

## Nr. 14

### De Wilde, Ooms und Versyp gegen Belgien – Hauptsache

(Belgische Landstreicher-Fälle)

Urteil vom 18. Juni 1971 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 12 unter dem Fall-Namen: *Affaires De Wilde, Ooms et Versyp* (« *Vagabondage* ») / *De Wilde, Ooms and Versyp Cases* („*Vagrancy*“ *Cases*).

**Beschwerde Nr. 2832/66** u.a. Die drei von der Kommission zu einem Verfahren verbundenen Beschwerden wurden 1966 eingelegt und am 24. Oktober 1969 von der belgischen Regierung vor den EGMR gebracht.

**EMRK:** Überprüfung prozesshindernder Einreden, Art. 45 (Art. 32 n.F.); Rechtswegerschöpfung, Art. 26 (Art. 35 Abs. 1 n.F.); Freiheitsentziehung für Landstreicher, Art. 5 Abs. 1 lit. e; gerichtliche Überprüfung der Freiheitsentziehung, Art. 5 Abs. 4; Zwangsarbeit, Art. 4 Abs. 3 lit. a; Kontrolle der Korrespondenz, Art. 8; Recht auf wirksame Beschwerde, Art. 13.

**VerfO-EGMR:** Rolle der Kommission bei der Zulässigkeitsprüfung, Frist für Einreden, Art. 46 Abs. 1 (Text in Ziff. 54 des Urteils).

**Innerstaatliches Recht:** Gesetz vom 27. November 1891 zur Bekämpfung von Landstreicherei und Bettellei (Gesetz von 1891).

**Ergebnis:** Kompetenz des Gerichtshofs zur erneuten Prüfung prozesshindernder Einreden bejaht. Einreden sind, soweit nicht wegen Präklusion unzulässig, unbegründet. Verletzung von Art. 5 Abs. 4; keine Verletzung von Art. 5 Abs. 1; Nichtanwendbarkeit von Art. 5 Abs. 3 und Art. 7; keine Verletzung von Art. 4, 8 und 13; Entscheidung zu Art. 50 (Art. 41 n.F.) vorbehalten.

**Sondervoten:** Sechs.

#### Sachverhalt:

(Zusammenfassung)

Die drei Beschwerdeführer (Bf.) hatten sich unabhängig voneinander auf Polizeirevier in Charleroi, Namur und Brüssel als mittel-, arbeits- sowie obdachlos gemeldet und um Unterbringung in einer, bekanntermaßen geschlossenen, Wohlfahrtseinrichtung („*colonie de bienfaisance*“ [Arbeitshaus]) nachgesucht. Jeweils noch am selben oder am folgenden Tag wurden sie vor den zuständigen Friedensrichter (Polizeigericht) gebracht, der in einer öffentlichen mündlichen Verhandlung Personalien, Alter, körperlichen und geistigen Zustand sowie Lebenswandel der Betroffenen überprüfte und sie dann in die entsprechenden Einrichtungen einwies. Ihre nach einiger Zeit gestellten und mehrfach wiederholten Anträge auf Entlassung wurden von den Behörden zunächst als verfrüht abgelehnt. Die Bf. rügen, dass ihnen gegen diese freiheitsentziehenden Maßnahmen kein Rechtsbehelf zur Verfügung steht.

*Jacques De Wilde*, 37 Jahre alt, ging am 18. April 1966 um 11 Uhr zur Polizei in Charleroi. Seine Kindheit hatte er überwiegend in Waisenhäusern verbracht. Nach Erreichen der Volljährigkeit diente er siebeneinhalb Jahre in der französischen Fremdenlegion und erhielt zur fraglichen Zeit von den französischen Behörden als 50 %iger Kriegsinvalide im Quartal 3.217,- belgische

Franken [ca. 80,- Euro]<sup>1</sup> Pension. Gelegentlich verdingte er sich als Landarbeiter. Im Polizeiregister waren in den letzten 15 Jahren 13 Verurteilungen und fünf Einweisungen in Arbeitshäuser eingetragen. Der Friedensrichter wies den Bf. gem. Art. 13 des Gesetzes vom 27. November 1891 zur Bekämpfung von Landstreicherei und Bettelei (Gesetz von 1891) auf die Dauer von zwei Jahren in ein Arbeitshaus ein. De Wilde kam jedoch nach knapp sieben Monaten wieder frei.

*Franz Ooms* (31 Jahre alt, Gerüstebauer) erschien am 21. Dezember 1965 um 6.15 h auf einer Polizeiwache in Namur und wurde noch am selben Tag vom Friedensrichter gem. Art. 16 des Gesetzes von 1891 auf unbestimmte Dauer in ein Arbeitshaus eingewiesen. Nachdem sich sowohl die Heilsarmee in Brüssel als auch seine Mutter bereit erklärt hatten, ihn aufzunehmen, kam er nach einem Jahr frei.

*Edgard Versyp* (54 Jahre alt, Zeichner) meldete sich am 3. November 1965 um 21 h bei der Polizei in Brüssel und wurde am folgenden Tag vom Friedensrichter gem. Art. 13 des Gesetzes von 1891 auf die Dauer von zwei Jahren in ein Arbeitshaus eingewiesen. Er kam nach einem Jahr und neun Monaten wieder frei.

Die belgische Regierung teilte dem Gerichtshof während des Verfahrens mit, dass sie seit längerem eine Reform des Gesetzes von 1891 mit dem Ziel vorbereitet, gegen die Entscheidungen des Friedensrichters Rechtsmittel zum Gericht Erster Instanz zuzulassen. Zur Postkontrolle untergebrachter Landstreicher wird in Ziff. 39 des Urteils ausgeführt:

„**39.** Gemäß Art. 20 bis 24 und 95 des Königlichen Erlasses vom 21. Mai 1965 kann die Korrespondenz untergebrachter Landstreicher – die in dieser Hinsicht und auch sonst so ähnlich wie strafrechtlich verurteilte Gefangene behandelt werden – kontrolliert werden. Davon ausgenommen ist auf jeden Fall der Briefwechsel mit dem Rechtsanwalt ihrer Wahl, dem Direktor der betreffenden Anstalt, dem Generalinspekteur und dem Generaldirektor der Verwaltung der Strafanstalten, dem Generalsekretär des Justizministeriums, mit den Justizbehörden, Ministern, Präsidenten der Parlamentskammern, mit dem König, usw. Die Korrespondenz mit der Europäischen Menschenrechtskommission wird in dem genannten Erlass zwar nicht erwähnt, doch hat der Justizminister die Direktoren der Strafanstalten und der Einrichtungen zur Sicherungsverwahrung, einschließlich der in Merxplas und Wortel, darüber informiert, dass „ein von einem Gefangenen an diese Institution gerichteter Brief nicht zu kontrollieren und, vom Absender ausreichend für eine Auslandsendung frankiert (...), an die Rechtsabteilung (...) weiterzuleiten ist, die es übernimmt, den Brief dem Empfänger zu übermitteln (Rundschreiben vom 7. September 1957 in der zur Zeit der Unterbringung der Bf. geltenden Fassung; ...)“.

Die *Europäische Menschenrechtskommission* kommt in ihrem Bericht (Art. 31 EMRK) vom 19. Juli 1969 zu dem Ergebnis, dass Art. 4, Art. 5 Abs. 4 u. Art. 8 der Konvention verletzt sind, dass Art. 3 u. Art. 5 Abs. 1 nicht verletzt sind, dass Art. 5 Abs. 3, Art. 6 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3 u. Art. 7 nicht anwendbar sind. Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass es nicht geboten ist, Art. 13 in Betracht zu ziehen.

<sup>1</sup> Anm. d. Hrsg.: Zur Umrechnung siehe Fn. 1 auf S. 122.

*Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 16., 17. und 18. November 1970 sind vor dem Gerichtshof erschienen:*

*für die Regierung:* J. De Meyer, Professor an der Universität Löwen, Mitglied des Staatsrates, als Verfahrensbevollmächtigter;

*für die Kommission:* M. Sørensen als Hauptdelegierter sowie W.F. de Gaay Fortman als Delegierter.

**Entscheidungsgründe:**

(Übersetzung)

*I. Zu Fragen der Zuständigkeit und der Zulässigkeit*

**44.-46. (...)**

*A. Zur Prüfungskompetenz des Gerichtshofs im Hinblick auf die von der Regierung vorgebrachten Einreden der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und des verspäteten Vorbringens bei den von der Kommission für zulässig erklärten Menschenrechtsbeschwerden*

**47.-48.** [Der Gerichtshof bekräftigt unter Bezugnahme auf seine Argumentation im Teilurteil vom 9.2.1967 zum *Belgischen Sprachenfall*, EGMR-E 1, 28 f. seine Kompetenz, trotz der zurückweisenden Entscheidung der Kommission in deren Zulässigkeitsprüfung, die Einreden der Regierung erneut zu prüfen].<sup>2</sup>

**49.** In Wahrheit folgt aus Art. 45, dass der Gerichtshof seine Zuständigkeit nur hinsichtlich der Fälle wahrnehmen kann, mit denen er ordnungsgemäß befasst worden ist, und dass seine Kontrolle sich notwendigerweise zuerst auf die Beachtung der in Art. 47 und 48 niedergelegten Bedingungen erstreckt. Wenn der Gerichtshof jedoch ordnungsgemäß mit einer Sache befasst worden ist, besitzt er die volle Zuständigkeit und darf über sämtliche Tatsachen- und Rechtsfragen befinden, die sich im Laufe des Verfahrens stellen.

**50.** Es ist demzufolge schwer einzusehen, wie die vor dem Gerichtshof aufgeworfenen Fragen zur Auslegung und Anwendung von Art. 26 außerhalb seiner Zuständigkeit liegen sollen. Dies ist umso weniger verständlich, als die Regel der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs den Bereich eingrenzt, für den die Vertragsstaaten übereingekommen sind, sich wegen ihnen entgegengehaltener Verletzungen [der Konvention] vor den Organen der Konvention zu verantworten; hinzu kommt, dass der Gerichtshof die Beachtung der diesbezüglichen Vorschriften ebenso sicherzustellen hat wie die Achtung der in der Konvention und den Protokollen garantierten individuellen Rechte und Freiheiten.

Das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, das die Staaten davon entbindet, ihr Handeln vor einem internationalen Organ zu

<sup>2</sup> Anm. d. Hrsg.: Die erneute Zulässigkeitsprüfung entgegen dem Votum der Kommission gibt der Regierung, die ihre von der Kommission zurückgewiesene Einrede vor dem Gerichtshof lediglich wiederholt, im Unterschied zum Bf., der nach einer Unzulässigkeitsentscheidung der Kommission gar nicht bis vor den Gerichtshof gelangt, eine zweite Instanz.

Der aus der erneuten Zulässigkeitsprüfung des Gerichtshofs entstandene, das Verhältnis von Kommission und Gerichtshof belastende, institutionelle Antagonismus wird durch das Protokoll Nr. 11 überwunden, da die zuvor auf Kommission, Ministerkomitee des Europarats und Gerichtshof verteilten Rechtsprechungszuständigkeiten insgesamt auf den ständigen Gerichtshof allein übertragen werden.

rechtfertigen, solange sie keine Gelegenheit hatten, in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung Abhilfe zu schaffen, gehört zu den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, auf die Art. 26 ausdrücklich verweist.

Die Sechs-Monats-Frist ergibt sich aus einer speziellen Vorschrift der Konvention und stellt einen Faktor der Rechtssicherheit dar.

**51.** Diese Schlussfolgerung wird in keiner Weise durch die Befugnisse entkräftet, die Art. 27 der Konvention der Kommission in Bezug auf die Zulässigkeit der Beschwerden zuerkennt. Die Aufgabe, die dieser Artikel der Kommission zuweist, ist die eines Filters: die Kommission nimmt die Beschwerden entweder an oder sie nimmt sie nicht an. Ihre Entscheidungen, Beschwerden, die sie für unzulässig hält, zurückzuweisen, sind unanfechtbar. Ebenso ist es bei den Entscheidungen, mit denen sie eine Beschwerde annimmt; diese werden in völliger Unabhängigkeit getroffen (s. sinngemäß das Urteil *Lawless* vom 14. November 1960, Série A Nr. 1, S. 11, EGMR-E 1, 3). Die Entscheidung, eine Beschwerde anzunehmen, bewirkt, dass die Kommission daraufhin ihre in den Art. 28 bis 31 der Konvention beschriebenen Aufgaben wahrnimmt, und dass die Möglichkeit einer Befassung des Gerichtshofs eröffnet ist, doch bindet diese Entscheidung den Gerichtshof nicht, ebenso wenig wie das Votum der Kommission in ihrem abschließenden Bericht „zu der Frage ..., ob sich aus den festgestellten Tatsachen ergibt, dass der betreffende Staat seine Verpflichtungen aus der Konvention verletzt hat“ (Art. 31).

**52.** Aus diesen Gründen erachtet sich der Gerichtshof für zuständig, über die im vorliegenden Fall aufgeworfenen Fragen der Nichterschöpfung [des innerstaatlichen Rechtswegs] und des verspäteten Vorbringens zu erkennen.

### B. Zur Präklusion

**53.** Die Zuständigkeit des Gerichtshofs, über die von der belgischen Regierung erhobenen Einreden zu entscheiden, bedeutet keineswegs, dass der Gerichtshof die diesbezügliche Verhaltensweise der Regierung im Verfahren vor der Kommission außer Acht zu lassen hätte.

**54.** Es ist in der Tat ständige Praxis internationaler und innerstaatlicher Gerichte, dass die Einreden der Unzulässigkeit grundsätzlich *in limine litis* erhoben werden müssen. Dies ist, wenn auch nicht immer zwingend, so doch mindestens ein *desideratum* einer geordneten Rechtspflege und ein Erfordernis der Rechtssicherheit. Der Gerichtshof selbst hat in Art. 46 Abs. 1 seiner Verfahrensordnung vorgeschrieben, dass „jede Einrede spätestens vor Ablauf der Frist vorgebracht werden muss, die für die Einreichung der ersten schriftlichen Stellungnahme der die Einrede erhebenden Partei festgesetzt worden ist“.

Gewiss handelt es sich vor dem Gerichtshof nicht um dasselbe Verfahren wie vor der Kommission und gewöhnlich sind die Parteien nicht dieselben, doch handelt es sich um denselben Fall. Und es entspricht der allgemeinen Grundkonzeption der Konvention, dass die Einreden der Unzuständigkeit und der Unzulässigkeit grundsätzlich zuerst vor der Kommission erhoben werden müssen, soweit deren Natur und die Umstände dies erlauben (vgl. Urteil *Stögmüller* vom 10. November 1969, Série A Nr. 9, S. 41-42, Ziff. 8,

EGMR-E 1, 87 f. und Urteil *Matznetter* vom selben Tag, Série A Nr. 10, S. 32, Ziff 6, EGMR-E 1, 95).

**55.** Ferner sind die Staaten durch nichts gehindert, auf den Vorteil aus der Regel der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zu verzichten, die ja im Wesentlichen den Zweck hat, die nationale Rechtsordnung zu schützen. Hierzu existiert seit langem eine ständige internationale Praxis, von der die Konvention mit Sicherheit nicht hat abweichen wollen; denn sie bezieht sich in ihrem Art. 26 auf die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts. Wenn ein derartiger Verzicht im Verfahren vor der Kommission erfolgt (cf. z.B. *Annuaire de la Convention*, Vol. 7, S. 259-261), ist es nicht vorstellbar, dass die betreffende Regierung nach Anrufung des Gerichtshofs diesen Verzicht nach Belieben rückgängig machen kann.

**56.-62.** [Der Gerichtshof kommt in Anwendung der genannten Erwägungen auf die verschiedenen Varianten der drei Ausgangsfälle zu dem Ergebnis, dass die Regierung entweder präkludiert ist, die Einreden der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs sowie der Nichteinhaltung der Sechsmonats-Frist durch die Bf. zu erheben, oder dass diese Einreden, soweit zulässig, nicht begründet sind (s.u. S. 120, Tenor I., 1-6).]

## II. Zur Begründetheit

### 63. (...)

#### A. Zur „einleitenden allgemeinen Stellungnahme“ der Regierung

**64.** In ihren Schriftsätzen und Plädoyers hat die Regierung daran erinnert, dass die Aufgabe des Gerichtshofs darin besteht, über drei konkrete Anwendungsfälle der strittigen Gesetzgebung zu entscheiden und nicht über ein abstraktes Problem der Vereinbarkeit dieser Gesetzgebung mit der Konvention; sie hat sich dabei auf das Urteil *De Becker* vom 27. März 1962 (Série A Nr. 4, S. 26 a.E., EGMR-E 1, 24 f., Ziff. 14) gestützt. Hiervon ausgehend hat die Regierung hervorgehoben, dass die Bf. aus freien Stücken bei der Polizei vorstellig wurden und dass ihre Einweisung in Wortel und Merxplas „die Folge eines ausdrücklichen oder stillschweigenden Wunsches war, ausdrücklich bei Versyp und Ooms, stillschweigend bei De Wilde“. Der Regierung zufolge kann eine derartige „freiwillige Gestellung“ keineswegs als „Freiheitsentziehung“ i.S.v. Art. 5 gewertet werden. Sie hat daraus den Schluss gezogen, der Gerichtshof solle die Hypothese einer Verletzung der Konvention von vornherein ausschließen, sowohl „für die Unterbringung selbst“ wie auch „für deren Umstände“.

**65.** Diese Argumentation überzeugt den Gerichtshof nicht.

Die Tatsache, dass jemand zur Polizei geht, um untergebracht zu werden, kann auf eine zeitweilige Notlage oder Hilflosigkeit zurückzuführen sein. Sie bedeutet nicht notwendigerweise, dass der Bittsteller Landstreicher, weniger noch dass er berufsmäßiger Bettler ist oder dass seine Landstreicherei auf einen der Umstände – Müßiggang, Trunksucht oder Verwahrlosung – zurückzuführen ist, die gem. Art. 13 des Gesetzes von 1891 zu einer strengeren Verwahrungsmaßnahme führen können.

Soweit der Wille des Betroffenen eine Rolle gespielt hat, kann er übrigens den Zwangs- und nicht „einverständlichen“ Charakter der inkriminierten

Maßnahmen weder beseitigen noch verdecken, der sich unzweideutig aus dem Gesetzestext (Art. 8, 13, 15, 16 und 18 des Gesetzes von 1891) und aus dem Akteninhalt ergibt.

Schließlich und vor allem kommt dem Recht auf Freiheit in einer „demokratischen Gesellschaft“, wie die Konvention sie versteht, eine zu große Bedeutung zu, als dass eine Person den Schutz der Konvention verliert, nur weil sie sich zur Unterbringung gestellt hat. Eine Freiheitsentziehung kann gegen Art. 5 verstoßen, auch wenn der Betroffene sie akzeptiert haben sollte. Auf einem Sachgebiet, das den *ordre public* innerhalb des Europarats berührt, ist bei jeder Maßnahme, die die garantierten Rechte und Freiheiten verletzen könnte, eine höchst sorgfältige Prüfung durch die Konventionsorgane in jedem Einzelfall geboten. Art. 12 des Gesetzes von 1891 anerkennt im Übrigen die Notwendigkeit einer derartigen Kontrolle auf der nationalen Ebene: Er verpflichtet den Friedensrichter, bei jedem, der ihm wegen Landstreicherei vorgeführt wird, „die Personalien, das Alter, den körperlichen und geistigen Zustand sowie den Lebenswandel“ zu überprüfen. Die „freiwillige Gestellung“ der Bf. entbindet den Gerichtshof keineswegs von der Prüfung, ob eine Verletzung der Konvention vorliegt oder nicht.

*B. Zur behaupteten Verletzung von Art. 5 Abs. 1*

**66.** Art. 5 Abs. 1 lit. e der Konvention lautet: [Text s.u. S. 629].

**67.** [Da die Unterbringung aufgrund der Entscheidung des Friedensrichters erfolgte, ist die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung zu prüfen].

**68.** Die Konvention enthält keine Definition des Begriffs „Landstreicher“. Die Definition ist in Art. 347 des belgischen Strafgesetzbuches enthalten, der da lautet: „Landstreicher sind Personen, die keinen festen Wohnsitz haben, über keine Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügen und für gewöhnlich weder Gewerbe noch Beruf ausüben“. Wenn diese drei Tatbestandsmerkmale zusammen erfüllt sind, können sie die zuständigen Behörden veranlassen, den Betroffenen wegen Landstreicherei zur Verfügung der Regierung zu stellen. Die vorgenannte Definition erscheint keineswegs mit dem üblichen Verständnis des Wortes „Landstreicher“ unvereinbar zu sein und der Gerichtshof ist der Ansicht, dass eine Person, die „Landstreicher“ i.S.v. Art. 347 StGB ist, unter die Ausnahmeregelung des Art. 5 Abs. 1 lit. e fällt.

Im vorliegenden Fall nun ist das Fehlen eines festen Wohnsitzes und der Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts nicht allein aus der Initiative der Bf. herzuleiten, die sich bei der Polizei gemeldet haben, sondern auch aus Ihren damaligen Erklärungen: Sie bestätigten alle drei keine Arbeit zu haben (...). Den gewohnheitsmäßigen Charakter dieser Untätigkeit haben die Friedensrichter in Charleroi, Namur und Brüssel aus den ihnen vorliegenden Angaben über die Bf. herleiten können. Dies dürfte zudem durch den Umstand bestätigt sein, dass die drei Bf., obwohl sie zu arbeiten behaupten, offensichtlich die Mindestzahl an Arbeitstagen in einem bestimmten Zeitraum nicht nachweisen konnten, die ihnen nach dem Königlichen Erlass vom 20. Dezember 1963 (Art. 118 ff.) erlaubt hätte, Arbeitslosengeld zu beanspruchen.

**69.** Demzufolge konnten die Bf. als „Landstreicher“ gem. Art. 5 Abs. 1 lit. e der Konvention einer Freiheitsentziehung unterworfen werden, vorausgesetzt, dass diese von den zuständigen Behörden und im Einklang mit dem in Belgien gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren angeordnet worden ist.

(...)

**70.** Der Gerichtshof erkennt also weder eine Gesetzeswidrigkeit noch Willkür darin, dass die drei Bf. zur Verfügung der Regierung gestellt worden sind, noch erkennt er einen Grund, die daraus resultierende Freiheitsentziehung als mit Art. 5 Abs. 1 lit. e der Konvention unvereinbar anzusehen.

*C. Zur behaupteten Verletzung von Art. 5 Abs. 3*

**71.** [Die Vorschrift ist auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar.]

*D. Zur behaupteten Verletzung von Art. 5 Abs. 4*

**72.** (...)

**73.** Obwohl der Gerichtshof im vorliegenden Fall keine Unvereinbarkeit mit Art. 5 Abs. 1 (s.o. Ziff. 67-70) festgestellt hat, entbindet ihn dies nicht von der Prüfung, ob Art. 5 Abs. 4 verletzt worden ist. Es handelt sich hierbei im Ergebnis um verschiedene Vorschriften, und die Beachtung der zweiten Vorschrift ergibt sich nicht eo ipso aus der Beachtung der ersten: „Jede Person ..., der die Freiheit entzogen ist“, ob rechtmäßig oder nicht, hat Anspruch darauf, dass ein Gericht die Rechtmäßigkeit dieser Freiheitsentziehung überprüft; eine Verletzung kann also entweder aus der Unvereinbarkeit der Freiheitsentziehung mit Abs. 1 resultieren oder aus dem Fehlen eines Abs. 4 genügenden Rechtsbehelfs oder aus beidem zugleich.

*1. Zu den Entscheidungen über die Unterbringung*

**74.-75.** (...)

**76.** Auf den ersten Blick könnte der Wortlaut von Art. 5 Abs. 4 daran denken lassen, dass er dem Inhaftierten das Recht zuerkennt, die Rechtmäßigkeit einer vorangegangenen Entscheidung über seine Freiheitsentziehung immer durch ein Gericht überprüfen zu lassen. Die beiden offiziellen Texte benutzen indes nicht dieselben Termini, der englische Text spricht von „[to take] proceedings“ und nicht von „appeal“, „recourse“ oder „remedy“ (vgl. die Art. 13 und 26).<sup>3</sup> Im Übrigen ist klar, dass Art. 5 Abs. 4 den Zweck hat, festgenommenen oder inhaftierten Personen das Recht auf eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der ihnen gegenüber verhängten Maßnahme zu sichern. Das Wort „Gericht“ (tribunal/court) steht dort im Singular und nicht im Plural. Wenn die freiheitsentziehende Entscheidung von einem Verwaltungsorgan getroffen wurde, verpflichtet Art. 5 Abs. 4 die Staaten ohne Zweifel, dem Inhaftierten einen Rechtsbehelf bei einem Gericht zu eröffnen, doch weist nichts darauf hin, dass dies auch dann gilt, wenn sie [die freiheitsentziehende Entscheidung] von einem Gericht getroffen worden wäre, das am Ende eines gerichtlichen Verfahrens entscheidet. In dem letztgenannten Fall ist die

<sup>3</sup> Anm. d. Hrsg.: Der französische Text lautet: ... a le droit d'introduire un recours devant un tribunal.

von Art. 5 Abs. 4 gewollte Kontrolle bereits in der Entscheidung selbst enthalten; das ist z.B. bei einer „Verurteilung“ zu einer Gefängnisstrafe „durch ein zuständiges Gericht“ so (Art. 5 Abs. 1 lit. a der Konvention). Daraus lässt sich schließen, dass Art. 5 Abs. 4 beachtet ist, wenn die Festnahme oder die Freiheitsentziehung eines Landstreichers nach Abs. 1 lit. e von einem „Gericht“ i.S.v. Abs. 4 angeordnet worden ist.

Aus Ziel und Zweck des Art. 5 sowie aus dem Wortlaut seines Abs. 4 (*recours/proceedings*) ergibt sich, dass ein Organ, um als „Gericht“ qualifiziert zu sein, die auf eine Freiheitsentziehung anzuwendenden grundlegenden Verfahrensgarantien gewährleisten muss. Wenn das Verfahren vor dem zuständigen Organ diese [Garantien] nicht bietet, kann der Staat nicht von der Verpflichtung entbunden werden, dem Betroffenen Zugang zu einer zweiten Behörde zu eröffnen, die sämtliche Garantien eines gerichtlichen Verfahrens aufweist.

Alles in allem ist der Gerichtshof der Ansicht, dass Art. 5 Abs. 4 sich mit dem Tätigwerden eines einzigen Organs begnügt, unter der Voraussetzung allerdings, dass das angewandte Verfahren einen gerichtlichen Charakter hat und dem Betroffenen die Garantien gewährleistet, die der Art der Freiheitsentziehung, um die es geht, angemessen sind.

**77.** Demzufolge hat der Gerichtshof geprüft, ob in den vorliegenden Fällen der Friedensrichter die Qualität eines „Gerichts“ i.S.v. Art. 5 Abs. 4 aufweist und insbesondere, ob den Bf. die oben beschriebenen Garantien zuteil geworden sind. (...)

**78.** Tatsächlich verwendet die Konvention das Wort „Gericht“ in mehreren Artikeln. Sie benutzt es, um eines der für die jeweilige Vorschrift konstitutiven Elemente zu bezeichnen, in der dem Einzelnen die fragliche Garantie zugesichert wird (cf. neben Art. 5 Abs. 4, die Art. 2 Abs. 1, 5 Abs. 1 lit. a und b sowie Art. 6 Abs. 1). Es handelt sich dabei in den verschiedenen Fällen um Organe, die nicht nur grundlegende Eigenschaften gemeinsam haben, darunter in erster Linie die Unabhängigkeit von der Exekutive und von den Prozessparteien (cf. Urteil *Neumeister* vom 27. Juni 1968, Série A Nr. 8, S. 44, Ziff. 24, EGMR-E 1, 71), sondern auch die Garantien eines gerichtlichen Verfahrens. Die von der Konvention gewollten Verfahrensmodalitäten müssen jedoch in den verschiedenen Fällen, in denen sie die Intervention eines Gerichts fordert, nicht identisch sein. Um die Frage zu entscheiden, ob ein Verfahren hinreichende Garantien bietet, müssen die Besonderheiten der Umstände in Betracht gezogen werden, unter denen es abläuft. So ist der Gerichtshof im Fall *Neumeister* zu der Ansicht gelangt, dass die zuständigen Gerichtsbehörden trotz fehlender „Waffengleichheit“ zwischen der Staatsanwaltschaft und einer Person, die ihre vorläufige Enthaltung beantragt, „Gerichte“ blieben (ebenda); indes könnte es bei einem anderen Kontext anders sein und auch z.B. in einer anderen Situation, auf die Art. 5 Abs. 4 anwendbar ist.

**79.** Es ist also Aufgabe des Gerichtshofs zu klären, ob das Verfahren vor den Polizeigerichten Charleroi, Namur und Brüssel den Anforderungen des Art. 5 Abs. 4 entsprach, wie sie sich aus der hier vorgenommenen Interpretation ergeben. Die Freiheitsentziehung, die De Wilde, Ooms und Versyp in ih-

rer Beschwerde rügen, ähnelt der, wie sie von einem Strafgericht verhängt wird. Deshalb sollte das zur Anwendung kommende Verfahren Garantien bieten, die nicht deutlich geringer sind als jene, die in den Mitgliedstaaten des Europarates auf dem Gebiet des Strafrechts existieren.

Nach der belgischen Gesetzgebung wird jede Person, die als Landstreicher angetroffen wird, festgenommen und – grundsätzlich innerhalb von 24 Stunden – vor ein Polizeigericht gebracht (Art. 8 des Gesetzes von 1891 und Art. 3 des Gesetzes vom 1. Mai 1849). Zur Vernehmung einer solchen Person beschränkt sich das Gesetz von 1891 in seinem Art. 12 auf den Hinweis, dass der Friedensrichter die Personalien, das Alter, den körperlichen und geistigen Zustand sowie den Lebenswandel der vorgeführten Person überprüft. Zu den Verteidigungsrechten findet sich die einzige einschlägige Vorschrift in Art. 3 des Gesetzes vom 1. Mai 1849, wonach dem Betreffenden auf Antrag eine Frist von drei Tagen gewährt wird. Nach Auskunft der Regierung findet das Strafverfahrensrecht auf die Unterbringung von Landstreichern keine Anwendung.

Das Verfahren, um das es geht, entspricht dem administrativen Charakter der zu treffenden Entscheidung. Die Garantien, die es sichert, sind mit den für Straftat geltenden Garantien nicht zu vergleichen, obwohl doch die Unterbringung der Landstreicher einer solchen Haft in vielerlei Hinsicht nahe kommt. Es ist schwer zu verstehen, dass wegen einfacher Landstreicherei festgenommene Personen sich mit einem derart summarischen Verfahren abfinden müssen: Personen, die viel kürzere Strafen verwirkt haben als die in Art. 13 und selbst in Art. 16 des Gesetzes von 1891 vorgesehenen Maßnahmen – einschließlich jener, die wegen Verletzung der Art. 342 bis 344 StGB (qualifizierte Landstreicherei) verfolgt werden – genießen die weiterreichenden Garantien der Strafprozessordnung. Zweifellos weist das genannte Verfahren bestimmte gerichtliche Züge auf, wie die Öffentlichkeit der Vernehmung und der Verkündung, doch reicht dies nicht aus, um dem Friedensrichter den Charakter eines „Gerichts“ i.S.v. Art. 5 Abs. 4 zu verleihen, wenn man den Ernst dessen, was für den Betroffenen auf dem Spiel steht, hinreichend in Betracht zieht, nämlich eine lange Freiheitsentziehung verbunden mit verschiedenen entehrenden Konsequenzen. Deshalb genügt dieses Verfahren in sich den Anforderungen des Art. 5 Abs. 4 nicht, und die Kommission hat völlig zu Recht die Ansicht vertreten, dass den Bf. ein Rechtsbehelf hätte eröffnet sein müssen. Der Gerichtshof hat bereits bestätigt, dass De Wilde, Ooms und Versyp weder Zugang zu einem übergeordneten Gericht noch, in der Praxis wenigstens, zum Conseil d'État hatten (...).

**80.** Der Gerichtshof gelangt deshalb zu der Schlussfolgerung, dass in dem hier zur Entscheidung stehenden Punkt Art. 5 Abs. 4 dadurch verletzt worden ist, dass den drei Bf. die in diesem Absatz vorgeschriebenen Garantien nicht zuteil geworden sind.

## 2. Zur Ablehnung der von den Bf. an die Verwaltungsbehörden gerichteten Anträge auf Entlassung

**81.-84.** [Keine Verletzung von Art. 5 Abs. 4.]

*E. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 und 7*

**85.-87.** [Art. 6 wird wegen der bereits festgestellten Verletzung von Art. 5 Abs. 4 nicht geprüft. Art. 7 ist nicht einschlägig; Hinweis auf das Urteil *Lawless*, EGMR-E 1, 17, Ziff. 19.]

*F. Zur behaupteten Verletzung von Art. 4*

**88.** [Verbot der Zwangsarbeit, Text s.u. S. 628].

Nach Ansicht der Kommission war die Arbeit, zu der die Bf. verpflichtet wurden, wegen der festgestellten Verletzung von Art. 5 Abs. 4 im Hinblick auf Art. 4 nicht gerechtfertigt.

**89.** Der Gerichtshof hat im vorliegenden Fall ebenfalls eine Verletzung von Art. 5 Abs. 4 festgestellt (s.o. Ziff. 74 bis 80), doch meint er nicht, deshalb auf eine Verletzung von Art. 4 schließen zu müssen. Er ist im Ergebnis der Ansicht, dass Art. 4 Abs. 3 lit. a die Arbeit zulässt, die üblicherweise von Personen verlangt wird, denen die Freiheit gem. Art. 5 Abs. 1 lit. e entzogen worden ist. Und er hat auf der Grundlage der ihm vorliegenden Informationen festgestellt, dass gegen die letztgenannte Vorschrift nicht verstoßen worden ist (s.o. Ziff. 67 bis 70).

**90.** Ferner hat die den drei Bf. auferlegte Arbeitspflicht die Grenzen des „Üblichen“ i.S.v. Art. 4 Abs. 3 lit. a nicht überschritten; denn sie bezweckte ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft und stützte sich auf eine allgemeine Vorschrift, Art. 6 des Gesetzes von 1891, die in mehreren Mitgliedstaaten des Europarats eine Entsprechung hat (...).

Die belgischen Behörden haben demzufolge nicht gegen die Anforderungen des Art. 4 verstoßen.

*G. Zur behaupteten Verletzung von Art. 8*

**91.** Während ihrer Unterbringung unterlag die Korrespondenz der Bf. einer gewissen Kontrolle. Die Kommission hält dies für eine Verletzung von Art. 8: Einerseits ergäbe sich die Verletzung dieser Vorschrift aus der Nichtbeachtung von Art. 5 Abs. 4, andererseits hätte, selbst wenn die genannte Vorschrift beachtet worden wäre, die bloße Unterbringung wegen Landstreicherei nicht die Beschränkungen der Korrespondenzfreiheit nach sich ziehen dürfen, wie sie im Strafverfahren zulässig sind.

**92.** Zum ersten Argument erinnert der Gerichtshof an seine Erwägungen zur Zwangsarbeit, s.o. sinngemäß Ziff. 89.

**93.** [Zum zweiten Argument erinnert der Gerichtshof zunächst an den Text von Art. 8, der wie folgt lautet: Text s.u. S. 634].

Der Gerichtshof stellt fest, dass die umstrittene Kontrolle ohne Zweifel einen „Eingriff einer Behörde in die Ausübung des“ in Art. 8 Abs. 1 verbrieften „Rechts“ darstellte und i.S.v. Abs. 2 „gesetzlich vorgesehen“ war, und zwar in den Art. 20 bis 23 i.V.m. Art. 95 des Königlichen Erlasses vom 21. Mai 1965. Sodann hält der Gerichtshof im Lichte der erhaltenen Auskünfte fest, dass die zuständigen belgischen Behörden den Beurteilungsspielraum (*marge d'appréciation* / *margin of appreciation*), den Art. 8 Abs. 2 den Vertragsstaaten be-

lässt, hier nicht überschritten haben: Selbst bei Personen, die wegen Landstreicherei untergebracht sind, konnten die Behörden mit plausiblen Gründen von der Annahme ausgehen, dass die Beschränkungen „notwendig“ waren um die Ordnung aufrecht zu erhalten, Straftaten zu verhüten, die Gesundheit oder die Moral sowie die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen. Diese Beschränkungen waren jedenfalls auf eine lange Reihe von in Art. 24 des Königlichen Erlasses vom 21. Mai 1965 aufgeführten Fällen nicht anwendbar und auch nicht auf die Korrespondenz mit der Kommission (s.o. S. 111, Ziff. 39). Schließlich deutet nichts darauf hin, dass die Bf. Diskriminierung oder Amtsmissbrauch ausgesetzt waren (Art. 14 und 18 der Konvention).

#### *H. Zur behaupteten Verletzung von Art. 3*

**94.** De Wilde und Versyp haben die wegen Arbeitsverweigerung gegen sie verhängten Disziplinarstrafen gerügt. Die Kommission hat diese für mit Art. 3 vereinbar gehalten.

Auf der Grundlage der vorgetragenen Tatsachen stellt auch der Gerichtshof, selbst von Amts wegen, nicht die Spur einer Verletzung dieser Vorschrift fest.

#### *I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 13*

**95.** Die Bf. haben sich auf Art. 13 der Konvention berufen: Sie hätten keine „wirksame Beschwerdemöglichkeit bei einer innerstaatlichen Instanz“ gehabt, um den Schutz der in den Art. 5, 3, 4, 6, 7 und 8 niedergelegten Rechte zu erlangen.

Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die den Bf. zuteil gewordene Behandlung gegen Art. 5 Abs. 4 verstieß (s.o. Ziff. 74 bis 80); insoweit glaubt er nicht, eine etwaige Verletzung von Art. 13 prüfen zu müssen.

Zu den anderen Rügen der Bf. beschränkt sich der Gerichtshof auf die Feststellung, dass die Art. 3 bis 8 der Konvention im belgischen Recht direkt anwendbar sind. Wenn die Bf. also meinten, die umstrittenen Verwaltungsentscheidungen hätten die in diesen Artikeln niedergelegten Rechte verletzt, hätten sie dies vor den Staatsrat (Conseil d'État) bringen können.

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

#### *I. Zu den in den vorliegenden Fällen aufgeworfenen Fragen der Zuständigkeit und der Zulässigkeit*

1. mit zwölf gegen vier Stimmen, dass er zuständig ist, über die im vorliegenden Verfahren aufgeworfenen Fragen der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und des verspäteten Vorbringens zu erkennen;
2. einstimmig, dass die Regierung nicht präkludiert ist, den Grundsatz der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs in Bezug auf die Anordnungen der Friedensrichter in Charleroi, Namur und Brüssel geltend zu machen;
3. einstimmig, dass die Regierung präkludiert ist, sich auf die verspätet erfolgte Erhebung der Menschenrechtsbeschwerde des Edgard Versyp zu berufen;

4. einstimmig, dass die Regierung präkludiert ist, sich auf den Grundsatz der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zu berufen, insoweit es um die Entscheidungen des Justizministers geht, die Anträge der drei Bf. auf Freilassung abzulehnen;
5. einstimmig, die von der Regierung im Hinblick auf die Unterbringungsanordnungen erhobene Einrede der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs für unbegründet zu erklären;
6. einstimmig, im Ergebnis festzustellen, dass er zuständig ist, über die Begründetheit der vorliegenden Fälle zu entscheiden;

## II. Zur Begründetheit

1. einstimmig, dass die „freiwillige Gestellung“ der Bf. nicht ausreicht, jedwede Verletzung der Konvention zu verneinen;
2. einstimmig, dass Art. 5 Abs. 1 nicht verletzt wurde;
3. einstimmig, dass Art. 5 Abs. 3 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist;
4. mit neun gegen sieben Stimmen, dass gegen Art. 5 Abs. 4 insofern verstoßen wurde, als die Bf. gegen die Entscheidungen, mit denen ihre Unterbringung angeordnet wurde, über keine Beschwerdemöglichkeit bei einem Gericht verfügten;
5. mit fünfzehn gegen eine Stimme, dass insoweit kein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 vorliegt, als die von den Bf. an die Verwaltungsbehörden gerichteten Anträge auf Enthftung abgelehnt wurden;
6. einstimmig, dass über die behauptete Verletzung von Art. 6 nicht zu entscheiden ist;
7. einstimmig, dass Art. 7 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist;
8. einstimmig, dass keine Verletzung von Art. 4 vorliegt;
9. mit fünfzehn gegen eine Stimme, dass keine Verletzung von Art. 8 vorliegt;
10. einstimmig, dass keine Verletzung von Art. 3 vorliegt;
11. einstimmig, dass über die behauptete Verletzung von Art. 13 insoweit, als diese sich auf den vorstehend unter II. 4 behandelten Punkt bezieht, nicht zu entscheiden ist;
12. einstimmig, dass im Hinblick auf die weiteren Rügen der Bf. keine Verletzung von Art. 13 vorliegt;
13. behält den Bf. das Recht vor, im Hinblick auf den unter II.4 behandelten Punkt eine gerechte Entschädigung zu beantragen.

**Zusammensetzung des Gerichtshofs (Plenum):** die Richter Sir Humphrey Waldock, *Präsident* (Brite), Rolin (Belgier), Cassin (Franzose), Holmbäck (Schwede), Verdross (Österreicher), Rodenbourg (Luxemburger), Ross (Däne), Wold (Norweger), Balladore Pallieri (Italiener), Mosler (Deutscher), Zekia (Zypriot), Favre (Schweizer), Cremona (Malteser), Bilge (Türke), Wiarda (Niederländer), Sigurjónsson (Isländer); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Smyth (Ire)

**Sondervoten:** Sechs. (1) Gemeinsames Sondervotum der Richter Ross und Sigurjónsson; (2) Sondervotum des Richters Bilge; (3) Sondervotum des Richters Wold; (4) Sondervotum des Richters Zekia; (5) Gemeinsames Sondervotum der Richter Balladore Pallieri und Verdross; (6) Gemeinsames Sondervotum der Richter Holmbäck, Rodenbourg, Ross, Favre und Bilge.