

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2023/1 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2023/1] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2023/1] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

## Präventiver Hausarrest während des Ausnahmezustands nach den Terroranschlägen in Frankreich

Pagerie gg Frankreich, Urteil vom 19.1.2023, Kammer V, 24203/16

### Sachverhalt

Infolge der in der Nacht von 13. auf 14.11.2015 in Frankreich verübten Terroranschläge wurde mit 14.11.2015 der Ausnahmezustand erklärt und in der Folge bis zum 1.11.2017 verlängert. Mit ebenso am 14.11.2015 erlassenen Dekret wurde die Verhängung von Hausarrestmaßnahmen ermöglicht.

Der Bf ist französischer Staatsbürger und lebt in Angers. Mit Anordnung vom 22.11.2015 verhängte der Innenminister den Hausarrest über den Bf. Er durfte sich demzufolge nur im Gemeindegebiet von Angers aufhalten, musste sich einer nächtlichen Ausgangssperre von 20:00 bis 6:00 Uhr unterwerfen und sich dreimal täglich auf der Polizeistation melden.

Der Bf stand durch fünf aufeinanderfolgende Verfügungen des Innenministers insgesamt fast 13 Monate unter Hausarrest, wobei dieser durch zwei Haftaufenthalte unterbrochen wurde. Die Gründe für die Verhängung des Hausarrests waren einerseits die Schwere der terroristischen Bedrohung auf dem französischen Staatsgebiet im Gefolge der Anschläge, andererseits das Verhalten des Bf. Dieser erregte während einer Inhaftierung im Jahr 2012 aufgrund seiner besonders radikalen Ausübung des Islam (zu dem er 2007 konvertiert war)

und seines Briefwechsels mit dem Anführer einer radikal islamistischen Gruppierung die Aufmerksamkeit der Gefängnisverwaltung.

Zu den ursprünglichen Gründen traten bei den folgenden zwei Verlängerungen des Hausarrests unter anderem folgende hinzu: Der Bf äußerte sich in der lokalen Presse zustimmend zu radikalen Thesen und weigerte sich, die jüngsten Terroranschläge in Frankreich zu verurteilen. Ebenso billigte er die Anschläge in Brüssel vom 22.3.2016 und gab an, selbst zur Durchführung gewalttätiger Aktionen bereit zu sein.

Nach einem zusätzlich verhängten Kontaktverbot wurde am 4.8.2016 eine Durchsuchung der Wohnung des Bf vorgenommen, anlässlich derer unter anderem ein Mobiltelefon gefunden wurde, auf dem sich verschlüsselte dschihadistische Propaganda befand. Wegen Verstoßes gegen das Kontaktverbot wurde der Bf in der Folge zu sechs Monaten Haft verurteilt, wobei er am 18.1.2017 entlassen und sogleich wieder unter Hausarrest gestellt wurde. Zusätzlich wurde der Bf verpflichtet, seinen Reisepass zu hinterlegen. Die Begründung für diesen weiteren Hausarrest wurde ergänzt, die folgende Verlängerung des Hausarrests über zwölf Monate

hinaus überdies besonders begründet.

Ein Verstoß gegen das Verbot, das Gemeindegebiet von Angers zu verlassen, führte zu einer weiteren Festnahme des Bf samt Beschlagnahme seines Mobiltelefons, auf dem Daten einer verschlüsselten Nachrichten-App gefunden wurden. Enthalten waren unter anderem ein Video mit einer Anleitung zum Bau einer Bombe sowie die Beschreibung einer Enthauptung. Die folgende Verurteilung des Bf führte zu seiner Inhaftierung bis 15.11.2017. Im Anschluss daran wurde er einer sogenannten MICAS (*mesure individuelle de contrôle administratif de surveillance*), dh einer von den Auswirkungen her dem Hausarrest vergleichbaren Maßnahme administrativer Kontrolle und Überwachung, in der Gesamtdauer von neun Monaten unterworfen.

Der Bf legte gegen die genannten Entscheidungen mehrere Rechtsmittel ein, wobei keines davon vor den Verwaltungsgerichten Erfolg hatte. Gegen die Berufungsentscheidung über seine Rechtsmittel wegen Befugnisüberschreitung erhob er keine Kassationsbeschwerde. Am 5.7.2018 entschied der Staatsrat letztinstanzlich über die Rechtsbehelfe des Bf, die auf Aussetzung der Vollstreckung der gegen ihn ergangenen Anordnungen abzielten.

## Rechtsausführungen

(102) In seiner Beschwerde [...] moniert der Bf den in Umsetzung der Verfügung vom 22.11.2015 über ihn verhängten Hausarrest unter Berufung auf Art 8, 9 und 14 EMRK sowie Art 2 4. ZPEMRK. In seiner Stellungnahme vom 17.6.2021 erweitert er seine Vorwürfe auf alle Anordnungen, mit denen sein Hausarrest verlängert wurde, sowie auf die MICAS, die später gegen ihn verhängt wurde.

### I. Zulässigkeit

(104) Die Regierung macht zwei vorläufige Einwände geltend, die sich auf die Nichteinhaltung der in Art 35 Abs 1 EMRK vorgesehenen Frist bzw auf die Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs stützen [...].

#### 1. Zur Einhaltung der Frist

(107) Zwar hindert nichts den Bf daran, im Laufe des Verfahrens vor dem GH eine neue Beschwerde einzureichen, doch [muss] diese wie jede andere Beschwerde die in der Konvention festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen. Insb muss sie innerhalb der in Art 35 Abs 1 EMRK vorgesehenen Frist eingereicht werden, die zum Zeitpunkt des Vorfalls sechs Monate betrug.

(109) Auch wenn der Hausarrest [...] und die MICAS

[...] im vorliegenden Fall als verwaltungspolizeiliche Maßnahmen mit vergleichbaren Auswirkungen angesehen werden können, beruhen sie auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, die verschiedenen Anwendungsbedingungen unterliegen. Indem er seine ursprünglichen Beschwerdepunkte auf die MICAS ausdehnte [...] brachte der Bf in den Augen des GH neue, eigens auf diese Maßnahme bezogene Beschwerdepunkte vor, die sich auf die Art 8, 9 und 14 EMRK sowie Art 2 4. ZPEMRK stützen.

(110) Diese wurden jedoch am 17.6.2021 eingereicht, also mehr als sechs Monate nach dem 5.7.2018, dem Datum der endgültigen Entscheidung, mit der über seine letzten diesbezüglichen innerstaatlichen Beschwerden entschieden wurde [...]. Daraus folgt, dass [...] die Beschwerde vorbringen des Bf bezüglich der gegen ihn gerichteten MICAS [...] als verspätet zurückgewiesen werden müssen.

#### 2. Zur Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs

(124) Art 35 EMRK verlangt auch, dass der Bf zumindest im Wesentlichen und entsprechend der vom innerstaatlichen Recht vorgesehenen Formen und Fristen die Beschwerdepunkte vorbringt, die er später vor dem GH gelten machen will. [...]

(134) [Der GH kommt] zu dem Schluss, dass in Anbetracht des Amtes des Verwaltungsrichters und insb des Umfangs seiner Kontrolle und der Reichweite seiner Befugnisse, der Antrag auf eine einstweilige Verfügung [...] als ein wirksames und verfügbares Rechtsmittel [...] anzusehen ist [...]. Der GH leitet daraus ab, dass der Rückgriff des Bf auf diesen Rechtsbehelf [...] als Erfüllung des Erfordernisses der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs anzusehen ist, auch wenn er diesen nicht bis zum Kassationsgericht beschränkt hat.

(137) Der Bf hat beim Staatsrat Berufung gegen den Beschluss eingelegt [...], mit dem sein Antrag auf einstweilige Aussetzung der Vollstreckung der Hausarrestanordnung vom 22.11.2015 abgelehnt wurde, und in diesem Zusammenhang eine Verletzung seiner Bewegungsfreiheit geltend gemacht [...]. Er hat auch [...] eine zweite Berufung [...] gegen die Anordnung vom 27.3.2017, mit der sein Hausarrest über ein Jahr hinaus verlängert wurde, und gegen den Beschluss vom 30.3.2017 eingelegt und sich auf eine Beeinträchtigung seiner Bewegungsfreiheit berufen. Somit muss davon ausgegangen werden, dass er es den innerstaatlichen Gerichten ermöglicht hat, eine *in concreto*-Kontrolle seines Hausarrests unter Berücksichtigung seiner maximalen Anwendungsdauer durchzuführen, und zwar bevor der GH über die Zulässigkeit der Beschwerde entschieden hat [...].

(138) [Es wäre] übermäßig formalistisch [...] und dem

Zweck der Regelung über die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs widersprechend, wenn man vom Bf verlangen würde, dass er seine Beschwerdepunkte im Rahmen seiner Beschwerden gegen die Entscheidungen, mit denen sein Hausarrest sukzessive verlängert wurde, wiederholt [...]. Eine solche Anforderung wäre unvernünftig und würde ein unverhältnismäßiges Hindernis für die wirksame Ausübung des Rechts auf Individualbeschwerde gemäß Art 34 EMRK darstellen [...].

(139) Es ist somit davon auszugehen, dass der Bf die innerstaatlichen Rechtsbehelfe in Bezug auf die Anfechtung seines Hausarrests als Ganzes hinsichtlich Art 2 4. ZPEMRK ordnungsgemäß ausgeschöpft hat, obwohl er nicht alle gegen die aufeinanderfolgenden Maßnahmen des Hausarrests eingeleiteten Verfahren bis zur Berufung weitergeführt hat. [...] Es bleibt jedoch zu prüfen, ob der Bf seine auf die Art 8, 9 und 14 EMRK gestützten Rügen im Rahmen seiner innerstaatlichen Rechtsbehelfe zumindest in der Sache geltend gemacht hat.

(140) Zunächst hält der GH fest, dass der Bf – entgegen seiner Aussage in der Verhandlung – den Beschwerdepunkt, den er auf Art 8 EMRK stützt, in seinen Berufungen an den Staatsrat nicht einmal im Wesentlichen vorgebracht hat. [...]

(141) Zweitens hat der Bf zwar im Rahmen seiner Berufung [...] die Gefahr der Stigmatisierung der muslimischen Gemeinschaft kurz erwähnt, doch vor den innerstaatlichen Gerichten keine diesbezüglichen Beschwerdepunkte formuliert. [...]

(142) Drittens belegt der Bf in keiner Weise das Vorliegen einer »offiziellen Toleranz« der französischen Behörden gegenüber der »Wiederholung von Handlungen«, die gegen die EMRK verstoßen, obwohl er einen diesbezüglichen Anfangsbeweis erbringen müsste.

(143) [...] Die sich auf Art 8, 9 und 14 EMRK beziehenden Vorwürfe des Bf sind wegen Nichtausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zurückzuweisen [...].

## II. Zur behaupteten Verletzung von Art 2 4. ZPEMRK

### 1. Zur Anwendbarkeit von Art 2 4. ZPEMRK

(153) Die nacheinander gegen den Bf verhängten Hausarreste sind in ihrer Gesamtheit zu betrachten und ihre kombinierten Auswirkungen zu untersuchen.

(154) Der GH stellt fest, dass [die Hausarrestanordnungen] bewirkten, dass der Bf das Gebiet seiner Wohngemeinde nicht verlassen durfte, zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr zu Hause bleiben musste, sich dreimal täglich zu bestimmten Zeiten auf der Polizeiwache melden musste, zwischen dem 22.7.2016 und dem 5.8.2016 ein Kontaktverbot einhalten und ab dem 18.1.2017 seinen Reisepass [...] abgeben musste [...].

(155) [Die] Verletzung dieser Pflichten war mit Gefängnisstrafe bewehrt, der Bf wurde zweimal aus diesem Grund inhaftiert.

(157) Der GH hält [...] fest, dass der Bf die Freiheit hatte, tagsüber auszugehen, und dass er nicht daran gehindert wurde, ein soziales Leben zu führen und Beziehungen zur Außenwelt zu unterhalten.

(161) Die Beschwerde ist zulässig (einstimmig).

### 2. In der Sache

(162) Der Bf behauptet, dass die Rechtsgrundlage für seinen Hausarrest nicht vorhersehbar gewesen sei. Er macht geltend, dass der Begriff des »eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung [darstellenden] Verhaltens« [...] übermäßig flexibel sei [...]. [...]

(163) Darüber hinaus macht er im Wesentlichen geltend, dass das Gesetz keine verfahrensrechtlichen Mindestgarantien vorgesehen habe, die der Bedeutung des auf dem Spiel stehenden Rechts entsprechen. [...]

(164) Er bestreitet weiters die Notwendigkeit der gegen ihn verhängten Maßnahme. [...] Schließlich moniert er, dass die Behörden in den [...] verwaltungsgerichtlichen Verfahren *notes blanches* vorgelegt haben [...].<sup>1</sup>

(171) Da die fragliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit nicht spezifisch »für bestimmte Gebiete« gilt, muss sie im Hinblick auf Art 2 Abs 3 4. ZPEMRK geprüft werden. Die Maßnahme muss [...] gesetzlich vorgesehen sein, eines der in diesem Absatz genannten legitimen Ziele verfolgen und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Gemeinwohl und den Rechten des Einzelnen herstellen.

#### a. Zur gesetzlichen Grundlage

(176) Der GH erinnert daran, dass es insb wichtig ist, dass die gesetzliche Grundlage, auf der der Eingriff beruht, vorhersehbar ist. Sie muss eine gewisse Garantie gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt bieten. Ein Gesetz, das einen Ermessensspielraum einräumt, muss dessen Umfang festlegen, obwohl die Einzelheiten der einzuhaltenden Normen und Verfahren nicht in dem Gesetz selbst aufgeführt sein müssen.

(177) Um [...] vor Willkür zu schützen, muss das anwendbare Recht außerdem Mindestverfahrensgarantien bieten, die der Bedeutung des auf dem Spiel stehenden Rechts entsprechen. Die Kontrolle von Eingriffen der Exekutive in die durch Art 2 4. ZPEMRK garantierten Rechte muss normalerweise, zumindest in

<sup>1</sup> Notes blanches sind Dokumente bzw Aktenvermerke von Geheim- bzw Nachrichtendiensten, die dazu dienen, Informationen an andere Behörden weiterzugeben, ohne das Datum, eine Unterschrift oder sonstige Hinweise zu enthalten, die eine Identifikation ihres Verfassers oder dessen Quelle zulassen würden.

letzter Instanz, von den Gerichten durchgeführt werden [...]. Diese Kontrolle muss sich sowohl auf die Rechtmäßigkeit als auch auf die Verhältnismäßigkeit der strittigen Maßnahme beziehen.

(179) Art 6 des Gesetzes vom 3.4.1955 ermächtigt den Innenminister, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden verwaltungspolizeilichen Befugnisse den Hausarrest jeder Person anzuordnen, »in Bezug auf die es ernsthafte Gründe für die Annahme gibt, dass ihr Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt«. [...]

(180) Der GH erinnert daran, dass das von ihm geforderte Maß an Genauigkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften weitgehend vom Inhalt des betreffenden Gesetzes, dem Bereich, den es abdecken soll, und der Anzahl und dem Status derjenigen, an die es gerichtet ist, abhängt.

(181) Im vorliegenden Fall hält der GH fest, dass die strittigen Bestimmungen nur im Rahmen des Ausnahmezustands und in den Gebieten, in denen dieser Anwendung findet, angewandt werden können. Der Ausnahmezustand kann nur in Ausnahmesituationen verhängt werden, die gesetzlich genau definiert sind. Die betreffenden Rechtsvorschriften, die vom allgemeinen Recht abweichen, sollen daher nur ausnahmsweise, in einem begrenzten Raum und für eine begrenzte Zeit, gelten.

(182) Der GH stellt weiter fest, dass die Verhängung eines Hausarrests von der Existenz »ernsthafter Gründe« für die Annahme abhängig ist, dass ein bestimmtes Verhalten eine Bedrohung darstellt. Das Gesetz verlangt also das Vorhandensein eines charakteristischen Risikos, da ein Hausarrest nicht auf der Grundlage eines bloßen Verdachts rechtmäßig verhängt werden kann. [...] Der GH hebt hervor, dass diese Schwelle noch weiter erhöht wird, wenn die Dauer der Maßnahme zwölf Monate überschreitet, da die erforderliche Bedrohung dann »besonders schwerwiegend« sein muss.

(183) Der GH stellt außerdem fest, dass die Wahrung der »nationalen Sicherheit« und der »öffentlichen Sicherheit« sowie die Aufrechterhaltung der »öffentlichen Ordnung« ausdrücklich zu den legitimen Zielen gehören, die einen Eingriff [...] rechtfertigen können. [...]

(184) In diesem Zusammenhang erscheint es unrealistisch, vom nationalen Gesetzgeber zu verlangen, dass er eine erschöpfende Liste von Verhaltensweisen aufstellt, die die Anwendung verwaltungspolizeilicher Befugnisse rechtfertigen können. Nach stRsp muss sich das Recht an veränderte Umstände anpassen können und kann keinesfalls alle Möglichkeiten vorhersehen, weshalb sich viele Gesetze notgedrungen mehr oder weniger vager Formulierungen bedienen, deren Auslegung und Anwendung von der Praxis abhängen.

(185) Für den nationalen Gesetzgeber ist es besonders schwierig, *ex ante* die Befugnisse zu regeln, die

den Behörden erteilt werden, um auf außergewöhnlich schwere und weitgehend unvorhersehbare Ereignisse zu reagieren und auf möglichst effektive Weise die Verwirklichung großer Gefahren für die nationale Sicherheit, die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung abzuwenden und somit die effektive Achtung des Rechts der Bevölkerung auf Leben zu gewährleisten.

(186) Eine solche Ausnahmegesetzgebung darf jedoch in keinem Fall gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Es ist daher Aufgabe des GH, die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Garantien gegen die Gefahr der Willkür sorgfältig zu prüfen, um festzustellen, ob diese die der Verwaltungsbehörde übertragene Ermessensbefugnis wirksam einrahmen und begrenzen.

(187) Der GH hält zunächst fest, dass die Verhängung des Ausnahmezustands durch das innerstaatliche Recht streng geregelt ist. Zwar kann er von der Exekutive ausgerufen werden, doch ist seine ursprüngliche Dauer auf zwölf Tage begrenzt und er kann nur vom Gesetzgeber für einen bestimmten Zeitraum verlängert werden. Jeder diesbezügliche Gesetzentwurf muss gemäß Art 39 der Verfassung dem Staatsrat zur Stellungnahme vorgelegt werden. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass das Parlament unverzüglich über die in Anwendung des Ausnahmezustands ergriffenen Maßnahmen informiert wird, und verleiht ihm Untersuchungsrechte, von denen es im Rahmen der Kontrolle dieses Ausnahmeregimes tatsächlich Gebrauch gemacht hat.

(188) Der GH stellt zweitens fest, dass die Maßnahme des Hausarrests im innerstaatlichen Recht klar definiert ist. Ihre Dauer, Modalitäten und die Regelung der zusätzlichen Verpflichtungen, mit denen sie verbunden werden kann, sind durch das Gesetz vom 3.4.1955 in der Auslegung durch den Staatsrat und den Verfassungsrat genau geregelt. Insb stellte der Verfassungsrat in seiner Entscheidung vom 22.12.2015 fest, dass der Hausarrest und alle seine Modalitäten unter den besonderen Umständen, die zur Ausrufung des Ausnahmezustands geführt haben, gerechtfertigt und verhältnismäßig zu den Gründen sein müssen, die eine solche Maßnahme begründet haben. Diese Rsp schreibt außerdem vor, dass der Hausarrest bei jeder Verlängerung des Ausnahmezustands erneuert werden muss. In Anbetracht der Häufigkeit dieser Verlängerungen zwischen 2015 und 2017 bedeutete diese Anforderung eine regelmäßige Überprüfung des Hausarrests. [...]

(189) Der GH misst der Tatsache besondere Bedeutung bei, dass die innerstaatlichen Gerichte die betreffende Ausnahmegesetzgebung mit dem Ziel ausgelegt haben, dem Einzelnen einen angemessenen Schutz vor Willkür zu bieten.

(190) Der GH stellt drittens fest, dass Hausarrestmaßnahmen vor dem Richter im beschleunigten Verfahren im Wege des vom GH als wirksam erachteten Antrags

auf einstweilige Verfügung angefochten werden können. Er stellt fest, dass diese Kontrolle sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Verhältnismäßigkeit des Hausarrests betrifft und betont, dass sie sehr kurzfristig und gegebenenfalls während aufrechter Maßnahme erfolgt. [...] Gleichzeitig können diese Maßnahmen im Rahmen von Beschwerden wegen Überschreitung der Befugnisse angefochten werden. Wenn im Übrigen der Bf die Zuweisung dieser Streitigkeiten an den Verwaltungsrichter beklagt, stellt der GH fest, [...] dass es nicht seine Aufgabe ist, diese Regeln der Gerichtsorganisation zu bewerten, sondern lediglich ihre Vereinbarkeit mit der Konvention zu überprüfen. Keine der Behauptungen des Bf ist jedoch geeignet, die Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit des Verwaltungsrichters oder dessen Bindung an die Gesetze in Frage zu stellen. Der GH kommt zu dem Schluss, dass der im Rahmen des Ausnahmezustands verhängte Hausarrest einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle unterliegt, die Verfahrensgarantien bietet, die der Bedeutung des betroffenen Rechts angemessen sind.

(191) In Anbetracht all dieser Elemente ist der GH der Ansicht, dass die fraglichen Bestimmungen, wie sie von den innerstaatlichen Gerichten ausgelegt wurden, mit ausreichender Klarheit den Umfang und die Modalitäten des dem Innenminister übertragenen Ermessensspielraums festlegen und angemessene Garantien gegen die Gefahr von Missbrauch und Willkür vorsehen. Er kommt zu dem Schluss, dass diese Rechtsgrundlage vorhersehbar war.

#### b. Zur Legitimität der verfolgten Ziele

(192) In den Augen des GH waren die mit dem strittigen Eingriff verfolgten Ziele, die auf die Wahrung der nationalen und öffentlichen Sicherheit sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung abzielten, legitim.

#### c. Zur Notwendigkeit des Eingriffs

##### i. Allgemeine Grundsätze

(193) Nach der stRsp des GH gilt ein Eingriff in die Bewegungsfreiheit als »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig«, wenn er einem »zwingenden sozialen Bedürfnis« entspricht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel steht. Die Gründe, die von den nationalen Behörden zu seiner Rechtfertigung angeführt werden, müssen »relevant und ausreichend« erscheinen. Die zuständigen nationalen Behörden verfügen in dieser Hinsicht über einen gewissen Ermessensspielraum.

(194) Eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit kann in einem bestimmten Fall jedoch nur dann gerechtfertigt sein, wenn es klare Hinweise auf ein echtes Erfordernis des öffentlichen Interesses gibt, das

Vorrang vor dem Recht des Einzelnen auf Bewegungsfreiheit genießt. Maßnahmen präventiver Art müssen auf konkreten und tatsächlich aufschlussreichen Elementen hinsichtlich der Aktualität des Risikos, dessen Verwirklichung sie verhindern sollen, beruhen.

(195) Eine freiheitsbeschränkende Maßnahme darf nur nach konkreter Berücksichtigung der besonderen Situation der betroffenen Person verhängt oder aufrechterhalten werden. Darüber hinaus können innerstaatliche Behörden Maßnahmen, die die Bewegungsfreiheit einer Person einschränken, nicht lange verlängern, ohne regelmäßig zu überprüfen, ob sie gerechtfertigt sind. Bei der Prüfung der Schwere einer Einschränkung berücksichtigt der GH insbesondere deren Dauer.

(196) Schließlich ist es wichtig, dass die von einer Maßnahme präventiver Art betroffene Person über eine gerichtliche Kontrolle mit angemessenen Verfahrensgarantien verfügt. Sie muss tatsächlich die Möglichkeit haben, eine Klärung der Gründe für eine solche Einschränkung zu verlangen, und Zugang zu einem kontradiktorischen Verfahren haben.

##### ii. Beurteilung des GH

(197) Der GH stellt fest, dass der Eingriff in die Bewegungsfreiheit des Bf besonders intensiv war, da er sowohl ein Verbot, das Gemeindegebiet von Angers zu verlassen, eine nächtliche Ausgangssperre als auch die Verpflichtung umfasste, sich dreimal täglich bei den Ordnungskräften zu melden, und ein diesbezüglicher Verstoß mit Gefängnisstrafe bewehrt war. Er hält außerdem fest, dass der Bf insgesamt mehr als 13 Monate unter Hausarrest stand.

(198) Der Hausarrest des Bf wurde ursprünglich mit seiner »religiösen Radikalisierung«, seinem gewalttätigen Temperament und seiner strafrechtlichen Vorgeschichte begründet sowie mit der Tatsache, dass er versucht hatte, mit dem Anführer einer islamistischen Organisation in Kontakt zu treten, die den bewaffneten Dschihad sowie die Errichtung des Kalifats und die Anwendung der Scharia in Frankreich befürwortet.

(199) In dieser Hinsicht betont der GH, dass eine derartige Einschränkung der Bewegungsfreiheit nicht ausschließlich auf die Überzeugungen oder die Religionsausübung einer Person gestützt werden kann. Allerdings erinnert er daran, dass Art 9 EMRK nicht jede Handlung schützt, die durch Überzeugung oder Religion motiviert oder inspiriert ist. Im vorliegenden Fall stellte der GH fest, dass sich der Innenminister auf eine Reihe von Elementen stützte, die es ermöglichten, ein »Verhalten« zu charakterisieren, das [...] ernsthafte Gründe zur Annahme bot, es stelle eine Bedrohung der nationalen Sicherheit oder Ordnung dar [...]. Der GH unterstreicht, dass die Maßnahme einige Tage nach den Attentaten vom 13.11.2015 verhängt wurde, einem Zeitpunkt also, zu dem der Schutz der Bevölkerung und die Verhinderung

eines weiteren terroristischen Akts ohne jeden Zweifel ein zwingendes Erfordernis darstellten. Weiters [...] hängt die Wirksamkeit einer Maßnahme häufig von der Schnelligkeit ihrer Umsetzung ab. [...]

(200) Der GH ist der Ansicht, dass die strittige Maßnahme auf Gründen beruhte, die im vorliegenden Kontext, der durch das Vorhandensein einer außergewöhnlich schweren und andauernden Bedrohung für die nationale Sicherheit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung charakterisiert war, relevant und ausreichend sind.

(201) In der Folge wurden der Hausarrest und seine Modalitäten regelmäßig überprüft, wobei die persönliche Situation des Bf tatsächlich acht Mal vom Innenminister erneut geprüft wurde [...]. Bei der Entscheidung über seine Verlängerung stützte sich das Gericht auf ein Bündel von Indizien, das sich zunehmend verdichtete. In den Augen des GH konnten diese neuen Elemente von den nationalen Behörden vernünftigerweise als Verstärkung der ernsthaften Gründe für die Annahme angesehen werden, dass das Verhalten des Bf eine Bedrohung darstellte, die die Verlängerung seines Hausarrests rechtfertigte. Der GH stellt in der Tat fest, dass die Verwaltungsbehörde sich auf Informationen stützte, denen zufolge der Bf sich bereit erklärt hatte, gewalttätige Aktionen durchzuführen; auf seine Weigerung, die jüngsten Anschläge in einem freiwillig geführten Interview mit einem Journalisten zu verurteilen; auf die Tatsache, dass er mit einer Person Kontakt hatte, die wegen schwerer Gewalt gegen einen Polizisten zu einer hohen Strafe verurteilt wurde; auf die Tatsache, dass besonders gewalttätige dschihadistische Propagandavideos, die zur Anwendung tödlicher Gewalt aufrufen, auf Geräten gefunden wurden, die bei einer behördlichen Durchsuchung seiner Unterkunft in seinem Besitz waren; auf die Tatsache, dass er gegen das ihm auferlegte Kontaktverbot verstoßen hatte und deswegen verurteilt worden war; darauf, dass er sich während seiner Inhaftierung einer Figur der dschihadistischen Bewegung angenähert hatte, die wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung zur Begehung von Terrorakten verurteilt worden war; und auf das virulente oder provokative Verhalten, das er während seines Hausarrests gelegentlich gegenüber den Polizei- und Justizbehörden an den Tag gelegt hatte [...]. Der GH ist der Ansicht, dass es sich hierbei um konkrete Elemente handelt, aus denen die nationalen Behörden vernünftigerweise ableiten konnten, dass sie das Fortbestehen des Risikos offenlegen, dessen Verwirklichung mit der Maßnahme verhindert werden sollte [...], nämlich eine mögliche Tatbegehung. Er betont insb, dass die Verlängerung der Maßnahme über zwölf Monate hinaus unter anderem auf der Feststellung neuer Elemente beruhte [...]. [...]

(202) Darüber hinaus hält der GH fest, dass der Bf

fast während der gesamten Dauer der strittigen Maßnahme in Angers unter Hausarrest stand. [...] Im Laufe des Tages konnte er sich dort frei bewegen, sofern er der Verpflichtung nachkam, sich dreimal täglich auf der Polizeiwache von Angers zu melden. Diese war mit öffentlichen Verkehrsmitteln leicht erreichbar [...]. Der GH folgert daraus, dass weder der Hausarrest noch die zusätzlichen Verpflichtungen den Bf daran gehindert haben, ein soziales Leben zu führen und Kontakte zur Außenwelt zu knüpfen. Er stellt auch fest, dass die Verwaltungsbehörde die individuelle Situation des Bf, der weder Arbeit noch familiäre Verpflichtungen hatte, und seine Behauptungen bezüglich seiner gesundheitlichen Schwierigkeiten berücksichtigt hat, indem sie eine ernsthafte Prüfung des von ihm vorgelegten ärztlichen Attests vorgenommen hat. Sie betonte, dass der Bf nie eine Genehmigung zum Verlassen des in der Hausarrestanordnung festgelegten Gebiets oder eine Anpassung der Maßnahme aus familiären oder beruflichen Gründen bei der Verwaltungsbehörde beantragt hat. Er beschränkte sich darauf, die Reduktion seiner Meldepflichten bei der Polizeiwache anzustreben, indem er sich auf vorübergehende Mobilitätsschwierigkeiten berief, die nicht als erwiesen angesehen wurden. [...]

(203) Aus all diesen Überlegungen leitet der GH ab, dass die Dauer der Maßnahme und die Aufrechterhaltung der darin enthaltenen Einschränkungen auf relevanten und ausreichenden Gründen beruhten.

(204) Darüber hinaus stellt der GH fest, dass alle Verwaltungsentscheidungen gegen den Bf einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden [...]. Der Bf, dem systematisch Prozesskostenhilfe gewährt wurde, war faktisch in der Lage, seine Argumente vor den innerstaatlichen Gerichten vorzubringen, die die Rechtfertigung des Hausarrests bei jeder seiner Verlängerungen erneut ernsthaft prüften.

(205) Der Bf behauptet schließlich, dass die innerstaatlichen Gerichte hauptsächlich auf der Grundlage von *notes blanches* entschieden hätten, die seiner Meinung nach schwer anzufechten sind. Er kritisiert deren überragenden Einfluss auf den Richter und behauptet, dass ihm Mindestgarantien für ein faires Verfahren vorenthalten worden seien. In diesem Punkt macht die Regierung geltend, dass [die Praxis der *notes blanches*] es ermöglicht, jene Elemente, auf die sich die Verwaltungsbehörde bei der Ergreifung der strittigen Maßnahme gestützt hat, sowohl der betroffenen Person als auch dem Richter zur Kenntnis zu bringen, ohne die Tätigkeit der Nachrichtendienste zu behindern, insb unter Wahrung des notwendigen Geheimnisses ihrer Quellen.

(206) Der GH erinnert daran, dass er anerkannt hat, dass sich die Verwendung vertraulicher Informationen in Fällen, in denen die nationale Sicherheit auf dem Spiel steht, als unvermeidlich erweisen kann. [Dies bedeutet] jedoch nicht, dass die nationalen Behörden

jeglicher Kontrolle durch die innerstaatlichen Gerichte entgehen, wenn sie behaupten, dass der Fall die nationale Sicherheit und den Terrorismus berührt [...]. [...] Es gilt daher zu untersuchen, ob die Beibringung der *notes blanches* von ausreichenden Verfahrensgarantien begleitet wurde.

(207) [...] Im vorliegenden Fall konstatiert der GH, dass der Bf durch das Einbringen der *notes blanches* in das kontradiktorische Verfahren von den Elementen, die seinen Hausarrest begründeten, Kenntnis erhielt und ihm dies eine effektive Möglichkeit gab, diesbezüglich eine Klärung zu verlangen. Der Bf hat diese Elemente größtenteils nicht bestritten, da er bei mehreren Anhörungen nicht anwesend war und die innerstaatlichen Gerichte nie aufgefordert hat, von ihren Untersuchungsbefugnissen Gebrauch zu machen. Die innerstaatlichen Gerichte waren ihrerseits der Ansicht, dass die geschilderten Tatsachen hinreichend genau und ausführlich waren. Nach Kenntnisnahme der *notes blanches* [...] ist der GH der Ansicht, dass eine solche Schlussfolgerung nicht als willkürlich angesehen werden kann.

(208) Der GH kommt zu dem Schluss, dass der Bf unter den Umständen des Falles angemessene Verfahrensgarantien genossen hat.

(209) In Anbetracht aller vorstehenden Erwägungen und unter Berücksichtigung des zwingenden Erfordernisses der Verhinderung terroristischer Handlungen, des Verhaltens des Bf, der Verfahrensgarantien, die er tatsächlich genossen hat, und der regelmäßigen Überprüfung der Notwendigkeit des Hausarrests kommt der GH zu dem Schluss, dass der Hausarrest nicht unverhältnismäßig war. Folglich lag **keine Verletzung** von **Art 2 4. ZPEMRK** vor (einstimmig). [...]