europäische Menschenrechts]Kommission nach den Vorschriften der Konvention befugt ist, wenn ihr dies nützlich erscheint, dem Bf. ihren Bericht oder Teile oder eine Zusammenfassung davon mit der Auflage eines Veröffentlichungsverbots zur Kenntnis zu geben; dass demzufolge die Kommission, als sie im vorliegenden Fall ihren Bericht dem Bf. G.R. Lawless zustellte, ihre Kompetenzen nicht überschritten hat;

(iii) Zur Vorlage von Stellungnahmen des Bf. zum Kommissionsbericht durch die Kommission an den Gerichtshof und zu anderen im Verfahren sich ergebenden Fragen

In Erwägung, dass die Kommission beim Gerichtshof die Zustimmung beantragt, ihm die Stellungnahmen des Bf. zum Kommissionsbericht als Dokument aus den Akten vorzulegen; (...)

in Erwägung, dass (...) nach Art. 44 der Konvention allein die Vertragsstaaten und die Kommission das Recht haben, den Gerichtshof anzurufen sowie vor ihm aufzutreten; dass trotz alledem der Gerichtshof insbesondere seine Pflicht im Blick behalten muss, die Interessen des einzelnen Bf. zu wahren, der vor ihm nicht als Partei auftreten kann; dass das Verfahren vor dem Gerichtshof sowohl unter der Konvention als auch nach der Verfahrensordnung des Gerichtshofs auf Probleme gerichtet ist, die den Bf. betreffen; dass es im Interesse einer guten Ausübung der Gerichtsbarkeit liegt, dass der Gerichtshof den Standpunkt des Bf. kennt und ggf. in Erwägung zieht; dass der Gerichtshof zu diesem Zweck in jedem Fall und zuallererst über den Bericht der Kommission verfügt, der notwendigerweise die Tatsachenbehauptungen und die rechtlichen Argumente des Bf. wiedergibt, selbst wenn [die Kommission] sich diese nicht zu eigen macht; zweitens über die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Delegierten und Berater der Kommission [verfügt], die als Vertreterin des öffentlichen Interesses das Recht hat, die Ansichten des Bf., selbst wenn sie diese nicht teilt, als zur Erhellung der Probleme geeignetes Element vor dem Gerichtshof in eigener Verantwortung darzulegen; dass drittens der Gerichtshof nach Art. 38 seiner Verfahrensordnung den Bf. hören kann und dass der Gerichtshof außerdem das Recht hat, als Ermittlungsmaßnahme entweder die Kommission ex officio aufzufordern, oder sie auf Antrag zu autorisieren, ihm die Stellungnahmen des Bf. zum Kommissionsbericht oder zu jeder anderen im Laufe des Verfahrens sich stellenden spezifischen Frage vorzutragen;

in Erwägung, dass im vorliegenden Fall der Antrag der Kommission, dem Gerichtshof mit seiner Zustimmung die Stellungnahmen des Bf. zum Kom-

missionsbericht vorzutragen, förmlich zur Kenntnis zu nehmen ist, dass der Gerichtshof jedoch vor Prüfung der Hauptsache nicht über genügend Erkenntnisse verfügt, um diese Frage zu entscheiden; dass der Gerichtshof sich vorbehält, hierüber zu gegebener Zeit zu entscheiden;

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof,

- die Rücknahme der prozesshindernden Einreden in den Anträgen zu 1 und zu 2 aus der Replik [s.o. S. 2] und der Einwendungen, die im 7. Absatz der Replik enthalten sind, durch die irische Regierung zur Kenntnis zu nehmen;
- mit sechs zu einer Stimme, die Verfahrenseinreden der Regierung in Ziff. 1, 3 und 4 der abschließenden Anträge [s.o. S. 2] zurückzuweisen;
- dass es im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens nicht angezeigt ist, die Kommission zu autorisieren, die schriftlichen Stellungnahmen des Bf. zum Kommissionsbericht dem Gerichtshof zu übermitteln;
- einstimmig, in die Sachprüfung des Falles einzutreten.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Cassin, *Präsident* (Franzose), Maridakis (Griechen), Rodenbourg (Luxemburger), McGonigal (Ire), Balladore Pallieri (Italiener), Arnalds (Isländer), Arik (Türke); *Kanzler:* Modinos (Zypriot)

Sondervotum: Richter Maridakis vertritt in seiner abweichenden Meinung einen der Kammer-Mehrheit entgegengesetzten Standpunkt.