

STELLUNGNAHMEN

Auslieferung und Europäische Menschenrechtskonvention

Anmerkung zur Entscheidung der Europäischen
Menschenrechtskommission im Fall Littlejohn vom
10. Oktober 1980

1. Die Rechtsprechung zu Art. 3 und 8 MRK

Die Europäische Menschenrechtskommission ist in zahllosen Fällen angerufen worden gegen drohende Auslieferungs- oder Abschiebungsverfügungen¹. In den allermeisten dieser Beschwerden wurde geltend gemacht, der Zwang zum Verlassen des bisherigen Aufenthaltsortes bzw. die Verbringung in ein bestimmtes anderes Land würden den Betroffenen der Gefahr unmenschlicher Behandlung aussetzen (Art. 3 MRK) oder sein Familienleben zerstören (Art. 8 MRK)². Soweit die Beschwerden sich nicht durch Nachgeben der jeweiligen Regierung³ oder dadurch erledigten, daß der Betroffene das Verfahren nicht weiter verfolgte, hat die Kommis-

¹ Vgl. die Übersicht über die wichtigsten Fälle in Council of Europe, European Commission of Human Rights, Stock-Taking on the European Convention on Human Rights [DH (79) 1], Strasbourg 1979, S. 75 ff., sowie die früheren Ausgaben dieser Reihe, insbesondere (in deutscher Sprache) DH (75) 4 und DH (73) 8.

² Direkten Bezug auf den Aufenthalt von Ausländern hat nur das 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, insbesondere sein Art. 4, der die kollektive Ausweisung verbietet. Die Konvention selbst enthält dagegen kein Recht, das unmittelbar gegen eine Auslieferung eingewendet werden könnte (vgl. die Entscheidungen der Kommission zu den Beschwerden Nr. 2134/64 [Yearbook 7, S. 314] und Nr. 1983/63 [Yearbook 8, S. 158] sowie zu den Beschwerden Nr. 5078/71, Coll. of Dec. 46, S. 35; Nr. 7512/76, Dec. and Rep. 6, S. 184, und Nr. 7256/75, Dec. and Rep. 8, S. 161).

³ Aus dem in Anm. 1 genannten Dokument DH (79) 1 geht hervor, daß die Regierungen sich weitestgehend bereit finden, den Vollzug der Auslieferung bzw. Ausweisung bis zu einer mit Vorrang getroffenen Entscheidung der Kommission aufzuschieben und oft auch ganz von der Durchführung dieser Maßnahmen abzusehen. Vgl. aber andererseits auch die entgegengesetzten Entscheidungen der britischen Gerichte in den Fällen *Uppal* (EuGRZ 1978, S. 521) und *Fernandes* (EuGRZ 1981, S. 133).

sion regelmäßig eine Verletzung der Konvention unter den gegebenen Umständen verneint⁴. Gleichwohl entspricht es ihrer ständigen Rechtsprechung, daß "... the Contracting States have ... accepted to restrict ... the power to control the entry and exit of aliens, to the extent and within the limits of the obligations which they have assumed under the Convention". Insbesondere bei drohender politischer Verfolgung in dem um Auslieferung ersuchenden Staat kann die Überstellung des Täters den Art. 3 der Konvention nach dieser Rechtsprechung in Ausnahmefällen verletzen⁵.

2. Die Rechtsprechung zu Art. 6 MRK

Die Beschwerde der Brüder *Keith and Kenneth Littlejohn v. Republik Irland*⁶ gehört demgegenüber zu den sehr viel selteneren Fällen, in denen im Zusammenhang mit einer Auslieferung oder Ausweisung auch eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 MRK) behauptet wurde. Die Kommission hat zwar beispielsweise im Falle *Agee v. Vereinigtes Königreich*⁷ die Anwendung des Art. 6 Abs. 1 auf Ausweisungsverfahren ausgeschlossen, weil es sich dabei weder um "civil rights or obligations" noch um "the determination of a criminal charge" handele. Sie hat in gleicher Weise auch die Geltung von Art. 6 Abs. 2 und 3

⁴ Vgl. die in Anm. 1 genannten Übersichten sowie für frühere Fälle Conseil de l'Europe, Commission Européenne des Droits de l'Homme, Recueil de Décisions, Sommaire analytique des décisions parues dans les tomes 1 à 30 (Strasbourg, mai 1973), insbesondere S. 30 ff. Lediglich im Falle des marokkanischen Luftwaffenoffiziers *Amekrane*, der nach seiner Beteiligung an einem Attentat auf König Hassan nach Gibraltar floh, von den dortigen Behörden umgehend an Marokko ausgeliefert und dort hingerichtet wurde, hat die Kommission die Beschwerde für zulässig erklärt (Nr. 5961/72, Coll. of Dec. 44, S. 101). Der Fall wurde nach Zahlung einer Entschädigung an die Witwe durch Großbritannien beigelegt (vgl. Council of Europe Press Communiqué C (74) 29); gleichfalls für zulässig erklärt, aber später von der Liste gestrichen wurde die Beschwerde Nr. 2396/65, Yearbook 13, S. 1094. Dasselbe gilt für die Beschwerde von Ingrid Brückmann (Nr. 6242/73 [Coll. of Dec. 46, S. 202 ff.]). Keine Verletzung fand die Kommission auch in ihrer jüngst erlassenen Entscheidung im Falle *Virdee* (Nr. 8971/80, noch unveröffentlicht).

⁵ Vgl. z. B. die Beschwerde Nr. 2143/64, Yearbook 7, S. 314 ff. (328). Siehe auch *X. v. Bundesrepublik Deutschland*, Beschwerde Nr. 1465/62, Entscheidung vom 6. 10. 1962, Coll. of Dec. 9, S. 63 ff., sowie die Beschwerde Nr. 4313/69, Coll. of Dec. 21, S. 96 f. Erstmals findet sich diese Feststellung in der Entscheidung über die Beschwerde Nr. 984/61, Coll. of Dec. 6, S. 39 ff.

⁶ Beschwerde Nr. 8299/78.

⁷ Beschwerde Nr. 7729/76, Entscheidung vom 17. 12. 1976, Dec. and Rep. 7, S. 164 ff., und in gleicher Weise *X. v. Vereinigtes Königreich* (Nr. 7902/77), Dec. and Rep. 9, S. 224, und *Uppal/Singh v. Vereinigtes Königreich* (Nr. 8244/78), Dec. and Rep. 17, S. 149.

MRK für das Auslieferungsverfahren verneint, weil der Betroffene vor dem die Auslieferung bewilligenden Gericht nicht «... en tant que personne accusée d'une infraction» erscheine⁸. Die Möglichkeit aber, ein Auslieferungsverfahren an der Garantie eines fairen Verfahrens im Sinne des Art. 6 Abs. 1 zu messen, hat die Kommission zumindest immer offengelassen.

Im Falle *Kuzbari v. Bundesrepublik Deutschland*⁹ hat sie entschieden, daß Art. 5 Abs. 4 MRK, der in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 (f) auch bei Auslieferungshaft ein Verfahren zur Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit vorschreibt, nichts über die Art dieses Verfahrens aussage und demgemäß die Anwendung von Art. 6 MRK auf Auslieferungsverfahren nicht *eo ipso* ausschließe. Sie hat folglich die Anhörung des Beschwerdeführers im Auslieferungsverfahren vor den Gerichten an Art. 6 Abs. 1 gemessen, ohne jedoch im konkreten Fall eine Verletzung festzustellen¹⁰. Im Falle *X. v. Bundesrepublik Deutschland*¹¹ hat sie die Beschwerde wegen mangelnder Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges verworfen und brauchte über die Frage der Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 auf ein Auslieferungsverfahren nicht zu entscheiden («... sans examiner la question de principe à savoir l'applicabilité de l'article 6 § 1 ...»). Im Falle *X. v. Belgien*¹², der nicht die Auslieferung durch die Schweizer Behörden direkt, sondern das nachfolgende Gerichtsverfahren in Belgien zum Gegenstand hatte, hat die Kommission die Beachtung des Spezialitätsgrundsatzes im Auslieferungsrecht als möglichen Aspekt des fairen Verfahrens geprüft («... à supposer que le respect du principe de la spécialité de l'extradition constitue, pour les Etats parties à la Convention, une obligation résultant de la garantie du procès équitable ...»), im Ergebnis den Grundsatz aber als eingehalten angesehen. Auch im Falle *Lynas v. Schweiz*¹³ konnte die Anwendbarkeit

⁸ *X. v. Bundesrepublik Deutschland*, Beschwerde Nr. 4247/69, Entscheidung vom 14. 12. 1970, Coll. of Dec. 36, S. 73 ff.

⁹ Beschwerde Nr. 1802/63, Entscheidung vom 26. 3. 1963, Coll. of Dec. 10, S. 26 ff.

¹⁰ Gleichzeitig hat die Kommission allerdings deutlich gemacht, daß die materielle Frage der Gewährung politischen Asyls, die sich bei Auslieferungsverfahren angesichts des möglichen politischen Charakters der Straftat stellen kann, nicht in den Anwendungsbereich der Konvention fällt (*ibid.*, S. 36); ob Art. 6 Abs. 1 MRK in prozeduraler Hinsicht für Asylklagen gelten könne, wurde ausdrücklich offengelassen (*ibid.*, S. 38).

¹¹ Beschwerde Nr. 4247/69, Entscheidung vom 14. 12. 1970, Coll. of Dec. 36, S. 73.

¹² Beschwerde Nr. 5262/71, Entscheidung vom 10. 7. 1972, Coll. of Dec. 42, S. 143.

¹³ Beschwerde Nr. 7317/75, Entscheidung vom 6. 10. 1976, Dec. and Rep. 6, S. 141. Vgl. auch die Auslieferungsbewilligung durch das schweizerische Bundesgericht vom 12. 12. 1975, BGE 101 I a, S. 533 ff. Lynas wurde im übrigen noch am Tage des Eingangs der Beschwerde an die USA ausgeliefert, obwohl der Präsident der Kommission die schweizerische Regierung um Aufschub ersucht hatte.

des Art. 6 Abs. 1 auf das Auslieferungsverfahren letztlich offenbleiben, weil eine Verletzung nicht festgestellt wurde¹⁴ («A supposer même que la disposition précitée [= Art. 6 Abs. 1] soit d'application en l'espèce, le requérant ne saurait se prétendre victime de sa violation . . . »).

Wie im vorstehend genannten Fall *X. v. Belgien*, so betrifft auch die Beschwerde der Brüder Littlejohn nicht unmittelbar die Auslieferung durch Großbritannien, sondern das nachfolgende Gerichtsverfahren in Irland. Dennoch spielen die Umstände der Auslieferung eine maßgebliche Rolle in dem Vorbringen der Beschwerdeführer und sind indirekt auch Gegenstand der Entscheidung der Kommission.

3. Der Fall Littlejohn

Keith und Kenneth Littlejohn, beide britische Staatsangehörige, verübten am 12. Oktober 1972 zusammen mit Mitgliedern der Irish Republican Army (IRA) einen bewaffneten Raubüberfall auf eine Bank in Dublin. Sie konnten nach England entkommen, wurden dort aber wenige Tage später gefaßt und in Auslieferungshaft nach den Vorschriften des Backing of Warrants (Republic of Ireland) Act 1965¹⁵ genommen. Zum Zwecke der Vorlage im Auslieferungsverfahren vor den britischen Gerichten gab der irische Attorney General eine eidesstattliche Versicherung ab, in der es unter anderem hieß:

“I am the Attorney General of Ireland under Article 30.3 of the Constitution of Ireland. All crimes and offences prosecuted in any court constituted under Article 34¹⁶ of that Constitution other than a court of summary jurisdiction,

¹⁴ Konkret handelte es sich um angebliche (vertrauliche) Mitteilungen über die politischen Hintergründe des Falles sowie um die Aufforderung, ein Alibi beizubringen.

¹⁵ Ch. 45. Siehe dazu im einzelnen *Booth*, *British Extradition Law and Procedure*, Bd. 1 (1980), S. 209 ff.

¹⁶ Art. 34 der irischen Verfassung lautet auszugsweise:

“1. Justice shall be administered in courts established by law by judges appointed in the manner provided by this Constitution, and, save in such special and limited cases as may be prescribed by law, shall be administered in public.

2. The Courts shall comprise Courts of First Instance and a Court of Final Appeal.

3. 1° The Courts of First Instance shall include a High Court invested with full original jurisdiction in and power to determine all matters and questions whether of law or fact, civil or criminal.

...

4° The Courts of First Instance shall also include Courts of local and limited jurisdiction with a right of appeal as determined by law.

...”

shall be prosecuted in the name of the people and at the suit of the Attorney General or some other person authorised in accordance with law to act for that purpose”.

Nach einer näheren Beschreibung der den Brüdern Littlejohn vorgeworfenen Straftaten endet die Versicherung mit den Worten:

“The above offences are not under Irish law ones of a political character . . .”.

Das Verfahren vor dem Bow Street Magistrate Court fand auf Antrag des britischen Kronanwaltes aus Gründen der nationalen Sicherheit unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Die Brüder Littlejohn behaupteten, diese Maßnahme sei darauf zurückzuführen, daß sie in Wahrheit seit 1971 im Dienste des britischen Secret Intelligence Service (MI 6) standen mit dem Auftrag, die IRA zu unterwandern. Auch der Bankraub sei Teil der Erfüllung dieses Auftrages gewesen, und sie hätten die Zusage gehabt, im Falle einer Verhaftung in England von der Verfolgung freigestellt zu werden. Durch massiven Druck und den Hinweis auf die Bestimmungen des Official Secrets Act seien sie jedoch daran gehindert worden, diese Umstände im Auslieferungsverfahren zu offenbaren und durch die Vorladung und Vernehmung von Zeugen zu belegen.

Am 22. Januar 1973 bewilligte der Magistrate Court die Auslieferung. Der High Court (Queen’s Bench Division) bestätigte diese Entscheidung in einem *habeas corpus*-Verfahren, das ebenfalls unter Ausschluß der Öffentlichkeit und in Abwesenheit der Beschwerdeführer durchgeführt wurde; dabei wurde der politische Charakter der Straftaten ausdrücklich verneint¹⁷. Anschließend wurden die Brüder Littlejohn an Irland ausgeliefert¹⁸.

Dort erklärten sie sich zunächst vor dem Dublin District Court für schuldig, zogen diese Erklärung später aber wieder zurück, als sie erfuhren, daß sie nicht vor einem ordentlichen Gericht angeklagt, sondern von

¹⁷ Diese Entscheidung ist nicht veröffentlicht.

¹⁸ Das britische Recht kennt nicht das Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger. Dies beruht auf der Tatsache, daß die Strafgewalt bis 1975 strikt dem Territorialitätsprinzip folgte, Auslandsstraftaten britischer Staatsangehöriger also vor britischen Gerichten nicht verfolgt werden konnten. Erst der Criminal Jurisdiction Act 1975 (Ch. 59) schuf die Möglichkeit, auch die in der Republik Irland begangenen Straftaten zu verfolgen. Irland hat mit dem Criminal Law (Jurisdiction) Act 1976 im wesentlichen gleichlautende Vorschriften erlassen (vgl. dazu Redmont, *The Criminal Law (Jurisdiction) Act 1976 and the Constitution*, Irish Jurist, Bd. 13 [1978], S. 1 ff., und den sich anschließenden Beitrag von Symmons, *ibid.*, S. 36 ff.). Siehe insgesamt zu den britisch-irischen Bemühungen um ein abgestimmtes Vorgehen gegen den IRA-Terrorismus den Report of the Law Enforcement Commission, Cmnd. 5627.

einem Special Criminal Court gemäß Art. 38 Abs. 3 der irischen Verfassung¹⁹ in Verbindung mit dem Offences Against the State Act 1939 ohne Jury-Verfahren abgeurteilt werden sollten. Ihr Vorbringen, ein solches Verfahren stünde in krassem Widerspruch zu der Auslieferungsbewilligung und der eidesstattlichen Versicherung des irischen Attorney General, die sich nur auf eine Aburteilung durch die ordentlichen Gerichte bezogen habe, eine unter Eid gemachte Aussage von Kenneth Littlejohn über ihre Verbindung zum britischen Secret Intelligence Service und die Behauptung, die ihnen vorgeworfenen Straftaten seien nach irischer Rechtsauffassung eindeutig politischer Natur, konnten den Special Criminal Court nicht zur Verneinung seiner Zuständigkeit bewegen. Die Brüder Littlejohn wurden zu 20 bzw. 15 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt, alle dagegen eingelegten Rechtsmittel blieben erfolglos.

In der Nacht vom 11. März 1974 gelang ihnen die Flucht aus dem Gefängnis. Während Keith Littlejohn alsbald in Irland ergriffen werden konnte, entkam sein Bruder nach England, wo er im Dezember verhaftet wurde. Ein erneutes Auslieferungsverfahren wurde eingeleitet, und wiederum hatte der High Court (Queen's Bench Division) über einen Antrag auf *habeas corpus* zu entscheiden²⁰. Wie in seiner ersten Entscheidung, so lehnte das Gericht es auch diesmal ab, die Kenneth Littlejohn vorgeworfene Straftat als »politisches Delikt« zu werten²¹. Weder die Tatsache, daß die Brüder Littlejohn in Irland durch ein Sondergericht abgeurteilt worden

¹⁹ Art. 38 der irischen Verfassung bestimmt auszugsweise: "...

3. 1° Special courts may be established by law for the trial of offences in cases where it may be determined in accordance with such law that the ordinary courts are inadequate to secure the effective administration of justice, and the preservation of public peace and order.

2° The constitution, powers, jurisdiction and procedure of such special courts shall be prescribed by law.

...

5. Save in the case of the trial of offences under section 2, section 3 or section 4 of this Article no person shall be tried on any criminal charge without a jury.

...

Im Mai 1972 hatte die irische Regierung im Zusammenhang mit den Unruhen in Nordirland durch entsprechende Proklamation einen Special Criminal Court in Dublin eingesetzt.

²⁰ Dieses Urteil ist veröffentlicht in [1975] 3 All ER, S. 208 ff. Berichterstatte war wie im ersten Verfahren im Februar 1973 Lord Widgery CJ. Vordergründig ging es jetzt zwar um die Auslieferung wegen des Ausbruchs aus dem Gefängnis (*goalbreaking*), im Mittelpunkt der Entscheidung stand aber die Frage, ob die erneute Auslieferung den Vollzug der Freiheitsstrafe wegen eines politischen Delikts ermögliche.

²¹ Seit der Entscheidung im Falle *Schtraks* ([1962] 2 All ER, S. 176, und [1962] 3 All ER, S. 529) haben die englischen Gerichte die Voraussetzungen für die Anerkennung einer Straftat als »politisches Delikt« verschärft (siehe auch die Urteile *Cheng*, [1973] 2 All ER, S.

waren, noch die vom Beschwerdeführer vorgelegten (nach dem ersten Urteil veröffentlichten) Presseberichte über die angebliche Verbindung der Brüder Littlejohn zu britischen Dienststellen gaben dem Gericht Anlaß, von seiner ersten Entscheidung abzuweichen²². Am 3. August 1975 wurde Kenneth Littlejohn zum zweiten Male ausgeliefert. Alle folgenden Versuche der Brüder Littlejohn, ihren Fall erneut durch irische Gerichte überprüfen zu lassen, blieben ohne Erfolg.

Bereits am 16. Juni 1974 hatten sich die Brüder Littlejohn erstmals mit einer Beschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission gewandt²³. Sie rügen, kein faires Verfahren bekommen zu haben und nach nichtöffentlicher Verhandlung auf Grund einer falschen eidesstattlichen Versicherung ausgeliefert worden zu sein, in der ihre Straftaten als nicht-politisch bezeichnet wurden; gleichwohl seien sie durch ein Sondergericht abgeurteilt worden. Sie rügen ferner, die verhängten Strafen seien exzessiv, ihnen sei die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, verweigert worden, und die Haftbedingungen müßten als unmenschlich und erniedrigend angesehen werden.

Die irische Regierung hat demgegenüber betont, der Special Criminal Court sei ein unabhängiges und unparteiisches Gericht, und hat bestritten, daß allein aus der Zuweisung des Strafverfahrens an dieses Gericht auf den politischen Charakter der Straftaten geschlossen werden könnte. Das wesentliche Vorbringen beider Parteien wird aus den Ausführungen der Kommission in der im Anhang abgedruckten Entscheidung deutlich.

Die Kommission hat die Beschwerde der Brüder Littlejohn im Ergebnis

204, und *Kakis*, [1978] 2 All ER, S. 634). So haben sie es in neuerer Zeit regelmäßig abgelehnt, Straftaten im Zusammenhang mit den Aktivitäten der IRA als »politische Delikte« anzusehen (vgl. *Keane*, [1971] 1 All ER, S. 1163, und *Dwyer*, QB, 13. 4. 1970, No. 92/70 [die Entscheidung ist unveröffentlicht, wird aber auszugsweise wiedergegeben von Woodcock, *Political Offences and Extradition: A Conceptual Deviation in the English Courts*, *Topical Law*, April 1980, S. 22 ff., 34 f.]). Im Gegensatz dazu haben die irischen Gerichte die Auslieferung von IRA-Tätern wegen des politischen Charakters der Taten stets verweigert (vgl. z. B. *O'Rourke*, [1971] I.R., S. 205). Auch die amerikanischen Gerichte billigen offenbar den IRA-Anschlägen politischen Charakter zu (vgl. *McMullen*, US District Court, C. D. Cal. vom 11. 5. 1979, AJIL Bd. 74 [1980], S. 434).

²² Im Urteil (Anm. 20, S. 214) kommt Lord Widgery CJ zu dem Ergebnis, daß "... I can see no justification at all for the submission that the transfer of the trial to the special court is an acknowledgement that the offence is of a political character". Zu den Pressemeldungen wird gesagt: "... there is absolutely nothing in these documents which goes to the issue of political offence or none which was not already before the Court in the proceedings in 1973".

²³ Auf Grund verschiedener Rückfragen seitens der Kommission und wohl auch bedingt durch die folgenden Ereignisse wurde die Beschwerde erst am 13. 7. 1978 registriert.

für unzulässig erklärt. Das besondere Interesse gilt aber nicht nur oder nicht einmal in erster Linie der Entscheidung in der Sache selbst, sondern den sich mittelbar daraus ergebenden Fragen. Die Kommission hat gleich zu Beginn deutlich gemacht (Ziff. 1–3), daß sie nicht im Rahmen einer gegen Irland gerichteten Beschwerde über das Auslieferungsverfahren vor britischen Gerichten urteilen könne. Wenn sie dennoch die Bedeutung der eidesstattlichen Versicherung des irischen Attorney General im britischen Auslieferungsverfahren untersucht hat, dann unter dem Aspekt einer von Irland zu verantwortenden Handlung und aus der Überlegung heraus, daß die Prüfung der Fairneß des Verfahrens vor dem irischen Gericht nicht erst dort, sondern möglicherweise schon früher, d. h. beim englischen Auslieferungsverfahren anzusetzen habe (Ziff. 4–7). Da diese eidesstattliche Versicherung nach Ansicht der Kommission für die Auslieferungsentscheidung nicht ausschlaggebend war, erübrigte sich eine Antwort auf die Frage, ob sie vielleicht wissentlich falsch abgegeben wurde.

4. »Politisches Delikt« und MRK

Was aber hätte die Kommission geprüft und wie hätte sie entschieden, wenn die Beschwerde gegen Großbritannien gerichtet gewesen wäre? Hätte sie die Entscheidung des High Court zur Frage des »politischen Delikts« im Lichte der MRK bewertet?

Die Kommission weist an mehreren Stellen der Littlejohn-Entscheidung auf die offenbar grundsätzlichen Unterschiede zwischen der britischen und der irischen Auffassung vom »politischen Delikt« hin (Ziff. 5, 8 und 20) und bemerkt dann, daß "... it does not consider that this difference raises an issue under the Convention in the present case" (Ziff. 8) bzw. daß "... it finds no basis in the Convention for an authoritative interpretation of this widely disputed notion in the present case" (Ziff. 20)²⁴.

Würde die Kommission "in another case" eine eigene – von der MRK gebotene – Auslegung des so umstrittenen und unterschiedlich aufgefaßten »politischen Delikts« geben? Nach ihrer bisherigen Rechtsprechung steht außer Zweifel, daß eine Auslieferung, die den Betroffenen politischer Verfolgung und der Verletzung grundlegender Menschenrechte aussetzte, als unvereinbar mit Art. 3 MRK angesehen werden würde²⁵. Wenn dies aber nicht zu befürchten, sondern dem ausgelieferten »politischen Straftäter« im

²⁴ Hervorhebungen vom Verfasser. Siehe auch den ersten Satz in Ziff. 21 der Entscheidung.

²⁵ Vgl. oben Anm. 5 sowie Jacobs, *The European Convention on Human Rights* (1975), S. 31 ff.

ersuchenden Land ein faires Gerichtsverfahren garantiert wäre (was man hinsichtlich der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten der MRK zunächst einmal unterstellen kann), dann ist für die Anwendung von Art. 3 kein Raum. Könnte nun unter diesen Umständen eine gerichtliche Entscheidung, die trotz erheblicher Ansatzpunkte den politischen Charakter einer Tat verneint und die Auslieferung bewilligt, den Art. 6 Abs. 1 MRK verletzen?

Die Kommission betont zwar auch in der Littlejohn-Entscheidung (Ziff. 15), daß sie nicht aufgerufen sei, lediglich falsche Urteile nationaler Gerichte zu korrigieren. Für den Normalfall geht die Kommission damit von dem Grundsatz aus, daß der politische Charakter eines Delikts allein vom ersuchten Staat beurteilt wird. Sie fährt aber fort, daß ihre Zuständigkeit dort eingreife, wo Rechts- oder Tatsachenirrtümer zu einer Verletzung der Konventionsrechte, insbesondere derer aus Art. 6, führen könnten. Insgesamt vermittelt sich bei der Lektüre dieser Entscheidung der Eindruck, daß sich die Kommission – wie in den eingangs genannten Entscheidungen – für Extremfälle die Möglichkeit offenhalten will, Auslieferungsverfahren und darin eingeschlossen auch die Frage nach dem politischen Charakter einer Straftat am Maßstab des Art. 6 Abs. 1 MRK zu messen.

Nähme die Kommission eine solche Kompetenz in Anspruch, so hätte dies Auswirkungen auf bisher im Auslieferungsrecht geltende Grundsätze. Dazu gehört einmal die in den Auslieferungsverträgen einhellig festgeschriebene Entscheidungsfreiheit des ersuchten Staates bei der Beurteilung des politischen Charakters einer Straftat²⁶, wobei in diesem Zusammenhang vor allem die Möglichkeit zur Verneinung eines solchen Charakters betroffen wäre²⁷. Zwar entspricht es schon der heute zumindest überwiegenden Auffassung, daß der Freiheit der Staaten zur Auslieferung eine »zwingend und allgemein geltende Humanitätsschranke«²⁸ gezogen ist, doch sind damit wohl in erster Linie Umstände im ersuchenden Staat gemeint, die bereits unter Art. 3 MRK zu berücksichtigen wären²⁹. Dazu

²⁶ Vgl. z. B. Art. 3 Abs. 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens. Auf diesen Grundsatz weist auch die Kommission in Ziff. 5 der Entscheidung hin.

²⁷ Einschränkungen der Möglichkeit, den politischen Charakter einer Straftat zu bejahen, ergeben sich demgegenüber beispielsweise aus dem Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus (siehe dazu im einzelnen Stein, ZaöRV Bd. 37 [1977], S. 668 ff., sowie ZaöRV Bd. 40 [1980], S. 312 ff.).

²⁸ Vgl. Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht* (1976), S. 598.

²⁹ Daneben fallen hierunter auch Gesichtspunkte, die mit dem politischen Bereich nichts zu tun haben, wie z. B. die Jugend oder die Gebrechlichkeit des Täters (vgl. dazu den

gehört zum anderen der Grundsatz, daß die Bestimmungen der Auslieferungsverträge und insbesondere die Auslieferungshindernisse in der Regel nur für die beteiligten Staaten, nicht aber für den Betroffenen Rechte begründen³⁰. Zwar räumen die den Vertragsprinzipien oft entsprechenden nationalen Auslieferungsgesetze den mit einem Auslieferungsgesuch Verfolgten subjektive Rechte ein, doch finden diese Gesetze neben einem Auslieferungsvertrag zumeist keine Anwendung³¹. Eine Rechtsprechung, die die Entscheidung über das Vorliegen eines »politischen Delikts« an Art. 6 Abs. 1 MRK messen würde, »beförderte« diese Auslieferungsausnahme zu einem Individualrecht³². Sie stünde allerdings im Einklang mit der zunehmend erhobenen Forderung nach der Gewährung subjektiver Rechte im Auslieferungsverfahren³³.

Sollte die Europäische Menschenrechtskommission eines Tages eine Auslieferungsbewilligung, die den politischen Charakter der Tat abweichend von den üblichen Standards verneint, unter dem Aspekt des Art. 6 Abs. 1 MRK prüfen, so bestünde nicht nur die Schwierigkeit zu bestimmen, welches denn der »übliche Standard« angesichts weit divergierender Auffassungen über das objektive oder subjektive Konzept des »politischen Delikts« in all seinen Facetten ist. Es sollte auch berücksichtigt werden, daß die humanitären Fragen im Zusammenhang mit der Auslieferung in neueren Verträgen zunehmend in Form von »Verfolgungs-« oder »prejudice-Klauseln«³⁴ berücksichtigt werden, die der Garantie in Art. 3 MRK Rechnung tragen. Was daneben für das »klassische« Auslieferungshindernis des »politischen Delikts« (und damit für Art. 6 Abs. 1 MRK) übrig-

Vorbehalt, den die meisten nordischen Staaten zu Art. 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens gemacht haben [BGBl. 1976 I, S. 1778 ff.]).

³⁰ Siehe z. B. BVerfGE 46, S. 214 ff. (220) (*Poble*-Entscheidung) mit Hinweis auf die ständige Rechtsprechung.

³¹ Vgl. z. B. Art. 1 Abs. 1 des französischen Auslieferungsgesetzes vom 10. 3. 1927 (J.O. vom 11. 3. 1927) und die *Croissant*-Entscheidung der Cour d'Appel Paris vom 16. 11. 1977, EuGRZ 1978, S. 20 ff. (24).

³² Für den Spezialitätsgrundsatz hat die Kommission diese Möglichkeit erneut erwähnt (Ziff. 21). Dieser Grundsatz wird auch vom Bundesverfassungsgericht als »allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG« bezeichnet (2 BvR 1258/79 vom 25. 3. 1981, noch unveröffentlicht).

³³ Vgl. z. B. Doehring, Ziff. VIII, 1 des Definitive Report und der Revised Draft Resolution für die 12. Kommission des Institut de Droit International (»New Problems Raised in Matters of Extradition«) (wird in Bd. 59 des Annuaire nach der Session in Dijon 1981 veröffentlicht).

³⁴ Vgl. z. B. Art. 3 Abs. 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und in diesem Zusammenhang die Empfehlung Nr. R (80) 9 des Ministerkomitees des Europarats vom 27. 6. 1980 zur Auslieferung an Staaten, die nicht Vertragsparteien der MRK sind.

bleibt, ist die Wahrung der politischen Opportunität oder der Versuch der Nichteinmischung in die innenpolitischen Angelegenheiten eines anderen Staates. Beides ist kein Anwendungsfeld für die Europäische Menschenrechtskonvention³⁵.

Torsten Stein

Anhang

COUNCIL OF EUROPE EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS

Decision of the Commission

(10 October 1980)

As to the Admissibility
Application No. 8299/78
by Keith and Kenneth Littlejohn
against Ireland

The Law

I. As to the applicants' extradition

1. The applicants complain that their extradition proceedings in the United Kingdom were held in camera and that they were extradited by the United Kingdom authorities on the basis of a false affidavit by the Irish Attorney General.

2. The Commission observes that it cannot in the present application against Ireland consider complaints relating to proceedings before courts, or acts of administrative or governmental authorities, of another High Contracting Party, namely, the United Kingdom.

³⁵ Jedenfalls sollte vermieden werden, daß die in neuerer Zeit zu beobachtende und begrüßenswerte Tendenz mancher Gerichte in den europäischen Staaten, die Auslieferungsausnahme des »politischen Delikts« auf die rein humanitären Aspekte zu begrenzen (z. B. »Republikflucht«), terroristischen Straftaten aber die Privilegierung zu verweigern, wenn nicht ernsthaft von drohenden Menschenrechtsverletzungen gesprochen werden kann, via Art. 6 MRK angehalten oder gar wieder umgekehrt würde.

3. It follows that the applicants' complaints concerning their extradition proceedings in the United Kingdom and their extradition to Ireland by the United Kingdom authorities are as such incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention.

4. The Commission has nevertheless considered the applicants' submission that their extradition by the United Kingdom was based on the Irish Attorney General's statement that, under Irish law, their offences were not of a political character. The Commission does not, however, find this submission conclusive, for two reasons.

5. Firstly, insofar as the applicants claim that, because of their involvement in IRA activities, their offences were ones of a political character, the Commission notes from the applicants' own submissions that, in British law, IRA offences are not treated as political offences. The Commission further observes that, in the extradition proceedings against the applicants, it was for the British courts to decide whether the offences concerned were political or not. It follows that the applicants' claim that their offences were political ones under Irish law, was irrelevant for their extradition by the United Kingdom.

6. Secondly, it also appears from the applicants' own submissions that, following their conviction and sentence and their escape from prison in Ireland, the second applicant was recaptured in England, and that his extradition was again granted, the judge seeing "no reason to alter the decision that he made two years earlier".

7. This, in the Commission's view, confirms that the United Kingdom's decision, taken before the applicants' trial and repeated in the second applicant's case after their trial, that the applicants should be extradited to Ireland, was not based on any statements by Irish authorities as to whether or not the applicants' offences were political ones under Irish law, but on an independent examination by the competent British courts of the character of those offences under British law.

8. The Commission notes the applicants' complaint that the Irish interpretation of what constitutes a political offence differs from that in the United Kingdom. However, it does not consider that this difference raises an issue under the Convention in the present case.

9. The Commission will examine the relevance of the Irish Attorney General's affidavit, as regards the applicants' right to a fair trial in Ireland, in connection with their complaints concerning their conviction and sentence.

II. As to the applicants' conviction and sentence

10. With respect to the applicants' complaints concerning their conviction and sentence the Commission has first considered the respondent Government's objections, under Art. 26 of the Convention, that the applicants failed to exhaust a domestic remedy and that, moreover, they did not observe the six months rule.

The Commission does not feel called upon to determine these issues because it finds that the present complaints are in any case inadmissible under Art. 27 (2) of the Convention as being manifestly ill-founded. It therefore limits its statements concerning the respondent Government's objections under Art. 26 to the following observations.

11. In the Government's view the applicants failed to exhaust a domestic remedy in that they withdrew their appeal before the Criminal Court of Appeal. The Commission notes that the relevant facts were as follows: at the hearing on 22 January 1974 the court refused counsel's application for an adjournment and directed that it would hear the habeas corpus application and in the alternative the appeal; counsel advised the court that he was not ready to go ahead with either application and in the circumstances would have to ask that the appeal be withdrawn; the court refused this and summarily dismissed the appeal without hearing it. These facts raise the question, not to be determined in the present case, whether an applicant, whose appeal was dismissed by a domestic court of appeal because he failed to present his case, may be said to have complied with the condition as to the exhaustion of domestic remedies.

12. With regard to the Government's second objection under Art. 26 that the applicants failed to observe the six months rule, the Commission notes the following facts: the applicants' appeal was dismissed by the Criminal Court of Appeal on 22 January 1974; the first communication to the Commission indicating the object of the present application was made by the first applicant's letter of 16 June 1974, that is less than six months later. The Commission observes that – as stated in Rule 38, para. (3) of its Rules of Procedure – the date of introduction of an application is in general considered to be the date of the applicant's first communication setting out, even summarily, the object of the application; that the date of the subsequent registration of the application is not relevant in this respect (cf. Application No. 1468/62 – Iversen v. Norway – Yearbook 6, pp. 278, 322); and that in the present case registration was substantially delayed by further correspondence between the applicants and the Commission's Secretariat relating to the development of the domestic proceedings between 1974 and 1978.

13. The Commission's finding that the present complaints are in any case manifestly ill-founded within the meaning of Art. 27 (2) of the Convention is based on the following considerations.

14. The applicants complain that, in spite of the Attorney General's statement in the extradition proceedings that their offences were not of a political character, they were after their extradition tried in Ireland by a Special Criminal Court under the Offences Against the State Act 1939; that their sentences were excessive; and that they were refused the right to appeal.

15. The Commission first recalls, with regard to the Irish court decisions complained of, that, in accordance with Art. 19 of the Convention, its only task is to ensure the observance of the obligations undertaken by the Parties in the Conven-

tion, and that it is not competent to deal with an application alleging that errors of law or fact have been committed by domestic courts, except where it considers that such errors might have involved a possible violation of any of the rights and freedoms set out in the Convention and, in particular, in Art. 6. The Commission here refers to its constant jurisprudence (see e.g. decisions on the admissibility of Applications Nos. 458/59, Yearbook 3, pp. 222, 236 and 1140/61, Collection of Decisions 8, pp. 57, 62).

16. The applicants' submission that they were extradited on the basis of the Attorney General's statement that their offences were not of a political character under Irish law has already been considered above in connection with their complaints concerning their extradition by the United Kingdom. Having found no reason for the assumption that their extradition was in fact based on that statement, the Commission has now to consider whether, in view of that statement, the applicants' conviction by the Special Criminal Court under the Offences Against the State Act 1939, may be said to have infringed their right, under Art. 6 (1) of the Convention, to a fair hearing by an independent and impartial tribunal established by law.

17. The Commission, having noted the Government's submissions under Art. 6 and the applicants' reply, is satisfied that the Special Criminal Court sitting in the applicants' case was a tribunal established by law.

18. In this respect the Commission has also noted that the Attorney General's affidavit referred to (ordinary) courts constituted under Art. 34 of the Constitution of Ireland and that the applicants' case was subsequently brought before the Special Criminal Court, a tribunal established under Art. 38 of that Constitution. However, the Commission does not consider that the applicants can rely on the above passage in the affidavit as constituting a guarantee that they would only be tried before ordinary courts, in the sense that their trial before a special court necessarily raises an issue under Art. 6 of the Convention. The reference to Art. 34 of the Constitution appears to be part of the introductory phrase of the affidavit, descriptive of the Attorney General's ordinary functions and powers, which does not prevent the applicants subsequently being arraigned before the Special Criminal Court, established under Art. 38 of the Constitution, if the conditions for seizing that court are fulfilled. In any case, as pointed out by the Government, the Convention does not guarantee an individual the right to trial in any specific domestic court.

19. The Commission is satisfied that the Special Criminal Court sitting in the applicant's case was independent and impartial. It also agrees with the Government's view that Art. 6 does not specify trial by jury as one of the elements of a fair hearing in the determination of a criminal charge.

20. The Commission does not feel called upon to determine the question, disputed between the parties, whether the bank robbery of which the applicants were convicted constituted a political offence. It notes that the Special Criminal

Court is competent not only for the trial of persons charged with offences scheduled in the Offences Against the State Act but, under the conditions set out in Section 46 of the Act, also for the trial of persons charged with non-scheduled offences, as in the applicants' case. The Commission has already noted that the Irish interpretation of the term "political offence" differs, as regards IRA activities, from that in the United Kingdom, and it finds no basis in the Convention for an authoritative interpretation of this widely disputed notion in the present case.

21. The Commission's examination of the applicants' complaint under Art. 6 of the Convention must irrespective of the meaning of the term "political offence" be limited to the question whether their trial was fair. In this respect the Commission notes that the applicants were extradited in order to be tried on a charge of aggravated robbery under Section 23, para. (1) of the Larceny Act 1916, and that they were convicted of that offence. The question whether a violation of the principle of speciality in extradition cases may raise an issue under Art. 6 of the Convention does not therefore arise in the present case.

22. The Commission finally observes, with regard to the applicants' complaint that they were refused the right to appeal, that no right to appeal to a higher court is as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention (cf. Applications Nos. 4133/69, X. v. the United Kingdom, Collection of Decisions 36, pp. 61, 63, with further references, and 4607/74, X. v. the United Kingdom, Collection of Decisions 37, pp. 146, 155).

23. The Commission has nevertheless, with regard to the same complaint, considered the concrete circumstances in which the applicants' appeal was dismissed by the Criminal Court of Appeal and, in this respect, noted the following: following their conviction and sentence on 3 August 1973 the applicants sought leave to appeal; the Special Criminal Court refused leave to appeal against conviction on 3 August and against sentence on 17 October 1973; an application was then prepared for leave to appeal to the Criminal Court of Appeal, was listed for hearing before that court on 18–19 October 1973 and adjourned to allow time for counsel to prepare the habeas corpus/certiorari application; at the hearing before the Criminal Court of Appeal on 22 January 1974 counsel advised the court that he was not ready to go ahead with either application and the court summarily dismissed the appeal without hearing it.

24. The Commission concludes that an examination of the applicants' trial as a whole does not disclose any appearance of a violation of their right under Art. 6 (1) of the Convention to a fair trial in the determination of the criminal charge against them. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Art. 27 (2) of the Convention.

III. As to the conditions of the applicants' detention

25. The applicants finally complain that, from March and April 1976, respectively, until July 1978, they were kept in virtual solitary confinement in the B-

Basement of Mountjoy Prison, Dublin, and that, since the beginning of that confinement, they were without a hearing deprived of their weekly gratuity payments, in contravention of Art. 67 of the Statutory Rules and Orders 1947, No. 320. They submit that this constituted inhuman treatment contrary to Art. 3 of the Convention, which states that no one shall be subjected to "inhuman or degrading treatment or punishment".

26. The Commission first observes, with regard to the applicants' claim to gratuity payments that, during the period concerned, they refused to work and instead chose to study languages, and that no right to be paid for studying languages while serving a prison sentence is as such guaranteed by the Convention.

27. In any case, the Commission is not required to decide whether the detention conditions complained of by the applicants disclose any appearance of a violation of Art. 3 as, under Art. 26 of the Convention, it may only deal with a matter after all domestic remedies have been exhausted according to the generally recognised rules of international law.

28. The applicants had a domestic remedy as under Art. 4.2.2. of the Irish Constitution they could apply for an Order of Habeas Corpus to the High Court with a right of appeal to the Supreme Court.

29. They availed themselves of their right to apply for an Order of Habeas Corpus, but this was refused by the High Court on 6 December 1977.

30. The applicants then failed to appeal to the Supreme Court. They state that they were prevented from appealing within the prescribed time-limit of 21 days because they did not receive the High Court decision and other relevant documents until 8 June 1978, allegedly because the decision and documents were withheld by the Prison Governor until that date. They consider that, by these special circumstances, they were absolved from exhausting the remedy concerned.

31. The Commission observes, however, that, under Order 86, Rules 8, 33 and 40 of the Rules of the Superior Courts, it was open to the applicants to seek an extension of the time-limit for appeal. It finds that their failure to seek such an extension prevents them from now invoking special circumstances absolving them from exhausting the remedies at their disposal under Irish law with the consequence that the remainder of the application must be rejected under Art. 27 (3) of the Convention.

For these reasons, the Commission *declares this application inadmissible*

Secretary to the Commission
(H. C. Krüger)

President of the Commission
(J. E. S. Fawcett)