

### Nr. 3

#### Lawless gegen Irland – Hauptsache

Urteil vom 1. Juli 1961 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 3.

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

**EMRK:** Missbrauchsverbot, Art. 17; Freiheit der Person, Art. 5 Abs. 1 c und Abs. 3; ne bis in idem, Art. 7; Abweichen von der Konvention im Notstandsfall, Art. 15.

**Innerstaatliches Recht:** Offences against the State Act, 1939, und Amendment 1940.

**Ergebnis:** Keine Konventionsverletzung.

**Sondervotum:** Eins.

#### Sachverhalt und Verfahren:

(Zusammenfassung)

Der 1936 geborene Beschwerdeführer (Bf.), Gerard Richard Lawless, ist von Beruf Bauarbeiter und hat seinen Wohnsitz in der irischen Hauptstadt Dublin. In seiner am 8. November 1957 bei der Europäischen Menschenrechtskommission (Kommission) eingelegten Individualbeschwerde rügt er, in der Zeit vom 13. Juli bis 11. Dezember 1957 in einem Internierungslager ohne Gerichtsurteil in Haft gehalten worden zu sein. Die Haft war vom Justizminister verfügt worden, gestützt auf das Änderungsgesetz betreffend Straftaten gegen den Staat von 1940 (Offences against the State (Amendment) Act, 1940). Lawless stand im Verdacht, an terroristischen Aktivitäten der „Irish Republican Army (IRA)“ beteiligt gewesen zu sein. Er selbst hat vor der Kommission angegeben, im Januar 1956 Mitglied der IRA geworden zu sein, er habe diese jedoch im Juni 1956 bereits wieder verlassen und sei im Dezember 1956 auch aus einer Splittergruppe der IRA ausgeschieden.

*Historischer Hintergrund:* In dem zur Beendigung des irischen Unabhängigkeitskriegs am 6. Dezember 1921 unterzeichneten anglo-irischen Vertrag wurde festgelegt, dass sechs Grafschaften im Norden der irischen Insel unter britischer Souveränität verbleiben können (näher dazu s. das Urteil *Irland gegen Vereinigtes Königreich*, unten S. 233, Ziff. 13 und 14). Mit dem erklärten Ziel, die britische Souveränität in Nordirland zu beenden, griffen bewaffnete Gruppen unter dem Namen „Irish Republican Army“ zu terroristischen Mitteln. Diese Aktivitäten nahmen zeitweise ein Ausmaß an, dass dem mit normalen Gesetzen nicht beizukommen war. Deshalb übertrug das Parlament der Regierung mehrfach Sondervollmachten, zu denen auch das Recht zur Internierung ohne Gerichtsurteil gehörte. Kurz vor Beginn des Zweiten Weltkriegs veröffentlichte die IRA ein Dokument, das sie „Kriegserklärung an Großbritannien“ nannte, und intensivierte ihre Anschläge auf britischem Territorium, die sie vom Gebiet der Republik Irland aus führte.

Um dieser Situation zu begegnen, beschloss das irische Parlament 1939 ein Gesetz betr. Straftaten gegen den Staat (Offences against the State Act, 1939), das am 14. Juni 1939 in Kraft trat. Es sah die Möglichkeit von Internierungen ohne Gerichtsurteil für Personen vor, die nach Überzeugung der Regierung an terroristischen Handlungen beteiligt waren. Neun Tage nach Inkrafttreten

des Gesetzes erließ die Regierung am 23. Juni 1939 eine Verordnung, mit der die IRA zur „illegalen Organisation“ erklärt wurde. Danach wurden etwa 70 Personen festgesetzt. Auf Antrag eines der Betroffenen erklärte der irische High Court die Internierung für rechtswidrig und ordnete seine Freilassung an. Die Regierung ließ daraufhin alle Internierten frei.

In der Folge legte die Regierung den Entwurf eines Änderungsgesetzes vor, das den Erwägungen in der Entscheidung des High Court Rechnung trug. Nachdem der Supreme Court den Entwurf für verfassungsgemäß erklärt hatte, wurde das Änderungsgesetz (Offences against the State (Amendment) Act, 1940) am 9. Februar 1940 verabschiedet. Danach konnte die Regierung die Sondervollmachten zur Internierung ohne Gerichtsbeschluss durch eine öffentliche Erklärung in Kraft setzen, wenn die Sondervollmachten „für den Erhalt des Friedens und die Wahrung der öffentlichen Ordnung notwendig“ sind (§ 3 Abs. 2). Das Parlament konnte die Erklärung der Regierung jederzeit annullieren und damit die Sondervollmachten der Regierung außer Kraft setzen (§ 3 Abs. 4).

Nach einer Periode relativer Ruhe nahmen die bewaffneten Aktivitäten und Sprengstoffanschläge der IRA 1954 und 1956 an Heftigkeit erheblich zu.

*Notifikation der Außerkraftsetzung von Konventionsrechten gem. Art. 15 Abs. 3 EMRK:* Mit Schreiben vom 20. Juli 1957 informierte der irische Außenminister den Generalsekretär des Europarates über die am 8. Juli 1957 in Kraft gesetzten Sondervollmachten (veröffentlicht im amlt. Gesetzblatt am 5. Juli 1957):

„(...) soweit die Anwendung von Teil II des Gesetzes, der Sondervollmachten zu Festnahmen und Inhaftierungen vorsieht, Abweichungen von den Verpflichtungen unter der Europäischen Menschenrechtskonvention mit sich bringen kann, habe ich die Ehre, Sie zu bitten, diesen Brief als Unterrichtung i.S.v. Art. 15 Abs. 3 der Konvention zu betrachten.“

Unmittelbar nachdem die Sondervollmachten zur Internierung in Kraft gesetzt worden waren, erklärte der Premierminister, die Regierung würde jeden nach diesem Gesetz Inhaftierten unverzüglich freilassen, wenn er sich verpflichtet, „die Verfassung und die Gesetze Irlands zu achten“ und „keiner nach dem Gesetz von 1939 über Straftaten gegen den Staat für illegal erklärte Organisation anzugehören noch sie zu unterstützen“.

*Der Ausgangsfall:* G.R. Lawless wurde insgesamt dreimal im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten festgenommen. Das erste Mal am 21. September 1956 zusammen mit drei weiteren Männern in einer Scheune in Keshcarrigan, Grafschaft Leitrim. Bei ihnen fand die Polizei ein Maschinengewehr Thompson, sechs Armeegewehre, sechs Jagdgewehre, einen Revolver, eine automatische Pistole und 400 Magazine Munition. Lawless gab an, Mitglied der IRA zu sein und die Waffen bei einem bewaffneten Überfall erbeutet zu haben. Das zuständige Strafgericht (Dublin Circuit Court) sprach Lawless und seine Mitangeklagten vom Vorwurf des unerlaubten Waffenbesitzes am 23. November 1956 mit der Begründung frei, die Anklage habe nicht überzeugend nachgewiesen, dass keine zuständige Behörde dem Angeklagten eine Erlaubnis zum Besitz der betreffenden Waffen ausgestellt hätte.

Das zweite Mal wurde Lawless am 14. Mai 1957 in Dublin festgenommen. Er war im Besitz einer Landkarten-Skizze mehrerer Grenzposten an der Grenze zwischen der Republik Irland und Nord-Irland. Diese war überschrieben mit den Worten: „infiltrieren, beseitigen, zerstören“.

Bei der noch am selben Tag bei Lawless durchgeführten Hausdurchsuchung wurde ein handschriftliches Dokument über Guerilla-Kriegsführung gefunden, in dem es u.a. hieß:

„Die Widerstandsbewegung ist die bewaffnete Avantgarde des irischen Volkes im Kampf für die Befreiung Irlands. (...) Die grundlegenden Aufgaben der Widerstandseinheiten vor Ort sind: die Zerstörung feindlicher Einrichtungen und Anlagen, d.h. von Gebäuden der Territorialarmee, Spezialbaracken, Rekrutierungsbüros, Grenzposten, Depots usw.

Angriffe auf Flugplätze und die Zerstörung von Flugzeug-Hangars, Bomben- und Treibstoffdepots, das Töten von Schlüsselpersonen des fliegenden Personals und der Mechaniker, das Töten oder die Gefangennahme von hochrangigen feindlichen Offizieren und hochrangigen Beamten der feindlichen Kolonialregierung und von Landesverrätern in ihrem Sold; das sind britische Offiziere, Polizeibeamte, Spione, Richter, wichtige Mitglieder der Quisling-Partei usw.“

Das zuständige Gericht (Dublin District Court) verurteilte Lawless am 16. Mai 1957 zusammen mit drei Mitangeklagten zu einem Monat Gefängnis wegen belastender, gegen § 12 des Gesetzes von 1939 verstoßender Dokumente. Die Haft verbüßte Lawless bis zum 16. Juni 1957. Vom Vorwurf der Mitgliedschaft in einer illegalen Organisation, der IRA, wurde er „aus Rechtsgründen“ freigesprochen. Hierzu stellt der EGMR fest, dass kein Gerichtsprotokoll oder sonstiges Dokument auffindbar war, in dem das Gericht erklärt, worin die für den Freispruch maßgebenden „Rechtsgründe“ bestanden hätten.

Zum dritten Mal wurde Lawless festgenommen, als er sich am 11. Juli 1957 in Richtung England einschiffen wollte. Er stand im Verdacht, Mitglied einer illegalen Organisation, der IRA, zu sein. Zunächst wurde er in Dublin in das „Bridewell“-Gefängnis gebracht, dann in ein Militärgefängnis und schließlich am 17. Juli 1957 in ein Internierungslager (Curragh Internment Camp), das zu einem Militärlager und einer Kaserne in der Grafschaft Kildare gehört. Dort blieb er zusammen mit etwa 120 anderen Personen bis zu seiner Freilassung am 11. Dezember 1957.

Lawless lehnte es mehrfach ab, seine Freilassung durch Unterschrift unter die Erklärung zu bewirken, er werde „die Verfassung und die Gesetze Irlands achten“ und „keiner nach dem Gesetz von 1939 betr. Straftaten gegen den Staat für illegal erklärten Organisationen angehören noch sie unterstützen“. Seine Klagen gegen die Internierung blieben vor dem High Court und dem Supreme Court ohne Erfolg. Zwei Tage nachdem ihm die Ablehnung seines Rechtsmittels durch den Supreme Court eröffnet worden war, legte Lawless am 8. November 1957 eine Individualbeschwerde bei der Europäischen Menschenrechtskommission ein. Darin rügt er, seine Festnahme und Inhaftierungen ohne Anklage bzw. Gerichtsurteil verletzen die Europäische Menschenrechtskonvention. Als die durch das Änderungsgesetz von 1940 eingerichtete Haftprüfungskommission erneut verhandelte, war Lawless am

10. Dezember 1957 auf Veranlassung des Attorney-General in Person erschienen. Vor der Haftprüfungskommission gab er die – mündliche – Erklärung ab, er werde sich „nicht an irgendwelchen illegalen Aktivitäten i.S. der Gesetze von 1939 und 1940 über Straftaten gegen den Staat beteiligen“. Am folgenden Tag ordnete der Justizminister die Freilassung des Bf. nach § 6 des Gesetzes von 1940 an.

*Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung* am 7., 8., 10. und 11. April 1961 sind erschienen:

für die *Kommission*: Sir Humphrey Waldock, Präsident der Kommission, als Hauptdelegierter, C.Th. Eustathiades, Vize-Präsident, und S. Petren, Mitglied der Kommission, als stellvertretende Delegierte;

für die *irische Regierung*, Partei im vorliegenden Verfahren: A. O’Keeffe, Attorney-General von Irland, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: S. Morrissey, Barrister-at-Law, Rechtsberater, Außenministerium; A.J. Hederman, Barrister-at-Law, Berater, und durch: D. O’Donovan, Chief State Solicitor; P. Berry, stellvertretender Generalsekretär, Justizministerium.

**Entscheidungsgründe:** (...)

(Übersetzung)

3. In Erwägung, dass die irische Regierung die auf Art. 17 der Konvention gestützte prozesshindernde Einrede erhoben hat; dass diese Einrede der Unzulässigkeit zuerst geprüft werden muss;

*Zu der auf Art. 17 der Konvention [Missbrauchsverbot] gestützten Einrede der Unzulässigkeit*

4. In Erwägung, dass die Konvention in Art. 17 vorsieht:

„Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.“

(...)

7. In Erwägung, dass nach Ansicht des Gerichtshofs Art. 17, insofern er sich auf Gruppen oder Einzelpersonen bezieht, hier den Zweck hat, es ihnen unmöglich zu machen, aus der Konvention ein Recht herzuleiten, das ihnen erlauben würde, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen; dass demzufolge niemand sich auf Vorschriften der Konvention berufen kann, um Tätigkeiten auszuüben, die darauf abzielen, die oben genannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen; dass diese Vorschrift, deren Anwendungsbereich negativ formuliert ist, nicht in der Weise *a contrario* ausgelegt werden kann, dass sie einer natürlichen Person die individuellen Grundrechte entzieht, die in Art. 5 und 6 der Konvention garantiert sind; dass im vorliegenden Fall G.R. Lawless sich nicht auf die Konvention beruft, um Handlungen zu rechtfertigen oder zu begehen, die in der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten verletzen, sondern rügt, ihm selbst seien die in Art. 5 und 6 der Konvention garantierten Rechte vorenthalten worden;

dass demzufolge der Gerichtshof in diesem Punkt den Argumenten der irischen Regierung nicht folgen kann.

*Zur Frage, ob die auf § 4 des Änderungsgesetzes von 1940 betr. Straftaten gegen den Staat (Offences against the State (Amendment) Act, 1940) gestützte Inhaftierung von G.R. Lawless vom 13. Juli bis zum 11. Dezember 1957 ohne Gerichtsurteil mit den Verpflichtungen der irischen Regierung aus Art. 5 und 6 der Konvention vereinbar war*

**8.** In Erwägung, dass Art. 5 der Konvention wie folgt lautet:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

- a) rechtmäßige Freiheitsentziehung nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;
- b) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung;
- c) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
- d) rechtmäßige Freiheitsentziehung bei Minderjährigen zum Zweck überwachter Erziehung oder zur Vorführung vor die zuständige Behörde;
- e) rechtmäßige Freiheitsentziehung mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern, sowie bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern;
- f) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.

(2) Jeder festgenommenen Person muss innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.

(3) Jede Person, die nach Abs. 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, muss unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden; sie hat Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung während des Verfahrens. Die Entlassung kann von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden.

(4) Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

(5) Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz.“

(...)

**12.** In Erwägung, dass der Gerichtshof zuerst feststellen muss, dass die in Art. 5 Abs. 1 lit. b und Art. 6 enthaltenen Bestimmungen im vorliegenden

Verfahren keine Rolle spielen, und zwar Art. 5 Abs. 1 lit. b deshalb nicht, weil G.R. Lawless nicht „wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung“ oder „zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung“ inhaftiert war, Art. 6 deshalb nicht, weil gegen Lawless keine strafrechtliche Anklage erhoben war; [in Erwägung,] dass der Gerichtshof zu prüfen aufgerufen ist, ob die auf das Änderungsgesetz von 1940 gestützte Haft des G.R. Lawless vom 13. Juli bis zum 11. Dezember 1957 mit den Vorschriften von Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 vereinbar sind;

13. In Erwägung, dass die dem Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegte Frage die ist, ob die Bestimmungen des Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 es vorschreiben, dass eine festgenommene oder in Haft gehaltene Person, „wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat ... zu hindern“, einem Richter vorzuführen ist, mit anderen Worten, ob der Ausdruck „rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde“ in Art. 5 Abs. 1 lit. c sich ausschließlich auf die Worte bezieht „wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat“ oder auch auf die Worte „wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat ... zu hindern“;

14. In Erwägung, dass die Formulierung in Art. 5 Abs. 1 lit. c hinreichend klar ist, um die gestellte Frage zu beantworten; dass der Ausdruck „zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde“ sich offensichtlich auf alle Kategorien von Festnahme oder Freiheitsentziehung in diesem Absatz bezieht; dass demzufolge die genannte Bestimmung nur dann eine Freiheitsentziehung erlaubt, wenn diese erfolgt, um die festgenommene oder in Haft gehaltene Person der zuständigen Gerichtsbehörde vorzuführen, sei es, dass es sich um eine Person handelt, bei der ein hinreichender Verdacht besteht, dass sie eine Straftat begangen hat, oder bei der begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, die Person an der Begehung einer Straftat zu hindern, oder dass es sich um eine Person handelt, bei der begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Flucht nach Begehung einer Straftat zu hindern;

dass ferner Abs. 1 lit. c von Art. 5 nur i.V.m. dessen Abs. 3, mit dem er ein Ganzes bildet, ausgelegt werden kann; dass der genannte Abs. 3 ausdrücklich verlangt, dass „jede Person, die nach Abs. 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, unverzüglich einem Richter ... vorgeführt werden muss“ und „Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist hat“; dass sich hieraus eindeutig die Pflicht ergibt, jede unter den in Abs. 1 lit. c in allen seinen Varianten genannten Bedingungen festgenommene oder in Haft gehaltene Person einem Richter vorzuführen ist, um das Problem der Freiheitsentziehung zu prüfen oder im Hinblick auf ein Urteil in der Hauptsache; dass dies der klare und natürliche Sinn sowohl der Formulierung in Abs. 1 lit. c als auch in Abs. 3 von Art. 5 ist;

dass der so durch grammatikalische Auslegung ermittelte Bedeutungsgehalt voll mit dem Zweck der Konvention übereinstimmt, der darin liegt, die Freiheit und die Sicherheit der Person gegen willkürliche Festnahmen und Freiheitsentziehungen zu schützen; dass in diesem Zusammenhang die

Feststellung angebracht ist, dass, wenn die den genannten Bestimmungen vom Gerichtshof beigemessene Bedeutung nicht zutreffend wäre, jede Person, die im Verdacht steht, eine Straftat begehen zu wollen, allein auf der Grundlage einer Verwaltungsentscheidung festgenommen und für einen unbegrenzten Zeitraum in Haft gehalten werden könnte, ohne dass diese Festnahme oder Freiheitsentziehung als Verletzung der Konvention angesehen werden könnte; dass eine solche Annahme mit all der darin enthaltenen Willkür zu Ergebnissen führen würde, die den grundlegenden Prinzipien der Konvention zuwiderliefen; dass der Gerichtshof sich also dem klaren und natürlichen Sinn des Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3, der sich aus dem präzisen Wortlaut und dem Textzusammenhang ergibt, nicht verschließen kann; dass demzufolge der irischen Regierung in ihrer Auslegung von Abs. 3 nicht zu folgen ist, wonach diese Bestimmung sich lediglich auf die erste Kategorie der in Abs. 1 lit. c von Art. 5 genannten Fälle bezieht und nicht auf Festnahmen oder Inhaftierungen einer Person „wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat ... zu hindern“;

dass nach der Feststellung, dass der Text von Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 in sich hinreichend klar und präzise in dem Sinne ist, dass einerseits jede Person, bei der „begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat ... zu hindern“ nur festgenommen und in Haft gehalten werden kann, „zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde“ und dass andererseits diese Person nach erfolgter Festnahme oder Inhaftierung unverzüglich einem Richter vorgeführt werden muss und Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist hat, und [in Erwägung] ferner, dass nachdem der Gerichtshof festgestellt hat, dass der Sinn des Textes mit dem Zweck der Konvention übereinstimmt, in Anbetracht eines allgemeinen Grundsatzes bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge keine Veranlassung besteht, auf die travaux préparatoires zurückzugreifen;

15. In Erwägung schlussendlich, dass sich herausgestellt hat, dass G.R. Lawless vom 13. Juli bis zum 11. Dezember 1957 nicht in Haft gehalten wurde „zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde“ und dass er tatsächlich während seiner Inhaftierung nicht „innerhalb angemessener Frist“ vor einen Richter gebracht wurde; dass demzufolge seine auf § 4 des irischen Gesetzes von 1940 gestützte Haft mit den Vorschriften des Art. 5 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 der Konvention nicht vereinbar war, dass demzufolge zu prüfen bleibt, ob es für diese Inhaftierung in Anbetracht besonderer Umstände des Einzelfalls eine andere Rechtsgrundlage gab;

*Zur Frage, ob die auf § 4 des Änderungsgesetzes betr. Straftaten gegen den Staat (Offences against the State (Amendment) Act, 1940) gestützte Inhaftierung von G.R. Lawless vom 13. Juli bis zum 11. Dezember 1957 im Widerspruch zu Art. 7 der Konvention stand*

16. In Erwägung, dass die Kommission vor dem Gerichtshof die von G.R. Lawless erneut erhobene Behauptung dargelegt hat, wonach seine Inhaftierung eine Verletzung von Art. 7 der Konvention darstelle; dass der Artikel wie folgt lautet:

„(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden.

(2) Dieser Artikel schließt nicht aus, dass jemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft wird, die zur Zeit ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war.“

(...)

17. In Erwägung, dass die Kommission in ihrem Bericht zu der Meinung gelangt ist, dass Art. 7 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist; dass insbesondere G.R. Lawless nicht infolge einer strafrechtlichen Verurteilung in Haft gehalten wurde und dass seine Strafe keine „schwerere Strafe“ i.S.v. Art. 7 darstellt; dass zudem die Frage der rückwirkenden Anwendung von § 7 des Gesetzes von 1940 sich nicht stellt, da eine Person nur dann auf diese Vorschrift gestützt inhaftiert werden konnte, wenn ein Minister zu der Ansicht gelangte, dass der Betreffende nach dem Inkrafttreten der gem. § 4 der Regierung übertragenen Sondervollmachten Handlungen begehen werde, die für den Erhalt des Friedens und die Wahrung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit des Staates schädlich sind;

18. In Erwägung, dass die irische Regierung in diesem Punkt die Ansicht der Kommission teilt;

19. In Erwägung, dass sich im Verfahren ergeben hat, dass die irische Regierung G.R. Lawless, gestützt auf das Gesetz von 1940 betr. Straftaten gegen den Staat, ausschließlich deshalb in Haft gehalten hat, um ihn an der Begehung von Handlungen zu hindern, die für den Erhalt des Friedens und die Wahrung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit des Staates schädlich sind; dass diese Inhaftierung, die eine präventive Maßnahme darstellt, nicht als Folge einer strafrechtlichen Verurteilung i.S.v. Art. 7 der Konvention angesehen werden kann; dass daraus folgt, dass Art. 7 keinerlei Bezug zum Fall des G.R. Lawless hat; dass demzufolge die irische Regierung, als sie G.R. Lawless, auf das genannte Gesetz von 1940 gestützt, in Haft hielt, die ihr durch Art. 7 der Konvention auferlegten Pflichten nicht verletzt hat.

*Zur Frage, ob die Haft von G.R. Lawless, wenn nicht durch Art. 5 und 6 der Konvention, so doch durch die Ausnahmeregelung gerechtfertigt war, die Art. 15 den Hohen Vertragsparteien bei außergewöhnlichen Umständen zugesteht*

(...)

21. In Erwägung, dass Art. 15 wie folgt lautet:

„(1) Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.

(2) Aufgrund des Abs. 1 darf von Art. 2 nur bei Todesfällen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen und von Art. 3, Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 in keinem Fall abgewichen werden.

(3) Jede Hohe Vertragspartei, die dieses Recht auf Abweichung ausübt, unterrichtet den Generalsekretär des Europarats umfassend über die getroffenen Maßnahmen und deren Gründe. Sie unterrichtet den Generalsekretär des Europarats auch über den Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahmen außer Kraft getreten sind und die Konvention wieder volle Anwendung findet.“

22. In Erwägung, dass aus diesen Vorschriften folgt, dass die Regierung jeder Hohen Vertragspartei, ohne von der Gesamtheit der mit der Konvention eingegangenen Verpflichtungen entbunden zu sein, das Recht hat, im Fall eines Krieges oder eines anderen das Leben der Nation bedrohenden Notstands Maßnahmen zu treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, allerdings mit Ausnahme der in Art. 15 Abs. 2 genannten Verpflichtungen, und zwar unter der Bedingung, dass diese Maßnahmen auf das durch die Lage unbedingt Erforderliche begrenzt sind und dass sie nicht in Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen; dass es Aufgabe des Gerichtshofs ist, zu prüfen, ob in diesem Fall die in Art. 15 aufgeführten Bedingungen für die Ausübung der Sonderbefugnis zur Derogation erfüllt waren.

(...)

*a) Vorliegen eines öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht*

(...)

28. In Erwägung, dass im allgemeinen Zusammenhang des Art. 15 der Konvention der normale und gebräuchliche Sinn der Worte „Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht“ hinreichend klar ist; dass sie eine außergewöhnliche und unmittelbar bevorstehende Krisen- und Gefahrensituation bezeichnen, die die Gesamtheit der Bevölkerung betrifft und eine Bedrohung für das geregelte Leben der den Staat bildenden Gemeinschaft darstellt; dass, nachdem der Gerichtshof den normalen und gebräuchlichen Wortsinn des Begriffs ermittelt hat, zu prüfen ist, ob die Tatsachen und Umstände, die die Regierung zu der Erklärung vom 5. Juli 1957 bewogen haben, dem Wortsinn des Begriffs entsprechen; dass der Gerichtshof nach Prüfung feststellt, dass dies der Fall gewesen ist; dass die irische Regierung zu jener Zeit das Vorliegen eines „öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht“ vernünftigerweise aus dem Zusammentreffen mehrerer Elemente entnehmen konnte, insbesondere aus der Tatsache, dass auf dem Territorium der Republik Irland eine Geheim-Armee existierte, die außerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung handelte und zur Erreichung ihrer Ziele Gewalt anwendete; zweitens, dass diese Armee außerhalb des Staatsgebietes operierte und auf diese Weise die Beziehungen der Republik Irland mit seinem Nachbarland schwer beeinträchtigte; drittens, dass die terroristischen Aktivitäten sich im Herbst 1956 und in der gesamten ersten Hälfte des Jahres 1957 zunehmend und in alarmierender Weise verschärften;

29. In Erwägung, dass es der Regierung trotz der ernsten Lage mit den Möglichkeiten der allgemeinen Gesetzgebung gelang, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen fast normal aufrechtzuerhalten; dass aber der in der Nacht vom 3. auf den 4. Juli 1957 auf dem Territorium Nordirlands nahe

der Grenze gelegte mörderische Hinterhalt so kurz vor dem 12. Juli – einem Datum, das aus historischen Gründen für den Erhalt des Friedens und die Wahrung der öffentlichen Ordnung besonders kritisch ist – die unmittelbare Gefahr offenbar werden ließ, die auf der Nation lastete wegen der fortgesetzten illegalen Aktivitäten der IRA und verschiedener mit ihr verbundener, vom Gebiet der Republik Irland aus in Nordirland agierender, Gruppierungen;

30. In Erwägung, dass die irische Regierung mit Recht erklären konnte, dass eine das Leben der Nation bedrohende öffentliche Gefahr in der Republik Irland bestand, und dass die Regierung demzufolge berechtigt war, in Anwendungen der Vorschriften von Art. 15 Abs. 1 der Konvention und dem Normzweck entsprechend Maßnahmen zu ergreifen, die von den in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen;

*b) Zur Frage, ob die von den Verpflichtungen der Konvention abweichenden Maßnahmen nur so ergriffen wurden, „soweit es die Lage unbedingt erfordert“ (...)*

36. In der Erwägung jedoch, dass sich die Anwendung der allgemeinen Gesetze nach Auffassung des Gerichtshofs 1957 als unzureichend erwiesen hatte, um die wachsende Gefahr einzudämmen, die auf der Republik Irland lastete; dass die allgemeinen Strafgerichte und sogar die Sonder-Strafgerichte oder Militärgerichte die Aufgabe nicht bewältigen konnten, Frieden und öffentliche Ordnung wiederherzustellen; dass insbesondere das Sammeln der Beweise, um die in Aktivitäten der IRA oder ihrer Splittergruppen verwickelten Personen verurteilen zu können, auf die allergrößten Schwierigkeiten stieß, und zwar wegen des militärischen bzw. geheimen Charakters dieser Gruppen sowie wegen der Angst, die sie unter der Bevölkerung verbreiteten; dass ein weiteres Hindernis, ausreichende Beweise zu erlangen, in der Tatsache begründet war, dass die Operationen dieser Gruppen vorwiegend in Nord-Irland stattfanden und die Operationen in der Republik Irland sich praktisch auf die Vorbereitung militärischer Überfälle jenseits der Grenze beschränkten; dass am Ende eine vollständige Schließung der Grenze für die Gesamtheit der Bevölkerung äußerst schwerwiegende Konsequenzen gehabt hätte, die über das in Anbetracht des Notstandes Notwendige hinausgegangen wären;

dass hieraus folgt, dass keines der oben genannten Mittel geeignet gewesen wäre, der Lage, wie sie 1957 in Irland gegeben war, wirksam zu begegnen; dass deshalb die durch das Änderungsgesetz von 1940 eingeführte Administrativhaft für Personen, die im Verdacht stehen, sich an terroristischen Aktionen beteiligen zu wollen, obwohl schwerwiegend, unter diesen Umständen erforderlich ist;

37. In Erwägung, dass überdies das Änderungsgesetz von 1940 betreffend Straftaten gegen den Staat mit einer Reihe von Missbrauchssicherungen bei der Anwendung der Administrativhaft ausgestattet war; dass die Anwendung des Gesetzes auf diese Weise der ständigen Kontrolle des Parlaments unterworfen war, das nicht nur in regelmäßigen Abständen präzise Informationen über die Ausführung des Gesetzes erhielt, sondern jederzeit durch eine Entschließung die Erklärung der Regierung, mit der diese das genannte Gesetz in

Kraft gesetzt hat, wieder außer Kraft setzen konnte; dass außerdem das Änderungsgesetz von 1940 die Errichtung einer aus drei Mitgliedern bestehenden „Haftprüfungskommission“ vorsah, die die Regierung tatsächlich auch eingerichtet und mit einem Offizier der Streitkräfte sowie mit zwei Richtern besetzt hat; dass jede aufgrund dieses Gesetzes festgehaltene Person ihren Fall vor die genannte Kommission bringen konnte, deren Stellungnahme, sofern sie sich für eine Freilassung aussprach, für die Regierung bindend war; dass die ordentlichen Gerichte zudem die Haftprüfungskommission zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zwingen konnten;

dass die Regierung schließlich unmittelbar nach der die Internierungsvollmachten in Kraft setzenden Proklamation öffentlich erklärt hat, sie werde jede inhaftierte Person freilassen, die sich verpflichtet, die Verfassung und das Gesetz zu achten und sich an keinen illegalen Aktivitäten zu beteiligen; dass der Wortlaut dieser Verpflichtung später in der Weise geändert wurde, dass jede in Haft befindliche Person sich lediglich verpflichten musste, das Gesetz zu achten und sich jeglicher gegen das Gesetz von 1940 verstoßender Aktivitäten zu enthalten; dass die Betroffenen unmittelbar nach ihrer Festnahme darüber informiert wurden, dass sie bei Übernahme der genannten Verpflichtung freigelassen würden; dass in einem demokratischen Land wie Irland die von der Regierung öffentlich ausgesprochene Freilassungsgarantie eine rechtliche Verpflichtung darstellt, sämtliche Personen freizulassen, die die fragliche Verpflichtung übernommen haben;

dass demzufolge die im Gesetz von 1940 vorgesehene Haft ohne Gerichtsverfahren bei den oben erwähnten Garantien als eine auf das unbedingt Erforderliche i.S.v. Art. 15 der Konvention beschränkte Maßnahme erscheint;

**38.** In Erwägung, dass im Fall des G.R. Lawless nichts darauf hindeutet, dass die durch das Änderungsgesetz von 1940 der irischen Regierung übertragenen Internierungsvollmachten außerhalb des Gesetzeszwecks i.S.v. Art. 18 der Konvention ausgeübt wurden oder i.S.v. Art. 15 der Konvention eine Maßnahme darstellten, die über das angesichts der damaligen Lage unbedingt Erforderliche hinausgingen; dass im Gegenteil die Europäische Menschenrechtskommission (...) in ihrem Bericht festgestellt hat, dass das allgemeine Verhalten des G.R. Lawless, „seine Verbindungen zu bekannten Mitgliedern der IRA, seine Verurteilung wegen des Besitzes inkriminierter Dokumente sowie andere Tatsachen dergestalt waren, dass er zum Zeitpunkt seiner Festnahme im Juli 1957 als unter dem dringenden Verdacht stehend angesehen werden konnte, in Aktivitäten der IRA verwickelt zu sein, und zwar unabhängig davon, ob er zu jener Zeit Mitglied der Organisation war oder nicht“; dass sich aus den Akten ebenfalls ergibt, dass G.R. Lawless vom Beginn seiner, auf das Änderungsgesetz von 1940 gestützten, Inhaftierung an von der irischen Regierung informiert worden war, dass er bei einer schriftlichen Verpflichtung, „die Verfassung und die Gesetze Irlands zu achten“ und „keiner im Sinne des Gesetzes von 1939 betreffend Straftaten gegen den Staat für illegal erklärten Organisationen anzugehören noch sie zu unterstützen“ auf freien Fuß gesetzt würde; dass die Regierung im Dezember 1957 ihr Angebot in abgewandelter Form wiederholte und dass G.R. Lawless dieses in der Weise akzeptiert hat, dass er vor der Haftprüfungskom-

mission sich mündlich verpflichtet hat, „sich an keiner illegalen Aktion im Sinne der Gesetze von 1939 und 1940 betreffend Straftaten gegen den Staat zu beteiligen“ und dass er unmittelbar danach freigelassen wurde;

*c) Zur Frage, ob die von den Verpflichtungen unter der Konvention abweichenden Maßnahmen „im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen“ stehen*

39. In Erwägung, dass Art. 15 Abs. 1 der Konvention eine Hohe Vertragspartei nur unter der Bedingung zu von der Konvention abweichenden Maßnahmen ermächtigt, dass diese „Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei“ stehen;

40. In Erwägung der Aufgabe des Gerichtshofs, die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen (Art. 19 der Konvention), welche die Hohen Vertragsparteien in dieser Konvention übernommen haben, ist es erforderlich, von Amts wegen zu prüfen, ob die genannte Bedingung im vorliegenden Fall erfüllt ist, obwohl weder die Kommission noch die irische Regierung auf diese Vorschrift im Laufe des Verfahrens Bezug genommen haben;

41. In Erwägung, dass dem Gerichtshof keinerlei Tatsachen bekannt geworden sind, die ihm Grund zu der Annahme geben könnten, die von der irischen Regierung zur Einschränkung von Konventionsrechten ergriffenen Maßnahmen hätten im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der genannten Regierung gestanden;

*Zur Frage, ob das von der irischen Regierung unter dem 20. Juli 1957 an den Generalsekretär des Europarates gerichtete Schreiben eine i.S.v. Art. 15 Abs. 3 der Konvention hinreichende Unterrichtung war*

(...)

47. In Erwägung, dass der Gerichtshof in erster Linie zu der Prüfung berufen ist, ob der Generalsekretär des Europarates gemäß Art. 15 Abs. 3 der Konvention sowohl über die ergriffenen Maßnahmen wie auch über deren Gründe hinreichend informiert wurde; dass der Gerichtshof hierzu feststellt, dass dem Brief vom 20. Juli im Anhang sowohl der Text des Änderungsgesetzes betreffend Straftaten gegen den Staat von 1940 beigegeben war als auch die Erklärung vom 5. Juli, veröffentlicht am 8. Juli 1957, mit der Teil II des erwähnten Gesetzes in Kraft gesetzt wurde; dass in dem Brief vom 20. Juli außerdem präzisiert wurde, dass die ergriffenen Maßnahmen dazu bestimmt waren, „die Begehung von Straftaten gegen den Frieden und die öffentliche Ordnung sowie die Aufstellung von militärischen oder bewaffneten Kräften außerhalb des von der Verfassung autorisierten Rahmens zu verhindern“; dass die irische Regierung auf diese Weise den Generalsekretär über die ergriffenen Maßnahmen und ihre Gründe hinreichend informiert hat; dass zweitens die irische Regierung die genannten Informationen dem Generalsekretär nur 12 Tage nach Inkrafttreten der in Abweichung von den Verpflichtungen unter der Konvention ergriffenen Maßnahmen mitgeteilt hat; dass die Benachrichtigung deshalb rechtzeitig erfolgte; dass die Konvention schließlich keine besondere Vorschrift enthält, die dem betreffenden Staat auferlegt, die

Derogationsbenachrichtigung an den Generalsekretär des Europarats auf seinem eigenen Territorium zu veröffentlichen;

dass demzufolge der Gerichtshof feststellt, dass die irische Regierung im vorliegenden Fall ihren Verpflichtungen als Vertragspartei der Konvention gemäß Art. 15 Abs. 3 der Konvention nachgekommen ist;

**48. Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig,**

- (i) die von der irischen Regierung auf Art. 17 der Konvention gestützte Einrede der Unzulässigkeit zu verwerfen;
- (ii) dass die auf § 4 des Änderungsgesetzes betreffend Straftaten gegen den Staat, 1940 (Offences against the State (Amendment) Act, 1940) gestützte Inhaftierung von G.R. Lawless vom 13. Juli bis 11. Dezember 1957 ohne Gerichtsverfahren in den Art. 5 und 6 der Konvention keine Rechtsgrundlage findet;
- (iii) dass keine Verletzung von Art. 7 der Konvention vorliegt;
- (iv) dass die Inhaftierung des G.R. Lawless vom 13. Juli bis 11. Dezember 1957 ihre Grundlage in dem von der irischen Regierung im Juli 1957 rechtmäßig ausgeübten Derogationsrecht nach Art. 15 der Konvention findet;
- (v) dass die von der irischen Regierung unter dem 20. Juli 1957 an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Mitteilung eine i.S.v. Art. 15 Abs. 3 der Konvention hinreichende Benachrichtigung darstellte;
  - dass im Ergebnis die im vorliegenden Fall festgestellten Tatsachen keinerlei Verletzung der Vorschriften der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die irische Regierung beinhalten;
  - dass demzufolge die Frage einer Entschädigung, auf die G.R. Lawless als Wiedergutmachung für eine derartige Verletzung Anspruch hätte, sich nicht stellt.

**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 hat dem Urteil ein zustimmendes Sondervotum beigegeben.