

Nr. 21**Silver u.a. gegen Vereinigtes Königreich – Hauptsache**

Urteil vom 25. März 1983 (Kammer)

Ausgefertigt in englischer und französischer Sprache, wobei die englische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in *Série A / Series A* Nr. 61.

Sieben Beschwerden, davon die erste mit der **Beschwerde Nr. 5947/72**, Reuben Silver, eingelegt am 20. November 1972, Clifford Dixon Noe, eingelegt am 1. Februar 1973, Judith Colne, eingelegt am 2. Juni 1975, James Henry Tuttle, eingelegt am 20. März 1975, Gary Cooper, eingelegt am 28. Oktober 1974, Michael McMahon, eingelegt am 8. Juli 1975, Desmond Roy Carne, eingelegt am 5. April 1975; alle sieben Beschwerden wurden am 18. März 1981 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Recht auf ein faires Verfahren – Zugang zu Gericht, hier: für Strafgefangene, Art. 6 Abs. 1; Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, hier: der Korrespondenz, Art. 8; Freiheit der Meinungsäußerung, Art. 10; Recht auf wirksame innerstaatliche Beschwerdemöglichkeit, Art. 13.

Innerstaatliches Recht: Gefängnisgesetz 1952 (Prison Act 1952); Gefängnisordnung 1964 (Prison Rules 1964); Vollzugsdirektiven in Form von Anordnungen (Standing Orders) und Runderlassen (Circular Instructions).

Ergebnis: Verletzung von Art. 6 Abs. 1; Verletzung von Art. 8; gesonderte Prüfung von Art. 10 nicht notwendig; Verletzung von Art. 13; Entscheidung über gerechte Entschädigung, Art. 50 (Art. 41 n.F.), vorbehalten.

Sondervoten: Keine.

Innerstaatliche Umsetzung: Bereits vor Abschluss des Straßburger Verfahrens erfolgte zum 1. Dezember 1981 eine Änderung der innerstaatlichen Rechtslage und Praxis, die den Ausgang des vorliegenden Verfahrens aus Gründen der zeitlichen Abfolge jedoch nicht beeinflussen konnte (s.u. S. 229 und Ziff. 78, 79, 81).

Sachverhalt und Verfahren:

(Zusammenfassung)

Die Beschwerdeführer (Bf.) der gegen das Vereinigte Königreich gerichteten und zur gemeinsamen Behandlung verbundenen sieben Beschwerden (Mr. Silver, Mr. Noe, Mrs. Colne, Mr. Tuttle, Mr. Cooper, Mr. McMahon und Mr. Carne) waren zu dem Zeitpunkt, als sie ihre Individualbeschwerden erhoben (1972 bis 1975), von Mrs. Colne abgesehen, Strafgefangene in englischen Gefängnissen oder befanden sich in Untersuchungshaft. Die Bf. wenden sich gegen das Anhalten bzw. die Verzögerung von insgesamt 62 Briefen durch die Gefängnisbehörden, die an verschiedene Personen, darunter Verwandte, Anwälte, Parlamentsmitglieder und Journalisten gerichtet oder von solchen Personen an sie adressiert waren. Im Fall von Frau Colne, deren Freund in Haft war, ging es um nicht weitergeleitete Korrespondenz mit dem Bruder jenes Freundes, wobei der Bruder, Michael Williams, aufgrund seiner Gefährlichkeit in einem Sicherheitsgefängnis der „Kategorie A“ untergebracht war (s. Ziff. 16 des Urteils).

Generell wurden die Briefe in Übereinstimmung mit der zu jener Zeit geltenden Rechtslage und geübten Praxis der Briefkontrolle in den englischen Gefängnissen aus unterschiedlichen Gründen angehalten, u.a. wegen eines nicht auf Freunde oder Verwandte beschränkten Adressatenkreises, wegen Beschwerden über die Haftbedingungen oder Beschuldigungen gegen Gefängnisbeamte, we-

gen Gewaltandrohung oder einer grob ungehörigen Ausdrucksweise. Andere Briefe wurden angehalten, weil sie zur Veröffentlichung bestimmtes Material enthielten, auf die Straftaten anderer Gefängnisinsassen oder das eigene Verfahren bzw. Urteil Bezug nahmen oder ohne vorherige Erlaubnis geschäftliche Angelegenheiten behandelten. In bestimmten Fällen ging es um die Korrespondenz in straf- und zivilrechtlichen Verfahren sowie Briefverkehr mit einem Rechtsanwalt ohne Einholung der vorgeschriebenen Erlaubnis. Alle gegen diese Maßnahmen gerichteten Beschwerden waren innerstaatlich ohne Erfolg.

Die persönlichen Verhältnisse der einzelnen Bf. und die Gründe für die Behinderung ihrer Korrespondenz sind im Sachverhaltsteil des Urteils ausführlich beschrieben (Ziff. 10-24 und 57-71). Soweit sie zum Verständnis der behandelten Rechtsfragen erforderlich sind, wiederholt sie der Gerichtshof in den Entscheidungsgründen zusammenfassend. Der Gesamtzusammenhang ergibt sich jedoch besonders deutlich aus Ziff. 57 des Urteils, die nachstehend im Wortlaut wiedergegeben wird.

(Übersetzung)

Anwendung der internen Praxis der Korrespondenz-Kontrolle auf den vorliegenden Fall

57. Der vorliegende Fall geht auf das Anhalten von 62 Briefen zurück, die von den Bf. geschrieben worden waren, d.h. sieben vom Bf. Silver, vier vom Bf. Noe, drei von der Bf. Frau Colne, zwei vom Bf. Tuttle, vierzehn vom Bf. Cooper, zehn vom Bf. McMahon und zweiundzwanzig vom Bf. Carne; im Fall von Frau Colne sind die drei Briefe Beispiele für die Art von Korrespondenz, die mit Michael Williams verhindert wurde. Ferner beklagt sich der Bf. Noe über die Verspätung, mit der einer seiner Briefe zur Post gegeben wurde, und der Bf. McMahon beschwert sich, dass einer der an ihn gerichteten Briefe nicht zugestellt wurde.

Die Regierung weist den Gerichtshof darauf hin, dass etwa zehn Millionen Briefe pro Jahr von den Gefängnisinsassen in England und Wales abgesandt und empfangen werden. Vom Umfang der Korrespondenz dieser Bf. kann man sich eine Vorstellung machen, wenn man die Gesamtzahl der Briefe berücksichtigt, die von den Bf. aus dem Gefängnis geschrieben und von den Gefängnisbehörden in einem bestimmten Zeitraum, wie unten angegeben, unverändert weitergeleitet wurden (der nachstehend aufgeführte Zeitraum wurde ausgewählt, weil diese Unterlagen in den Archiven am Leichtesten zugänglich waren): 419 für den Bf. Silver vom 20. März 1968 bis 2. August 1973, 149 für den Bf. Noe vom 14. November 1972 bis 15. April 1975 (darin sind knapp zwei Jahre in Freiheit enthalten), 94 für den Bf. Tuttle vom 2. Januar bis 29. Dezember 1975, 299 für den Bf. Cooper vom 8. August 1974 bis 24. Juni 1976, 492 für den Bf. McMahon vom 5. Dezember 1974 bis 9. Februar 1977 und 480 für den Bf. Carne vom 14. Oktober 1974 bis 16. Juni 1976.

Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

(Zusammenfassung)

a) Die Rechtsgrundlage für den Strafvollzug in England und Wales findet sich im Gefängnisgesetz (Prison Act 1952), das den Innenminister zum Erlass einer Gefängnisordnung (Prison Rules 1964) ermächtigt, die eine Reihe von Regelungen in Bezug auf die Überwachung der Korrespondenz von Strafgefan-

genen enthält. Sie werden durch Direktiven an die Gefängnisbehörden ergänzt, die in der Form von „Standing Orders“ und „Circular Instructions“ (im Folgenden: Anordnungen und Runderlasse) ergehen und die die Gewährleistung einer einheitlichen Vollzugspraxis zum Ziel haben. Zum Zeitpunkt der den Beschwerden zugrundeliegenden Ereignisse waren die Anordnungen und Runderlasse nicht veröffentlicht; nur einzelne Aspekte der Briefkontrolle wurden den Gefangenen durch Anschläge in den Zellen (cell cards) bekannt gegeben.

b) Aus der Gefängnisordnung und den Direktiven ergeben sich folgende Grundsätze für die Überwachung des Briefverkehrs von Strafgefangenen: Ziel der Briefkontrolle sind die Aufrechterhaltung von Disziplin und Ordnung, die Verbrechensverhütung und der Schutz der Interessen anderer Personen; zu diesen Zwecken können die Gefängnisbehörden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, jeden Brief an oder von einem Strafgefangenen einer Zensur unterwerfen und bei Vorliegen bestimmter Gründe anhalten.

c) Neben bestimmten zahlenmäßigen Beschränkungen war den Gefangenen ein Briefverkehr ohne besondere Erlaubnis nur mit Personen erlaubt, zu denen irgendwelche engeren Beziehungen bestanden; die Zulassung des Briefverkehrs mit nicht persönlich bekannten Personen stand im Ermessen des Anstaltsleiters. Von dieser Regel gab es nur einzelne Ausnahmen, etwa hinsichtlich bestimmter Briefe an einen Rechtsanwalt, an ein Mitglied des Parlaments oder an die Europäische Menschenrechtskommission. Mit Wirkung vom 1. Dezember 1981 wurden die meisten dieser den Adressatenkreis betreffenden Beschränkungen aufgehoben.

d) Die Korrespondenz von Gefängnisinsassen unterliegt ferner zahlreichen inhaltlichen Beschränkungen und Verboten. Neben unmittelbar der Sicherheit des Strafvollzugs dienenden Verboten konnten z.B. Briefe mit beleidigendem Inhalt, in grob ungehöriger Ausdrucksweise oder mit Gewaltandrohungen anhalten werden; Briefe durften kein zur Veröffentlichung bestimmtes Material enthalten; geschäftliche Korrespondenz bedurfte grundsätzlich einer vorherigen Erlaubnis. Prinzipiell unzulässig waren Beschwerden über die Haftbedingungen oder über Gefängnisbeamte; solche Angaben durften nur in Briefen an einen Rechtsanwalt oder ein Mitglied des Parlaments enthalten sein, unterlagen aber auch dann der „prior ventilation rule“, d.h. dem Gebot, die Beschwerden vor jeder Erwähnung in einem Brief auf den internen Beschwerdewegen geltend zu machen und den Ausgang des Verfahrens abzuwarten.

e) *Die Neuregelung ab 1. Dezember 1981*

Mit Wirkung vom 1. Dezember 1981 wurden die Direktiven für die Handhabung der Briefkontrolle in wesentlichen Punkten abgeändert; die geänderten Anordnungen (Standing Orders) wurden veröffentlicht.

Im Rahmen der Reform von 1981 wurde auch die Liste der unzulässigen Inhalte revidiert und eingeschränkt. An die Stelle der „prior ventilation rule“ (Gebot vorgängiger Überprüfung) trat die „simultaneous ventilation rule“ (Gebot gleichzeitiger Überprüfung), die gestattet, dass sich ein Gefangener bereits schon dann in seiner Korrespondenz über die konkrete Behandlung im Gefängnis beklagen darf, wenn er ein internes Beschwerdeverfahren gleichzeitig angestrengt hat.

Beschwerden im Zusammenhang mit der Kontrolle des Briefverkehrs können an den Überwachungsausschuss (Board of Visitors), den Innenminister (Home Secretary) oder an den Parlamentarischen Beauftragten für die Verwaltung (Parliamentary Commissioner for Administration – Ombudsman) gerichtet werden. Die Ausübung des Zensurrechts durch die Gefängnisbehörden unterliegt ferner der Kontrolle durch die Gerichte.

Verfahren vor Kommission und Gerichtshof

[1.-8., 72.-75.] Die Bf. machen in ihren Beschwerden Nr. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 geltend, die Briefkontrolle durch die Gefängnisbehörden verletze ihr durch Art. 8 der Konvention gewährleistetetes Recht auf Achtung der Korrespondenz und ihr Recht auf freie Meinungsäußerung nach Art. 10 der Konvention; Art. 13 sei verletzt, weil den Betroffenen keine wirksame innerstaatliche Beschwerdemöglichkeit zur Verfügung gestanden hat. Der Bf. Silver rügt ferner unter Berufung auf Art. 6 Abs. 1 die Abweisung zweier Gesuche an den Innenminister, in denen er die Erlaubnis zur Einholung von Rechtsrat begehrt hatte.

Die *Europäische Menschenrechtskommission* hatte die Beschwerden am 4. Oktober 1977 in dem hier behandelten Umfang für zulässig erklärt und gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 11. Oktober 1980 zu folgendem Ergebnis:

- die gegenüber den Bf. erfolgte Briefzensur durch die Gefängnisverwaltung stellt eine Verletzung des in Art. 8 der Konvention gewährleisteten Rechts auf Achtung der Korrespondenz dar; hiervon ausgenommen sind lediglich die sechs nachstehend bezeichneten Briefe (Nr. 7 des Bf. Silver, Nr. 12 des Bf. Noe und Nr. 28-31 des Bf. Cooper) – Abstimmungsergebnis: einstimmig, mit einer Ausnahme;
- eine weitere Prüfung im Hinblick auf Art. 10 der Konvention ist nicht erforderlich;
- in Bezug auf den Bf. Silver liegt Verletzung des in Art. 6 Abs. 1 garantierten Rechts auf Zugang zu Gericht vor – einstimmig;
- das Fehlen eines wirksamen innerstaatlichen Rechtsbehelfs für die auf Art. 8 gestützten Rügen der Bf. stellt eine Verletzung von Art. 13 dar – vierzehn Stimmen gegen eine.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 22. September 1982 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: A. Glover, Rechtsberaterin, Außen- und Commonwealth-Ministerium, als Verfahrensbevollmächtigte, unterstützt durch: S. Brown, N. Bratza, Rechtsanwälte (Barristers-at-Law), S. Evans, C. Osborne, V. Dews, Innenministerium, R. Phillips, Treasury Solicitor's Office, als Berater;

für die Kommission: J. Fawcett, F. Ermacora als Delegierte und zu deren Unterstützung gem. Art. 29 Abs. 1 VerfO-EGMR: A. Lester, Q.C., M. Beloff, Q.C., B. Raymond, S. Grosz, Rechtsanwälte (Solicitors), die die Bf. vor der Kommission vertreten hatten.

Entscheidungsgründe:

(Übersetzung)

I. Zum Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren

76. Die Bf. rügen in erster Linie das Anhalten oder die Verzögerung bestimmter Briefe; sie behaupten aber auch, dass in diesem Bereich konventionswidrige Praktiken fortbestünden.

77. Der Gerichtshof hat diese zusätzliche Behauptung nicht zu untersuchen, und zwar deshalb, weil die Entscheidung der Kommission, die eine Beschwerde für zulässig erklärt, den Streitgegenstand des vor den Gerichtshof gebrachten Falles bestimmt (siehe u.a. *Irland gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18. Januar 1978, Série A Nr. 25, S. 63, Ziff. 157, EGMR-E 1, 247). Tatsächlich hat die Kommission im vorliegenden Fall in ihrer Zulässigkeitsentscheidung festgestellt, dass es sich bei den meritorisch zu prüfenden Fragen darum handelt, ob der durch die Briefzensur in einer Reihe von Fällen vorgenommene Eingriff nach Art. 8 Abs. 2 gerechtfertigt gewesen sei und ob der Eingriff andere nach der Konvention zu beurteilende Probleme aufwerfe. Die nachfolgende Prüfung des Falles durch die Kommission ging über diese Fragen nicht hinaus.

78. Wie oben in Ziff. 25-56 dargestellt, hat in England und Wales die Praxis bei der Kontrolle des Briefverkehrs in Gefängnissen seit dem Zeitpunkt des Berichts der Kommission [11.10.1980] wesentliche Änderungen erfahren. Aus diesem Grund bestreitet die Regierung zahlreiche Feststellungen der Kommission nicht; sie betont, dass die revidierten Anordnungen nunmehr veröffentlicht worden seien und dass die Mehrzahl der betroffenen Briefe nach dem neuen Regime nicht angehalten worden wäre. Diese Umstände erlaubten dem Präsidenten, seine Verfügung vom 22. Juli 1982 zu erlassen, in der der Umfang der mündlichen Verhandlung auf die noch strittigen Punkte begrenzt wurde (s.o. Ziff. 6).

Die Bf. kritisieren das neue Kontrollsystem in verschiedener Hinsicht. Die Regierung fordert den Gerichtshof auf, die 1981 und auch 1975 bewirkten Änderungen zu berücksichtigen (s.o. Ziff. 32); obwohl in ihrem Antrag ange-regt wird, der Gerichtshof möge das neue Regime wenigstens insoweit in Betracht ziehen, als es früheren Konventionsverletzungen abhilft, erklärt die Regierung in der mündlichen Verhandlung, dass sie eine Entscheidung über seine Vereinbarkeit mit der Konvention nicht begehre.

79. Es ist im Allgemeinen nicht Aufgabe des Gerichtshofs, über eine Gesetzgebung in abstracto zu entscheiden; tatsächlich war das neue Regime zum Zeitpunkt der Ereignisse, die für den vorliegenden Fall Anlass waren, noch nicht in Kraft. Seine Vereinbarkeit mit der Konvention kann daher vom Gerichtshof nicht geprüft werden (s. sinngemäß *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft*, Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 17, Ziff. 36 und *Irland gegen Vereinigtes Königreich*, a.a.O., S. 72, Ziff. 189, EGMR-E 1, 252 f.). Der Gerichtshof stellt jedoch mit Befriedigung fest, dass einerseits seinem Urteil vom 21. Februar 1975 im Fall *Golder* (Série A Nr. 18, EGMR-E 1, 146) folgend und andererseits als Ergebnis der Beschwerden, auf die dieser Fall zurückgeht, vom Vereinigten Königreich wesentliche Änderungen mit der Absicht vorgenommen wurden, die Beachtung der in der Konvention übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten.

II. Die behauptete Verletzung von Art. 6 Abs. 1

80. Der Bf. Silver behauptet, dass die Abweisung seiner 1972 und 1973 an den Innenminister gerichteten Anträge auf Erlaubnis zur Einholung von Rechtsrat (s.o. Ziff. 12) eine Verweigerung des Zugangs zu Gericht darstellt; dies sei eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention, wie ihn der Gerichtshof in seinem vorerwähnten Urteil im Fall *Golder* ausgelegt hat. Soweit hier einschlägig lautet der Artikel:

„1. Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen (...) von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. (...)“

Der Gerichtshof wird sich auf den Antrag aus dem Jahr 1972 beschränken: die Kommission hält es nicht für erwiesen, dass der Antrag aus dem Jahr 1973 abgelehnt worden war; dieser Punkt wurde vor dem Gerichtshof nicht weiter verfolgt.

81. Das Hauptargument der Regierung geht dahin, der Gerichtshof möge wegen der geänderten Rechtslage und Praxis seit dem Urteil im Fall *Golder* (s.o. Ziff. 32 [hier s. S. 229 unter e]) von einer Entscheidung in der Sache absehen.

Der Gerichtshof ist anderer Ansicht. Die fraglichen Änderungen wurden eingeführt, um erstens den Bedingungen jenes Urteils zu entsprechen und zweitens als ein Ergebnis des Verfahrens vor der Kommission im vorliegenden Fall. Dennoch konnten sie, da sie aus den Jahren 1975 und 1981 stammen, offensichtlich das vom Bf. Silver nach Art. 6 Abs. 1 geltend gemachte Recht nicht wiederhergestellt haben; man kann daher nicht von einer auch nur teilweisen „Lösung des Streifalls“ sprechen (s. sinngemäß Art. 47 Abs. 2 VerFO-EGMR des Gerichtshofs und *X. gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 5. November 1981, Série A Nr. 46, S. 27, Ziff. 64, EGMR-E 2, 43). Zusätzlich wird in dem Schriftsatz vom 22. September 1982 (s.o. Ziff. 8) im Namen dieses Bf. ein Anspruch auf eine gerechte Entschädigung nach Art. 50 erhoben; eine Entscheidung des Gerichtshofs in der Frage des Art. 6 Abs. 1 kann in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein.

82. Hilfsweise erklärt die Regierung, sie bestreite im Lichte des Urteils *Golder* die Feststellung der Kommission nicht, dass Art. 6 Abs. 1 verletzt worden ist. Da zwischen dem Fall *Silver* und dem Fall *Golder* keine wesentlichen Unterschiede im Sachverhalt bestehen, bestätigt der Gerichtshof diese Feststellung.

III. Die behauptete Verletzung von Art. 8

83. Nach Ansicht der Bf. stellt das Anhalten oder die Verzögerung der 62 fraglichen Briefe eine Verletzung von Art. 8 dar, der wie folgt lautet:

„1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

84. Eindeutig ist und wurde auch nicht bestritten, dass es zu „Eingriffen einer Behörde“ in die Ausübung des Rechts der Bf. auf Achtung ihrer Korrespondenz kam, das Art. 8 Abs. 1 garantiert. Derartige Eingriffe haben eine Verletzung dieses Artikels zur Folge, wenn sie nicht durch eine der in Abs. 2 vorgesehenen Ausnahmen gedeckt sind. Der Gerichtshof hat daher der Reihe nach zu prüfen, ob die Eingriffe im vorliegenden Fall „gesetzlich vorgesehen“ waren, ob sie ein Ziel oder Ziele verfolgten, die nach Art. 8 Abs. 2 rechtmäßig waren und ob sie zur Erreichung dieses oder dieser Ziele „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ waren (s. sinngemäß vor allem *Sunday Times*, Urteil vom 26. April 1979, *Série A* Nr. 30, S. 29, Ziff. 45, EGMR-E 1, 369).

A. Waren die Eingriffe „gesetzlich vorgesehen“?

1. Allgemeine Grundsätze

85. In seinem Urteil *Sunday Times* vom 26. April 1979 prüfte der Gerichtshof die Bedeutung der Formulierung „gesetzlich vorgesehen“ und stellte in diesem Zusammenhang bestimmte Unterschiede fest, die zwischen der französischen und englischen Fassung der Art. 8, 9, 10 und 11 der Konvention, Art. 1 des 1. ZP-EMRK und Art. 2 des 4. ZP-EMRK bestehen (a.a.O., S. 30, Ziff. 48, EGMR-E 1, 370).

Die Regierung anerkennt, dass die in dem genannten Urteil ausgesprochenen Grundsätze in Bezug auf die in Art. 10 enthaltene Formulierung „vom Gesetz vorgesehen“ („*prévues par la loi / prescribed by law*“) auf die in Art. 8 enthaltene Formulierung „gesetzlich vorgesehen“ („*prévue par la loi / in accordance with the law*“) anwendbar seien. Tatsächlich ist das zutreffend, insbesondere deshalb, weil sich beide Bestimmungen überschneiden, nämlich die Ausübung der Meinungsfreiheit in Form von Korrespondenz. Wenn sie nicht identisch ausgelegt würden, könnte dies in Bezug auf denselben Eingriff zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

86. Ein erster Grundsatz aus dem Urteil im Fall *Sunday Times* lautet, dass der in Frage stehende Eingriff eine Grundlage im innerstaatlichen Recht haben muss (a.a.O., S. 30, Ziff. 47, EGMR-E 1, 370). Im vorliegenden Fall gehen Regierung, Kommission und Bf. von derselben Voraussetzung aus, dass eine Grundlage für die Eingriffe in dem Gefängnisgesetz und der Gefängnisordnung zu finden sei, nicht aber in den Anordnungen und Runderlassen, die keine Gesetzeskraft haben (s.o. Ziff. 26). Es ist auch unbestritten, dass die den Beschwerden zugrundeliegenden Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem englischen Recht standen.

87. Ein zweiter Grundsatz lautet, dass „das Recht ausreichend zugänglich sein muss: der Bürger muss in einer den Umständen nach hinreichenden Weise erkennen können, welche rechtlichen Vorschriften auf einen gegebenen Fall anwendbar sind“ (a.a.O., S. 31, Ziff. 49, EGMR-E 1, 371). Während das Gefängnisgesetz und die Gefängnisordnung diesem Gesichtspunkt eindeutig entsprachen, wurden die Anordnungen und Runderlasse nicht veröffentlicht.

88. Ein dritter Grundsatz besagt, dass „eine Norm nicht als „Gesetz“ (*loi / law*) angesehen werden kann, wenn sie nicht so präzise formuliert ist, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten kann: Er muss – gegebenenfalls nach

entsprechender Beratung – in der Lage sein, die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit vorherzusehen“ (ebd.).

Ein Gesetz, das Ermessen (*pouvoir d'appréciation / discretion*) einräumt, muss die Reichweite des Ermessens angeben. Der Gerichtshof hat jedoch bereits festgestellt, dass es bei der Abfassung von Gesetzen unmöglich ist, zu absoluter Bestimmtheit zu gelangen, und das Risiko erkannt, dass das Streben nach Bestimmtheit zu exzessiver Starrheit führen kann (ebd.). Diesen Erwägungen kommt unter den „Umständen“ des vorliegenden Falles besonderes Gewicht zu, weil die besonderen Umstände des Gefängniswesens die Überprüfung von immerhin etwa zehn Millionen Briefen pro Jahr mit sich bringen (s.o. Ziff. 57). Es würde kaum möglich sein, ein Gesetz zu formulieren, das jede mögliche Fallkonstellation abdeckt. Auch die Bf. selbst bestreiten nicht die Notwendigkeit, den Behörden einen gewissen Ermessensspielraum zu belassen.

Demzufolge unterstreicht der Gerichtshof erneut, dass „viele Gesetze sich“ unvermeidlich „mehr oder weniger vager Begriffe bedienen und deren Auslegung und Anwendung Fragen der Praxis sind“ (ebd.). Überdies war die Handhabung des Systems der Briefkontrolle im vorliegenden Fall keine Frage einer in jedem Einzelfall variierenden Praxis: die Anordnungen und Runderlasse begründeten eine Praxis, die, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, befolgt werden musste (s.o. Ziff. 26 und 27). Unter diesen Bedingungen ist der Gerichtshof der Meinung, dass diese Direktiven, obwohl sie keine Gesetzeskraft hatten, bei der Beurteilung in Betracht gezogen werden können, ob dem Kriterium der Vorhersehbarkeit bei der Anwendung der Gefängnisordnung entsprochen wurde – in dem zugegebenermaßen eingeschränkten Umfang, in dem die Betroffenen von ihrem Inhalt ausreichend Kenntnis nehmen konnten.

89. Aus diesem Grund kann der Gerichtshof das weitere Argument der Bf. nicht gelten lassen, dass die Bedingungen und Verfahren für Eingriffe in den Briefverkehr – und insbesondere die in den Anordnungen und Runderlassen enthaltenen Direktiven – in einem materiellen Gesetz selbst enthalten sein müssten.

90. Die Bf. tragen ferner vor, dass das Gesetz selbst Vorkehrungen gegen einen Missbrauch vorsehen müsse.

Die Regierung räumt ein, dass das System der Briefkontrolle selbst einer Kontrolle unterworfen sein müsse; der Gerichtshof hält es für selbstverständlich, dass irgendwie geartete Schutzvorkehrungen vorhanden sein müssen. Einer der Grundsätze, die der Konvention zugrunde liegen, ist das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, das impliziert, dass ein behördlicher Eingriff in die Rechte des Einzelnen einer wirksamen Kontrolle unterworfen sein muss (vgl. u.a. *Klass u.a.*, Urteil vom 6. September 1978, Série A Nr. 28, S. 25-26, Ziff. 55, EGMR-E 1, 336). Dies gilt besonders dann, wenn wie im vorliegenden Fall das Gesetz der Exekutive ein weitreichendes Ermessen (*pouvoirs discrétionnaires / discretionary powers*) einräumt, dessen Ausübung eine Frage der Praxis ist, die zwar geändert werden kann, aber keiner parlamentarischen Überprüfung unterliegt (s.o. Ziff. 26).

Der Gerichtshof interpretiert den Begriff „gesetzlich vorgesehen“ jedoch nicht in dem Sinn, dass die Garantien in demselben Text enthalten sein müs-

sen, der zu Beschränkungen ermächtigt. Die Frage von Garantien gegen Missbrauch ist vielmehr mit der Frage nach effektiven Rechtsbehelfen eng verbunden; der Gerichtshof zieht es vor, diesen Punkt in dem weiteren Zusammenhang des Art. 13 zu erwägen (s.u. Ziff. 111-119).

2. Anwendung der genannten Grundsätze auf den vorliegenden Fall

a) Unbestrittene Punkte

91. Die Kommission ist der Ansicht, dass die für das Anhalten folgender Briefe gegebene Haupt- oder Nebenbegründung nicht vorhersehbar und daher auch nicht „gesetzlich vorgesehen“ war:

a) Beschränkung der Korrespondenz mit einem Rechtsanwalt, weil der Bf. bereits ausreichende Möglichkeiten hatte, Rechtsrat einzuholen (s.o. Ziff. 32 und 60): Brief Nr. 27 des Bf. Cooper;

b) Verbot von Angaben im Zusammenhang mit dem Prozess, dem Urteil oder der Strafe des Gefangenen (s.o. Ziff. 43 und 61): Brief Nr. 8 des Bf. Noe und Briefe Nr. 35 und 37 des Bf. McMahon;

c) Verbot grob ungehöriger Ausdrucksweise (s.o. Ziff. 45, a, vi und 65): Die Briefe Nr. 28-31 des Bf. Cooper;

d) Verbot von zur Veröffentlichung bestimmten Materials (s.o. Ziff. 45, a, v und 66): Brief Nr. 5 des Bf. Silver, Briefe Nr. 32, 34, 37 und 42 des Bf. McMahon und Briefe Nr. 60 und 61 des Bf. Carne;

e) Verbot, noch nicht überprüfte Beschwerden über Haftbedingungen in Briefe an Rechtsanwälte und Parlamentsmitglieder einzufügen (s.o. Ziff. 45, a und b, 47 und 67): Briefe Nr. 9 und 11 des Bf. Noe, Briefe Nr. 20, 22, 23, 24 und 26 des Bf. Cooper und dessen weiterer Brief vom 3. April 1974, sowie Briefe Nr. 43, 45, 53, 54 und 56 des Bf. Carne und dessen weiteren Briefe vom 27. Dezember 1974 und 11. Januar 1975;

f) Verbot, Beschwerden über Haftbedingungen in den allgemeinen Briefverkehr einzufügen (s.o. Ziff. 45, a, ix und 68): Die Briefe Nr. 1, 2, 3, 4 und 6 des Bf. Silver, Brief Nr. 18 des Bf. Tuttle und die Briefe Nr. 44, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 55, 60 und 61 des Bf. Carne;

g) Verbot von Beschuldigungen gegen Gefängnisbeamte (s.o. Ziff. 45, a, x und 69): Brief Nr. 6 des Bf. Silver;

h) das auf den Bereich „Petition“ beschränkte Verbot von Versuchen, öffentliche Agitation oder Petitionen zu betreiben (s.o. Ziff. 45, a, xi und 70): Briefe Nr. 32 und 34 des Bf. McMahon;

i) die allgemeine Kontrolle „anstößiger“ Briefe (dafür wurde keine offizielle Erklärung gegeben – s.o. Ziff. 71): Briefe Nr. 19, 21 und 25 des Bf. Cooper.

Was die Punkte a) und i) betrifft, hält die Kommission den tatsächlichen Umfang des gerügten Eingriffs für nicht vorhersehbar; in den übrigen Fällen nimmt sie an, dass die Vorschrift selbst nicht vorhersehbar war, in deren Vollzug die Anhaltung erfolgte.

Die Regierung bestreitet die Feststellungen der Kommission nicht und der Gerichtshof sieht keine Veranlassung, davon abzuweichen. Er stellt daher fest, dass das Anhalten dieser Briefe aus den oben angeführten Gründen nicht „gesetzlich vorgesehen“ war.

b) *Strittige Punkte*

92. Regierung oder Bf. bestreiten die Feststellungen der Kommission zur Frage „gesetzlich vorgesehen“ hinsichtlich dreier gesonderter Gruppen von Briefen. In Übereinstimmung mit der Verfügung des Präsidenten vom 22. Juli 1982 (s.o. Ziff. 6) wurden die Argumente zu diesen Punkten, die der Reihe nach behandelt werden sollen, dem Gerichtshof bei der mündlichen Verhandlung vorgetragen.

93. Die erste Gruppe umfasst die Briefe Nr. 13-15 des Bf. Colne, die Briefe Nr. 35-41 des Bf. McMahon und einen Brief an diesen Bf. von einem Journalisten vom 31. Dezember 1975, die allesamt angehalten wurden, weil sie nicht von einem Verwandten oder Freund abgeschickt oder an einen solchen adressiert worden waren (s.o. Ziff. 29-30 und 59). Die Regierung bestreitet die Ansicht der Kommission, wonach die entsprechende Praxis, indem sie den Briefverkehr mit unbescholtenen Personen ausschloss, über das hinausging, was vernünftigerweise aus § 34 Abs. 8 i.V.m. § 33 Abs. 1 Gefängnisordnung abgeleitet werden konnte, und wonach das Anhalten dieser Briefe nicht „gesetzlich vorgesehen“ war.

Bei der Entscheidung, ob dem Kriterium der Vorhersehbarkeit in diesem Fall Genüge getan war, können die Anordnungen, die § 34 Abs. 8 Gefängnisordnung ergänzten, nicht in Betracht gezogen werden: Sie waren den Gefangenen weder zugänglich, noch scheint ihr Inhalt in den Anschlägen in den Zellen erläutert worden zu sein (s.o. Ziff. 26, 30 und 88). Der Wortlaut von § 34 Abs. 8 Gefängnisordnung (s.o. Ziff. 29) ist jedoch verhältnismäßig eindeutig: der Leser versteht, dass Korrespondenz mit Dritten, die weder Freunde noch Verwandte sind, nur ausnahmsweise erlaubt ist, weil Korrespondenz mit Dritten in der Regel verboten ist, es sei denn, der Minister ließe sie zu. Überdies ist der Gerichtshof der Auffassung, dass auch § 33 Abs. 2 Gefängnisordnung – der eine § 34 Abs. 8 ähnliche Beschränkung enthält – und § 34 Abs. 2 in Betracht gezogen werden sollten, die deutlich machen, dass der Briefverkehr von Strafgefangenen zahlenmäßigen Beschränkungen unterworfen war (s.o. Ziff. 29 und 38).

Aus diesen Gründen kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die fraglichen Eingriffe „gesetzlich vorgesehen“ waren.

94. Die zweite Gruppe umfasst die Briefe Nr. 58 und 59 vom 12. Dezember 1975 und 2. Januar 1976 des Bf. Carne, die an ein Mitglied des Parlaments adressiert waren und die angehalten wurden, weil sie Beschwerden über die Haftbedingungen enthielten, bei denen das „Gebot vorgängiger Überprüfung“ nicht beachtet worden war (s.o. Ziff. 45 b), 47 und 67). Während die Regierung die Ansicht der Kommission nicht bestreitet, dass das Anhalten bestimmter anderer Briefe derselben Gruppe nicht vorhersehbar war, weil das „Gebot vorgängiger Überprüfung“ nicht in der Gefängnisordnung selbst enthalten war, beruft sie sich darauf, dass hinsichtlich dieser beiden Punkte die Lage anders sei. Sie bezieht sich auf die erläuternde Mitteilung, die zur Information der Gefangenen im November 1975 ausgegeben wurde, also bevor die beiden Briefe geschrieben worden waren (s.o. Ziff. 45, b).

Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass der Wortlaut der fraglichen Mitteilung den Betroffenen ausreichende Kenntnis über die diesbezügliche Pra-

xis verschaffen konnte (s.o. Ziff. 88). Das Anhalten dieser Briefe war daher eine vorhersehbare Anwendung der Gefängnisordnung und demzufolge „gesetzlich vorgesehen“.

95. Die dritte Gruppe umfasst die folgenden Briefe, die aus den angeführten Haupt- oder Nebengründen angehalten oder verzögert wurden:

a) Beschränkungen jedweder Korrespondenz mit juristischem oder geschäftlichem Bezug (s.o. Ziff. 32, 35, 41, 46 und 60): Brief Nr. 10 des Bf. Noe, Briefe Nr. 49 und 57 des Bf. Carne und sein Brief vom 15. September 1975 an den Nationalen Rat für Bürgerrechte (National Council for Civil Liberties);

b) Verbot von Briefen, die Vorschriften außer Acht lassen oder umgehen (s.o. Ziff. 44 und 62): Brief Nr. 1 des Bf. Silver und Brief Nr. 18 des Bf. Tuttle;

c) Verbot der Erörterung von Straftaten Dritter (s.o. Ziff. 45, a, ii und 63): Brief Nr. 7 des Bf. Silver;

d) Verbot von Beschwerden, die bezwecken, die Behörden verächtlich zu machen (s.o. Ziff. 45, a, iii und 64): Brief Nr. 17 des Bf. Tuttle;

e) Verbot von Gewaltandrohung (s.o. Ziff. 45, a, iv und 65): Briefe Nr. 28-31 des Bf. Cooper;

f) Brief Nr. 12 des Bf. Noe, der bis zum Einlangen von Weisungen des Innenministeriums zurückgehalten wurde (s.o. Ziff. 71).

Die Kommission stellt fest, dass jeder dieser Eingriffe nach dem Wortlaut der Gefängnisordnung vorhersehbar und deshalb auch „gesetzlich vorgesehen“ war. Die Bf. bestreiten dies, weil die beiden weiteren Erfordernisse nicht erfüllt gewesen seien, die sich nach ihrer Behauptung aus dieser Formulierung ergäben (s.o. Ziff. 89 und 90).

Im Hinblick auf die Position, die der Gerichtshof zu der erwähnten Behauptung der Bf. eingenommen hat, stimmt er mit der Feststellung der Kommission überein.

B. Hatten die Eingriffe nach Art. 8 Abs. 2 rechtmäßige Ziele?

96. Die Bf. behaupten nicht, dass die zu beurteilenden Beschränkungen im vorliegenden Fall zu einem Zweck bestimmt waren oder angewendet wurden, der nicht in Art. 8 Abs. 2 aufgeführt ist. Die Regierung macht vor der Kommission geltend, dass das verfolgte Ziel „die Aufrechterhaltung der Ordnung“, die „Verhütung von Straftaten“, der „Schutz der Moral“ und/oder der „Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“ gewesen sei; die Kommission erwog, ob jeder Eingriff für einen oder mehrere dieser Zwecke „notwendig“ gewesen war.

Vor dem Gerichtshof wurde dieses Thema nicht erörtert oder in Frage gestellt. Der Gerichtshof sieht keinen Grund, daran zu zweifeln, dass jeder Eingriff ein nach Art. 8 rechtmäßiges Ziel hatte.

C. Waren die Eingriffe „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“?

1. Allgemeine Grundsätze

97. Der Gerichtshof hatte bereits mehrfach Gelegenheit darzulegen, wie er den Terminus „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“, wie er das

Wesen seiner Aufgaben bei der Prüfung dieses Begriffs und die Art, in der er diese Aufgaben erfüllen wird, versteht. Es genügt hier, bestimmte Grundsätze zusammenzufassen:

a) das Adjektiv „notwendig“ ist weder mit „unentbehrlich“ gleichbedeutend noch hat es die Flexibilität von Begriffen wie „berechtigt“, „üblich“, „nützlich“, „angemessen“ oder „angebracht“ (vgl. *Handyside*, Urteil vom 7. Dezember 1976, Série A Nr. 24, S. 22, Ziff. 48, EGMR-E 1, 222 f.);

b) die Vertragsstaaten besitzen bei der Auferlegung von Einschränkungen einen gewissen, wenn auch nicht unbegrenzten Beurteilungsspielraum (*margin d'appréciation* / *margin of appreciation*), wobei es allerdings Sache des Gerichtshofs ist, die endgültige Entscheidung zu treffen, ob die Einschränkungen mit der Konvention vereinbar sind (a.a.O., S. 23, Ziff. 49, EGMR-E 1, 223);

c) die Wendung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ bedeutet, dass der Eingriff, um mit der Konvention vereinbar zu sein, u.a. einem „zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis“ entsprechen und „in angemessenem Verhältnis zum verfolgten rechtmäßigen Ziel stehen“ muss (a.a.O., S. 22-23, Ziff. 48-49, EGMR-E 1, 222-223);

d) jene Absätze der Konventionsartikel, die eine Ausnahme zu einem von der Konvention geschützten Recht enthalten, müssen eng ausgelegt werden (vgl. *Klass u.a.*, Série A Nr. 28, S. 21, Ziff. 42, EGMR-E 1, 333).

98. Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass bei der Beurteilung, ob ein Eingriff in die Ausübung des Rechts eines Strafgefangenen auf Achtung seiner Korrespondenz zur Erreichung eines der in Art. 8 Abs. 2 enthaltenen Ziele „notwendig“ war, die üblichen und angemessenen Erfordernisse der Haft berücksichtigt werden müssen (vgl. *Golder*, a.a.O., S. 21, Ziff. 45, EGMR-E 1, 156). Der Gerichtshof räumt auch ein, dass der Briefverkehr von Gefangenen eine irgendwie geartete Kontrolle erfordert, die als solche mit der Konvention nicht unvereinbar ist.

2. Anwendung der genannten Grundsätze auf den vorliegenden Fall

a) Unbestrittene Punkte

99. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass das Anhalten folgender Briefe aus den folgenden Haupt- oder Nebengründen nicht „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war:

a) Beschränkung des Briefverkehrs außer mit einem Verwandten oder Freund (s.o. Ziff. 29-30 und 59): Briefe Nr. 13-15 des Bf. Colne, Briefe Nr. 35-41 des Bf. McMahon und ein an ihn gerichteter Brief eines Journalisten vom 31. Dezember 1975, Brief Nr. 4 des Bf. Silver und Brief Nr. 48 des Bf. Carne;

b) Beschränkungen des Briefverkehrs mit juristischem oder geschäftlichem Bezug (s.o. Ziff. 32, 35, 41, 46 und 60): Brief Nr. 27 des Bf. Cooper, Brief Nr. 49 und 57 des Bf. Carne sowie sein Brief vom 15. September 1975 an den Nationalen Rat für Bürgerrechte;

c) Verbot von Beschwerden, die bezwecken, die Behörden verächtlich zu machen (s.o. Ziff. 45, a, iii und 64): Brief Nr. 17 des Bf. Tuttle und Brief Nr. 51 des Bf. Carne;

d) Verbot, noch nicht überprüfte Beschwerden über die Haftbedingungen im Gefängnis in Briefe an Rechtsanwälte und Parlamentsmitglieder einzufügen (s.o. Ziff. 45, a und b, 47 und 67): Briefe Nr. 9 und 11 des Bf. Noe, Briefe Nr. 20, 22, 23, 24 und 26 des Bf. Cooper und sein weiterer Brief vom 3. April 1974, und Briefe Nr. 43, 45, 53, 54, 56, 58 und 59 des Bf. Carne und seine weiteren Briefe vom 27. Dezember 1974 und 11. Januar 1975;

e) das auf den Bereich Petition beschränkte Verbot von Versuchen, öffentliche Agitation oder Petitionen zu betreiben (s.o. Ziff. 45, a, xi und 70): Briefe Nr. 32 und 34 des Bf. McMahon;

f) Verbot von Briefen, die die Vorschriften außer Acht lassen oder umgehen (s.o. Ziff. 44 und 62): Brief Nr. 1 des Bf. Silver und Brief Nr. 18 des Bf. Tuttle.

Was den Punkt f) betrifft, ist die Kommission der Meinung, dass die Maßnahme, obwohl sie auf einem an sich gerechtfertigten Grund beruhte, exzessiv war. In den übrigen Fällen war es dagegen sowohl der Grund selbst wie auch die Maßnahme, die der Notwendigkeit i.S.v. Art. 8 Abs. 2 nicht entsprachen; die Kommission ist derselben Ansicht hinsichtlich des Anhaltens der oben in Ziff. 91 unter b), c), d), f) und g) angeführten Briefe aus den in diesen Absätzen angeführten Haupt- oder Nebengründen. Die Kommission erachtet schließlich die Anhaltung der Briefe Nr. 19, 21 und 25 des Bf. Cooper (s.o. Ziff. 71) für nicht „notwendig“.

Die Regierung bestreitet diese Feststellungen der Kommission nicht und der Gerichtshof sieht keinen Grund, davon abzuweichen. Er stellt daher fest, dass die Anhaltung der fraglichen Briefe nicht „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war.

b) Strittige Punkte

100. Hinsichtlich bestimmter Briefe bestreiten entweder die Regierung oder die Bf. die Feststellungen der Kommission zur Frage der „Notwendigkeit“. In Übereinstimmung mit der Verfügung des Präsidenten vom 22. Juli 1982 (s.o. Ziff. 6) wurden die Argumente zu diesen Punkten, die der Reihe nach behandelt werden sollen, dem Gerichtshof bei der mündlichen Verhandlung vorgetragen.

101. Brief Nr. 10 des Bf. Noe an einen Anwalt wurde angehalten, weil er auf eine kommerzielle Transaktion Bezug nahm (s.o. Ziff. 41, 46 und 60). Die Kommission hält es für nicht erwiesen, dass der Eingriff „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war, vor allem weil es keinen stützenden Beweis gab. Die Regierung widerspricht dieser Schlussfolgerung.

Der Gerichtshof stellt fest, dass dieser Brief – von einem wegen Betrugs verurteilten Gefangenen geschrieben (s.o. Ziff. 13) – nicht nur einfach Rechtsfragen betraf, sondern sich in mehrdeutiger Weise auf eine Eigentumstransaktion bezog (s.o. Ziff. 60). Ohne zu den zur fraglichen Zeit geltenden Einschränkungen bei der Wahrnehmung geschäftlicher Aktivitäten durch Gefangene im Allgemeinen Stellung zu nehmen, hält der Gerichtshof – unter gebührender Berücksichtigung des Beurteilungsspielraums (*marge d'appréciation* / *margin of appreciation*) des Vereinigten Königreichs – die Behörden für berechtigt anzunehmen, dass das Anhalten dieses Briefs „für die Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verhütung von Straftaten“ i.S.v. Art. 8 Abs. 2 der Konvention notwendig war.

102. Brief Nr. 7 des Bf. Silver wurde angehalten, weil er auf die Anwesenheit bestimmter anderer Straftäter in seinem Gefängnis anspielte (s.o. Ziff. 45, a, ii und 63). Die Kommission ist der Meinung, dass der Eingriff als „notwendig“ angesehen werden konnte, vor allem weil der Bf. Silver den Brief ohne die beanstandeten Passagen hätte neu schreiben können. Sein Anwalt macht geltend, dass die Regierung die Möglichkeit, ihn neu zu schreiben, nicht nachgewiesen habe, und dass ihre Feststellung, der Brief würde unter dem seit Dezember 1981 geltenden Regime nicht zurückgehalten, zeige, dass die 1973 ergriffene Maßnahme nicht „notwendig“ war.

Da das Gegenteil nicht erwiesen ist, muss der Gerichtshof annehmen, dass der Bf. Silver entsprechend dem üblichen Verfahren (s.o. Ziff. 50) die zuvor erwähnte Möglichkeit hatte. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die anderen Straftäter, auf die Bezug genommen wurde, Gefangene der „Kategorie A“ waren (s.o. Ziff. 16), hält der Gerichtshof die Behörden zu der Annahme für berechtigt, dass die Anhaltung dieses Briefs notwendig war „im Interesse der öffentlichen Sicherheit“ und „zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verhütung von Straftaten“ i.S.v. Art. 8 Abs. 2.

103. Briefe Nr. 28-31 des Bf. Cooper wurden nicht nur wegen der verwendeten grob ungehörigen Ausdrucksweise angehalten, sondern auch weil sie Gewaltandrohungen enthielten (s.o. Ziff. 45, a, iv und 65). Sein Anwalt widerspricht der Ansicht der Kommission, dass der Eingriff aus dem zweiten Grund „notwendig“ war.

Der Gerichtshof stimmt der Kommission zu. Die Briefe Nr. 28-30 enthielten klare Drohungen und Brief Nr. 31 kann als ihre Fortsetzung angesehen werden. Nach Ansicht des Gerichtshofs hatten die Behörden ausreichenden Grund zu der Annahme, dass die Anhaltung dieser Briefe notwendig war „für die Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Verhütung von Straftaten“ i.S.v. Art. 8 Abs. 2.

104. Schließlich wurde Brief Nr. 12 des Bf. Noe an den Konsul der Vereinigten Staaten für drei Wochen zurückgehalten, bevor er zur Post gegeben wurde (s.o. Ziff. 71). Sein Anwalt stellt die Notwendigkeit dieses Eingriffs in Frage. Die Kommission hält Art. 8 nicht für verletzt: es sei nicht ersichtlich, dass es an einer Rechtfertigung des Eingriffs als „notwendig“ für eines oder mehrere der in Abs. 2 bezeichneten Ziele fehle.

Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass es nachgeordneten Gefängnisbehörden möglich sein muss, Weisungen von vorgesetzten Behörden einzuholen, wenn sie in einem bestimmten Fall Zweifel hinsichtlich der Ausübung ihrer die Korrespondenz von Gefangenen betreffenden Kontrollaufgaben haben. Im Fall des Briefs Nr. 12 des Bf. Noe sahen die Gefängnisbehörden im Licht des zu diesem Zeitpunkt anwendbaren Rechts und der Praxis die Notwendigkeit, den Brief dem Innenminister zur Erteilung von Weisungen vorzulegen; dieser entschied, dass der Brief nicht zurückgehalten werden sollte. Unter diesen Umständen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Gegenstand des Briefs nicht wirklich dringend war, hält der Gerichtshof die entstandene Verzögerung von drei Wochen bei der Beförderung des Briefes für nicht so gewichtig, dass sie eine Verletzung des Art. 8 darstellt.

D. Ergebnisse zu Art. 8

105. Zusammengefasst heißt das, das Anhalten der Briefe Nr. 7 des Bf. Silver, Nr. 10 des Bf. Noe und Nr. 28-31 des Bf. Cooper war sowohl „gesetzlich vorgesehen“ als auch gerechtfertigt, weil „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ (s.o. Ziff. 95, 102, 101 und 103). Diese Eingriffe stellen daher keine Verletzung von Art. 8 dar. Dasselbe Ergebnis gilt hinsichtlich der Verzögerung des Briefs Nr. 12 des Bf. Noe (s.o. Ziff. 95 und 104).

Andererseits war das Anhalten der 57 verbleibenden Briefe nicht „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ (s.o. Ziff. 99); daher wurde Art. 8 in jedem dieser Fälle verletzt.

IV. Die behauptete Verletzung von Art. 10

106. Die Bf. behaupten ferner, dass die Kontrolle ihrer Post durch die Gefängnisbehörden eine Verletzung ihres in Art. 10 der Konvention gewährleisteten Rechts auf freie Meinungsäußerung darstellt.

107. Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass eine weitere Prüfung der Sache im Hinblick auf Art. 10 nicht notwendig ist, da das Recht auf freie Meinungsäußerung im Zusammenhang mit dem Briefverkehr durch Art. 8 garantiert ist.

Weder Regierung noch Bf. widersprechen dieser Auffassung, der sich der Gerichtshof anschließt.

V. Die behauptete Verletzung von Art. 13

108. Die Bf. bringen vor, dass es im Vereinigten Königreich kein wirksames Beschwerderecht hinsichtlich ihrer auf Art. 6 Abs. 1, Art. 8 und Art. 10 gestützten Rügen gebe und dass sie daher Opfer einer Verletzung von Art. 13 wären, der wie folgt lautet:

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

A. Art. 13 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und Art. 10

109. Die Kommission vertritt die von den Bf. vor dem Gerichtshof nicht bestrittene Ansicht, dass

- die auf Art. 6 Abs. 1 gestützte Beschwerde des Bf. Silver wegen der Ablehnung seines Gesuchs aus 1972 (s.o. Ziff. 12) keine gesondert nach Art. 13 zu behandelnde Frage aufwirft;
- ihre Auffassung zu Art. 10 (s.o. Ziff. 107) es unnötig macht, nach Art. 13 die den Art. 10 betreffenden Aspekte der Beschwerden der Bf. zu prüfen.

110. Der Gerichtshof teilt die Ansicht der Kommission. Seine Entscheidung zu Art. 6 Abs. 1 (s.o. Ziff. 80-82) enthebt ihn der Notwendigkeit, die Rüge des Bf. Silver im Hinblick auf Art. 13 zu untersuchen; dies deshalb, weil die Anforderungen der letztgenannten Bestimmung weniger streng sind und daher von der erstgenannten Bestimmung absorbiert werden (vgl. u.a. *Sporrong und Lönnroth*, Urteil vom 23. September 1982, Série A Nr. 52,

S. 32, Ziff. 88, EGMR-E 2, 161). Es gibt ferner keine Veranlassung, unter Art. 13 die Art. 10 betreffenden Aspekte der Beschwerden zu prüfen, da sich in diesem Fall Art. 8 und 10 überschneiden (s.o. Ziff. 107).

B. Art. 13 i.V.m. Art. 8

111. Gleiches trifft nicht auf die Art. 8 betreffenden Aspekte der Rügen der Bf. zu, vor allem weil der Gerichtshof entschieden hat, die Frage des Schutzes vor Missbrauch der Briefkontrolle von Gefangenen im Zusammenhang mit Art. 13 zu erwägen (s.o. Ziff. 90).

Die Kommission kommt nach Prüfung der verschiedenen möglichen Beschwerdewege zu dem Ergebnis, dass es kein wirksames innerstaatliches Beschwerderecht gibt und daher Art. 13 verletzt worden ist. Die Regierung beantragt, der Gerichtshof möge feststellen, dass die Tatsachen dieses Falles keine Verletzung dieser Bestimmung darstellen oder, hilfsweise, dass sie nach Inkrafttreten der neuen Vorschriften keine Verletzung darstellen würden.

112. Nachdem der Gerichtshof festgestellt hat, dass der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens sich nicht auf das seit Dezember 1981 geltende System der Briefkontrolle erstreckt (s.o. Ziff. 79), ist es ihm nicht möglich, das hilfsweise Begehren der Regierung zu prüfen.

113. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung von Art. 13 ergeben sich folgende Grundsätze:

a) wenn ein Einzelner vertretbar behaupten kann, Opfer der Verletzung eines Rechts zu sein, das in der Konvention gewährleistet ist, muss er ein Beschwerderecht bei einer innerstaatlichen Instanz haben, um eine Entscheidung über seinen Beschwerdegrund und gegebenenfalls Abhilfe zu erhalten (vgl. *Klass u.a.*, a.a.O., S. 29, Ziff. 64, EGMR-E 1, 340);

b) die in Art. 13 genannte Instanz muss nicht notwendigerweise eine richterliche Instanz sein; wenn sie es nicht ist, sind aber ihre Befugnisse und die Verfahrensgarantien, die sie bietet, entscheidend dafür, ob die Beschwerde effektiv ist (a.a.O., S. 30, Ziff. 67, EGMR-E 1, 341);

c) die Gesamtheit der im innerstaatlichen Recht zur Verfügung stehenden Beschwerdemöglichkeiten kann den Anforderungen des Art. 13 genügen, auch wenn eine einzelne Beschwerdemöglichkeit für sich genommen nicht ausreichend sein mag (s. sinngemäß *X. gegen Vereinigtes Königreich*, a.a.O., S. 26, Ziff. 60, EGMR-E 2, 42 und *Van Droogenbroeck*, Urteil vom 24. Juni 1982, Série A Nr. 50, S. 32, Ziff. 56, EGMR-E 2, 98);

d) weder Art. 13 noch die Konvention im Allgemeinen schreibt den Vertragsstaaten eine bestimmte Art vor, wie sie die wirksame Anwendung sämtlicher Vorschriften der Konvention in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung sicherzustellen hätten, beispielsweise indem sie die Konvention in das nationale Recht inkorporieren (vgl. *Schwedischer Lokomotivführerverband*, Urteil vom 6. Februar 1976, Série A Nr. 20, S. 18, Ziff. 50, EGMR-E 1, 170 f.).

Aus dem zuletzt genannten Grundsatz folgt, dass die Anwendung von Art. 13 in einem bestimmten Fall von der Art abhängt, die der betroffene Vertragsstaat gewählt hat, um seine Verpflichtungen gem. Art. 1 zu erfüllen und allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I

niedergelegten Rechte und Freiheiten unmittelbar zu sichern (vgl. *Irland gegen Vereinigtes Königreich*, Série A Nr. 25, S. 91, Ziff. 239, EGMR-E 1, 263).

114. Im vorliegenden Fall wurde nicht aufgezeigt, dass den Bf. andere Beschwerdemittel als die vier von der Kommission untersuchten Beschwerdewege zur Verfügung standen, nämlich eine Eingabe an den Überwachungsausschuss, eine Eingabe an den Parlamentarischen Bevollmächtigten für die Verwaltung, ein Gesuch an den Innenminister und die Anrufung der englischen Gerichte.

115. Was die beiden ersten Beschwerdewege betrifft, ist der Gerichtshof wie die Kommission der Auffassung, dass sie für die vorliegenden Zwecke kein „wirksames Beschwerderecht“ begründen.

Der Überwachungsausschuss kann seine Schlussfolgerungen weder durchsetzen (s.o. Ziff. 52), noch kann er Eingaben von Personen entgegennehmen, die wie Mrs. Colne nicht im Gefängnis sind.

Was den Parlamentarischen Bevollmächtigten betrifft, genügt es festzustellen, dass er keine Befugnis zum Erlass einer bindenden Entscheidung hat, die Abhilfe gewährt (s.o. Ziff. 54).

116. Hinsichtlich des Innenministers ist nicht anzunehmen, dass er einen ausreichend unabhängigen, den Erfordernissen des Art. 13 gerecht werdenden Standpunkt einnehmen könnte, wenn an ihn eine Beschwerde über die Gültigkeit einer Anordnung oder eines Runderlasses gerichtet würde, nach denen eine Maßnahme der Briefkontrolle durchgeführt wurde (s. sinngemäß *Klass u.a.*, a.a.O., S. 26, Ziff. 56, EGMR-E 1, 337): Als Urheber der fraglichen Direktiven wäre er in Wirklichkeit Richter in eigener Sache. Die Lage wäre jedoch anders, wenn der Bf. behaupten würde, dass eine Kontrollmaßnahme auf einer fehlerhaften Anwendung einer dieser Direktiven zurückzuführen sei. Der Gerichtshof ist überzeugt, dass in einem solchen Fall ein Gesuch an den Innenminister im Allgemeinen wirksam sein würde, um bei begründeten Beschwerden die Einhaltung der Direktiven sicherzustellen. Der Gerichtshof stellt jedoch fest, dass auch in diesen Fällen, zumindest vor dem 1. Dezember 1981, die Bedingungen für das Anbringen solcher Gesuche die Praktikabilität dieses Beschwerderechts unter gewissen Umständen einschränkten (s.o. Ziff. 53).

117. Die englischen Gerichte sind ihrerseits mit einer gewissen Kontrollbefugnis über die Ausübung der dem Innenminister und den Gefängnisbehörden durch das Gefängnisgesetz und die Gefängnisordnung übertragenen Befugnisse ausgestattet (s.o. Ziff. 55). Ihre Aufgabe ist jedoch auf die Entscheidung beschränkt, ob die Behörden ihre Befugnisse überschritten, willkürlich, bösgläubig oder rechtsmissbräuchlich ausgeübt haben.

In diesem Zusammenhang betonen die Bf., dass eine Berufung auf die Konvention vor den englischen Gerichten nicht unmittelbar möglich sei, weil sie nicht in das innerstaatliche Recht inkorporiert ist; sie erkennen jedoch an, dass die Konvention für die Auslegung mehrdeutiger Gesetzestexte entsprechend der Vermutung ihrer Übereinstimmung mit den Vertragsverpflichtungen des Vereinigten Königreichs berücksichtigt wird.

118. Die Bf. behaupten nicht, dass die Eingriffe in ihre Korrespondenz mit englischem Recht in Widerspruch standen (s.o. Ziff. 86). Wie die Kommission

stellt der Gerichtshof fest, dass die Mehrzahl der Maßnahmen, gegen die im vorliegenden Verfahren Beschwerde geführt wird, mit der Konvention unvereinbar waren (s.o. Ziff. 105). In den meisten Fällen bestreitet die Regierung die Feststellungen der Kommission nicht. Sie behauptete auch nicht, dass die englischen Gerichte feststellen konnten, dass die Maßnahmen willkürlich, bösgläubig, rechtsmissbräuchlich oder in Überschreitung ihrer Befugnisse erlassen worden seien.

Nach Ansicht des Gerichtshofs gab es in dem Umfang, in dem die anzuwendenden Normen mit der Konvention nicht vereinbar waren, unabhängig davon, ob sie in der Gefängnisordnung oder den entsprechenden Anordnungen und Runderlassen enthalten waren, keinen wirksamen Rechtsbehelf, wie ihn Art. 13 verlangt; folglich liegt eine Verletzung dieses Artikels vor.

In dem Umfang jedoch, in dem die erwähnten Normen mit Art. 8 vereinbar waren, entsprachen die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in ihrer Gesamtheit den Erfordernissen des Art. 13, zumindest in den Fällen, in denen es möglich war, ein Gesuch an den Innenminister zu richten (s.o. Ziff. 116): Ein Gesuch an den Innenminister war möglich, um die Einhaltung der von ihm erlassenen Direktiven zu sichern; was die Einhaltung der Gefängnisordnung betrifft, hatten die englischen Gerichte die oben in Ziff. 117 beschriebene Kontrollkompetenz.

119. Zusammengefasst heißt das, es gab in den Fällen, in denen die fraglichen Normen mit der Konvention unvereinbar waren und der Gerichtshof das Vorliegen einer Verletzung von Art. 8 festgestellt hat, keinen effektiven Rechtsbehelf, und demzufolge liegt auch eine Verletzung von Art. 13 vor. In den übrigen Fällen gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Beschwerden der Bf. durch den Innenminister und/oder die englischen Gerichte nicht gehörend geprüft werden konnten, so dass keine Verletzung von Art. 13 vorliegt; dies gilt jedoch mit Ausnahme des Briefes Nr. 7 des Bf. Silver, hinsichtlich dessen die Beschwerdemöglichkeit eines Gesuchs an den Innenminister nicht zur Verfügung stand (s.o. Ziff. 11 und 53).

VI. Die Anwendung von Art. 50

120. Art. 50 der Konvention lautet wie folgt:

„Erklärt die Entscheidung des Gerichtshofs, dass eine Entscheidung oder Maßnahme einer gerichtlichen oder sonstigen Behörde eines der Hohen Vertragsschließenden Teile ganz oder teilweise mit den Verpflichtungen aus dieser Konvention in Widerspruch steht, und gestatten die innerstaatlichen Gesetze des erwähnten Hohen Vertragsschließenden Teils nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Entscheidung oder Maßnahme, so hat die Entscheidung des Gerichtshofs der verletzten Partei gegebenenfalls eine gerechte Entschädigung zuzubilligen.“

121. In ihrem Schriftsatz vom 22. September 1982 (s.o. Ziff. 8) machen die Bf. „allgemeinen“ Schadensersatz wegen der Verletzung ihrer Rechte und Erstattung im Einzelnen angegebener Verfahrenskosten und Auslagen geltend: im Namen der Bf. Silver, McMahon und Carne wird auch ein Anspruch auf Ersatz „besonderer“ Schäden erhoben.

122. Das schriftliche Verfahren zu diesem Punkt ist noch nicht abgeschlossen (s.o. Ziff. 8). Unter diesen Umständen ist die Frage der Anwendung von Art. 50 noch nicht entscheidungsreif und bleibt daher vorbehalten. Der Gerichtshof ermächtigt den Präsidenten, das weitere Verfahren in dieser Hinsicht festzulegen.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig,

1. dass wegen der Zurückweisung des Gesuchs des Bf. Silver vom 20. November 1972 durch den Innenminister eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention vorliegt;
2. dass mit Ausnahme der Briefe Nr. 7 des Bf. Silver, Nr. 10 und 12 des Bf. Noe und Nr. 28-31 des Bf. Cooper das Anhalten oder die Verzögerung all jener Briefe, die von den Bf. geschrieben worden oder an diese adressiert waren, eine Verletzung von Art. 8 darstellt;
3. dass es nicht notwendig ist, den Fall auch unter dem Blickwinkel von Art. 10 zu prüfen;
4. dass es ebenfalls nicht notwendig ist, die auf Art. 6 Abs. 1 und Art. 10 gestützten Rügen der Bf. im Hinblick auf Art. 13 zu untersuchen;
5. dass eine Verletzung von Art. 13 in dem in Ziff. 119 der Entscheidungsgründe präzisierten Umfang vorliegt;
6. dass die Frage der Anwendung von Art. 50 nicht entscheidungsreif ist; deshalb,
 - a) diese Frage insgesamt vorbehalten wird;
 - b) der Präsident der Kammer ermächtigt wird, das weitere Verfahren festzulegen.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Wiarda, *Präsident* (Niederländer), Þór Vilhjálmsson (Isländer), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pettiti (Franzose), Sir Vincent Evans (Brite), Russo (Italiener); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)