

Die Rechtsprechung der irischen Gerichte zur Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten

*Mark Denny**

I. Einführung

Die erste Regelung des irischen Auslieferungsrechts durch ein irisches Gesetz erfolgte mit dem Erlaß des Extradition Act aus dem Jahre 1965¹. Teil III dieses Gesetzes regelt den Auslieferungsverkehr mit England und Wales, Nordirland, Schottland, den Kanalinseln und der Isle of Man, während Teil II Vorschriften über die Auslieferung an alle übrigen Länder enthält. Der dritte Teil enthält in sec.50 eine Auslieferungsausnahme zugunsten politischer Delikte. Diese Bestimmung besagt, daß eine gesuchte Person dann nicht ausgeliefert werden darf, wenn das ihr vorgeworfene Delikt "a political offence or an offence connected with a political offence" ist oder wenn hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, daß im Falle ihrer Auslieferung die gesuchte Person wegen eines politi-

* M.A. (Cantab.), LL.M. (Heidelberg).

Abkürzungen: C.J. = Chief Justice; ILM = International Legal Materials; I.L.R.M. = Irish Law Reports Monthly; I.N.L.A. = Irish National Liberation Army; I.R. = Irish Reports; I.R.A. = Irish Republican Army; i.V.m. = in Verbindung mit; J. = Mr. Justice; sec. = section.

¹ No.17 of 1965. Vgl. dazu O'Higgins, *The Irish Extradition Act, 1965*, *International and Comparative Law Quarterly* 15 (1966), 369ff. Bis dahin wurde die Auslieferung aus der Republik Irland unter Anwendung einer Reihe von britischen Gesetzen vorgenommen. Da die Gesetze, die die Auslieferung an Großbritannien regelten, zu einer Zeit entstanden waren, als die ganze irische Insel noch Bestandteil des Vereinigten Königreichs war, enthielten sie keine Bestimmungen über die Nichtauslieferung politischer Straftäter (vgl. insgesamt dazu ders., *Irish Extradition Law and Practice*, *British Year Book of International Law* 34 (1958), 274ff.). Die »Auslieferung« zwischen der Republik Irland und Nordirland geschah in dieser Zeit durch eine völlig formlose Übergabe der gesuchten Person durch die Polizei – eine Praxis, die Shearer, *Extradition in International Law* (1971), 75, als "virtually indistinguishable from abduction" bezeichnet.

schen Delikts oder eines mit einem politischen Delikt zusammenhängenden Delikts verfolgt wird².

Teil II enthält in sec.11 eine entsprechende Bestimmung, die allerdings, soweit ersichtlich, noch nicht zur Anwendung gekommen ist. Der Begriff des politischen Delikts wurde im Gesetz nur insofern erläutert, als der Fall eines Angriffs auf das Leben eines Staatsoberhauptes oder eines Mitglieds seiner Familie daraus ausgeklammert wurde³. In Ermangelung einer näheren gesetzlichen Definition fiel es den irischen Gerichten zu, den Begriff des politischen Delikts auszulegen.

II. Die Rechtsprechung der irischen Gerichte 1965–1981

Nach Inkrafttreten des Extradition Act 1965 und bis hin zum Jahre 1981 war die Rechtsprechung der irischen Gerichte zur Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten durch eine außerordentlich weite Auslegung der in sec.50 enthaltenen Formel “a political offence or an offence connected with a political offence” gekennzeichnet⁴.

Im Fall *Bourke v. Attorney General* entschied der Supreme Court, daß “political offence” im Sinne von sec.50 sowohl absolut politische Delikte (wie z. B. Hochverrat oder Spionage) als auch relativ politische Delikte (im Sinne von politisch motivierten gewöhnlichen Straftaten) umfasse⁵. Ferner wurde in dem genannten Fall entschieden, daß ein “offence con-

² Sec.50 lautet auszugsweise:

(1) A person arrested under this Part shall be released if the High Court ... so directs in accordance with this section.

(2) A direction under this section may be given by the High Court where the Court is of opinion that

(a) the offence to which the warrant relates is ... a political offence or an offence connected with a political offence ...

(b) there are substantial reasons for believing that the person named or described in the warrant will, if removed from the State under this Part, be prosecuted or detained for a political offence or an offence connected with a political offence ...”.

Obwohl sec.50(2) fakultativ gefaßt ist (“may be given”), gehen die irischen Gerichte davon aus, daß sie obligatorisch ist: Vgl. *Bourke v. Attorney General*, [1972] I.R. 36 (50f.) per O’Dálaigh C.J.; *McMahon v. Leaby*, [1984] I.R. 525 (530) per Keane J.; *Shannon v. Fanning*, [1984] I.R. 569 (585) per Hederman J.

³ Sec.3(1).

⁴ So auch Stein, Die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten: Normative Grenzen, Anwendung in der Praxis und Versuch einer Neuformulierung (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.82) (1983), 206.

⁵ [1972] I.R. 36 (61) per O’Dálaigh C.J. In der Rechtsprechung ist eine nähere Definition von absolut bzw. relativ politischen Delikten bis heute ausgeblieben. Ausführlich zu beiden Begriffen: Stein, *ibid.*, 62ff.

nected with a political offence" selbst gar nicht politisch zu sein brauche, solange es einen Zusammenhang mit einem politischen Delikt aufweise. Dieser Zusammenhang müsse – so der Supreme Court – im weitest möglichen Sinne verstanden werden und dürfe nicht auf diejenigen Fälle beschränkt werden, in denen die Zusammenhangstat das politische Delikt vorbereiten, sichern, decken oder abwehren soll⁶. Im Fall *The State (Maggie) v. O'Rourke* gingen sowohl der High Court als auch der Supreme Court ohne weiteres davon aus, daß ein der I.R.A. zugeschriebener Überfall auf eine britische Armee-Kaserne in Nordirland ein politisches Delikt sei⁷. Seit dieser Entscheidung haben, soweit ersichtlich, alle Fälle, in denen der Begriff des politischen Delikts zur Debatte stand, Straftaten zum Gegenstand gehabt, die mit dem Nordirlandkonflikt zu tun hatten.

Als Anfang der 70-er Jahre die Unruhen in Nordirland rasch eskalieren⁸, ergingen eine Reihe von Auslieferungsersuchen, mit denen die nordirischen Behörden die Auslieferung von Mitgliedern der I.R.A.⁹ verlangten, die nach Verübung ihrer Anschläge in die Republik Irland entkommen waren. Sämtliche Ersuchen wurden von dem irischen High Court mit der Begründung abgewiesen, die den Gesuchten vorgeworfenen Straftaten seien politische Delikte, weil sie auf einen gewaltsamen Umsturz des

⁶ Siehe [1972] I.R. 36 (61) *per* O'Dálaigh C.J.: "... the Oireachtas [das irische Parlament] left the connection to be spelt out by the Courts in the widest possible manner". Vgl. auch die Entscheidung des Supreme Court im Fall *Carron v. McMahon* [1990], I.L.R.M. 802 (805) *per* Finlay C.J.: "... the correct test is whether there is a causal or factual relationship of sufficient strength to be properly described as a connection between the two offences concerned".

⁷ [1971] I.R. 205 (211) *per* O'Dálaigh C.J.: "There can be little room for doubt that his action falls either within the category of 'political offence' or of 'offence connected with a political offence'". Siehe auch *ibid.*, 215, *per* Budd J.: "... the raid ... was clearly of a political nature".

⁸ Vgl. dazu Murphy, *A Place Apart* (1978); Buckland, *A History of Northern Ireland* (1981); Darby (Hrsg.), *Northern Ireland: The Background to the Conflict* (1983); Belfrage, *The Crack: A Belfast Year* (1987).

⁹ Im folgenden ist stets die Provisional Irish Republican Army gemeint, die 1969 entstand, als sich die I.R.A. in einen »offiziellen« und einen »provisorischen« Flügel spaltete. Die Provisional I.R.A. (auch "Provos" genannt) war die militantere Gruppierung, die auf eine gewaltsame Wiedervereinigung der irischen Insel zielte und jegliche Teilnahme an dem britischen, irischen oder nordirischen Parlament ablehnte. Die Official I.R.A. (auch "Stickies" genannt) war viel stärker marxistisch-leninistisch orientiert und legte Wert darauf, Veränderungen durch politische Überzeugungsarbeit zu erzielen. Seitdem sie 1972 einen einseitigen Waffenstillstand erklärte, spielt die Official I.R.A. – zumindest vordergründig – keine nennenswerte Rolle mehr. Vgl. insgesamt dazu Sweetman, "On Our Knees" – Ireland 1972 (1972), 135–161, 188–213; Bell, *The Secret Army: The IRA 1916–1979* (3. Aufl. 1979); Coogan, *The I.R.A.* (3. Aufl. 1987); Bishop/Mallie, *The Provisional IRA* (1987).

nordirischen Staates und eine Wiedervereinigung der irischen Insel gerichtet gewesen seien¹⁰. Bei diesen Entscheidungen war es für das Ergebnis des Auslieferungsersuchens ganz und gar unwichtig, ob es ein Gebäude, ein britischer Soldat oder ein völlig unbeteiligter Zivilist war, der dem Anschlag der I.R.A. zum Opfer gefallen war¹¹. Ferner spielte die Grausamkeit oder Niederträchtigkeit¹² der in Frage stehenden Straftaten ebensowenig eine Rolle wie ihre Wahllosigkeit. Entscheidend war nur, daß der Gesuchte eine irgendwie geartete Verbindung zwischen den ihm zur Last gelegten Straftaten und den Aktivitäten der I.R.A. zeigen konnte. Diese Haltung der irischen Gerichte hat sich mit der Zeit so gefestigt, daß es mehrere Fälle gab, in denen der irische Attorney General nicht einmal den Versuch unternahm, den politischen Charakter eines anerkanntermaßen von der I.R.A. begangenen Delikts zu bestreiten¹³.

III. Die Wende

Anfang der 80-er Jahre nahm die Rechtsprechung der irischen Gerichte zur Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten eine Wende. In einer Reihe von vier Entscheidungen, die zwischen 1981 und 1988 ergingen, wandte sich der irische Supreme Court von der bisherigen, großzügigen Haltung der irischen Gerichte vollkommen ab. Dies geschah, indem der Begriff des politischen Delikts von dem Supreme Court neu untersucht und durch zweierlei Einschränkungen wesentlich gestrafft wurde. Zu die-

¹⁰ Zu diesen Entscheidungen, von denen keine in den irischen Entscheidungssammlungen veröffentlicht wurde, siehe Hogan/Walker, *Political Violence and the Law in Ireland* (1989), 284f.; Kelly, *Die Auslieferung bei politischen Delikten in der neueren irischen Rechtsprechung*, ZaöRV 45 (1985), 44ff. (50f.); Farrell, *Sheltering the Fugitive? The Extradition of Irish Political Offenders* (1985), 57ff., 93ff.

¹¹ Siehe z.B. die unveröffentlichte Entscheidung des High Court im Fall *O'Neill v. Attorney General* (1974), in der Finlay J. einen Bombenanschlag auf ein nordirisches Polizeirevier, bei dem zwei vorübergehende Zivilisten ums Leben kamen, als politisches Delikt wertete und erklärte, es spiele hier keine Rolle, daß "the admitted activities of the present applicant seemed to breach any concept of humanity or any civilised form of conduct" (zitiert in: Hogan/Walker, *ibid.*, 303 Anm.26).

¹² Vgl. etwa die unveröffentlichte Entscheidung des High Court vom 20.12.1974 im Fall *McLoughlin v. Attorney General*, wo der Gesuchte vorgeworfen wurde, drei britische Soldaten in eine von der I.R.A. gestellte Mordfalle gelockt zu haben. Finlay J. sagte dazu: "There can be no doubt that even murder, and even such a dastardly murder as this ... if carried [out] by or on behalf of an organisation which seeks to overthrow the Government of its country by force is a political offence" (zitiert in: Hogan/Walker [Anm.10], 284).

¹³ Vgl. Hogan/Walker, *ibid.*, 303 Anm.27.

sen beiden richterlichen Einschränkungen kam darüber hinaus noch eine dritte, gesetzliche hinzu: Der irische Gesetzgeber führte 1987 die in der Europäischen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus¹⁴ vorgesehenen Einschränkungen des Begriffs des politischen Delikts in das innerstaatliche Recht der Republik Irland ein.

A. Die erste Einschränkung:
Der "reasonable, civilised people test"

Mit der Entscheidung des Supreme Court im Fall *McGlinchey v. Wren*¹⁵ erfuhr der Begriff des politischen Delikts seine erste Einschränkung. McGlinchey wurde wegen Mordes von der nordirischen Polizei gesucht. Das Opfer, eine alte protestantische Frau, war – wie der Supreme Court es ausdrückte – mit Kugeln förmlich durchsiebt worden, als ihr Haus bei einem nächtlichen Überfall von der I.R.A. unter Beschuß genommen wurde¹⁶. Vor dem High Court machte McGlinchey geltend, der Mord sei der I.R.A. zuzuschreiben und somit ein politisches Delikt. Dieses Argument wurde *ex tempore* von dem High Court verworfen.

Als der Fall vor den Supreme Court gelangte, gab dieser deutlich zu verstehen, daß er nicht mehr bereit sei, an der herkömmlichen, großzügigen Auslegung des Begriffs des politischen Delikts festzuhalten¹⁷. Chief Justice O'Higgins, der für das ganze Gericht sprach¹⁸, weigerte sich, den Mord an der alten Frau als politisches Delikt zu betrachten, und begründete dies damit, daß ein Delikt nur dann als politisch gelten könne, wenn es direkt oder indirekt aus einer Aktivität hervorgegangen sei, welche vernünftige, zivilisierte Menschen (*reasonable, civilised people*) als politische

¹⁴ (1976) 15 ILM 1272 = Bundesgesetzblatt 1978 II, 322. Die Konvention wurde am 27.1.1977 im Rahmen des Europarates abgeschlossen.

¹⁵ [1982] I.R. 154.

¹⁶ Anscheinend war das eigentliche Ziel des Angriffs ein Sohn der Frau, der Polizist war: Vgl. Bishop/Mallie (Anm.9), 436; Farrell (Anm.10), 96; The Times vom 29.3.1977, 6.

¹⁷ Vgl. [1982] I.R. 154 (160) *per* O'Higgins C.J.: "This Court is invited to assume that, because of the existence of widespread violence organised by para-military groups in Northern Ireland, any charge which is associated with terrorist activity should be regarded as a charge in respect of a political offence or an offence connected with a political offence. I am not prepared to make any such assumption".

¹⁸ Für diese Entscheidung bestand der Supreme Court aus nur drei Richtern, nämlich O'Higgins C.J., Henchy J. und Griffin J.

Aktivität betrachten würden.¹⁹ Jegliche nähere Erläuterung dieser vollkommen neuen, außerdem noch sehr vagen und daher potentiell sehr weitreichenden Einschränkung des Begriffs des politischen Delikts blieb in diesem Urteil aus.

Nach der Entscheidung im Fall *McGlinchey* dauerte es fast drei Jahre, bis der Supreme Court wieder Gelegenheit hatte, sich mit dem Begriff des politischen Delikts auseinanderzusetzen. Im Fall *Shannon v. Fanning*²⁰ ersuchten die nordirischen Behörden um die Auslieferung Shannons, der des Mordes an einem 86-jährigen ehemaligen Vorsitzenden des nordirischen Unterhauses²¹ und dessen Sohn²² beschuldigt war. Die Opfer waren nachts in ihrem Landhaus aufgesucht und erschossen worden. Shannon bestritt zwar die eigene Beteiligung an dem Mord, machte aber trotzdem geltend, daß das Delikt der I.R.A. zuzuschreiben und somit ein politisches Delikt sei²³.

Dieses Argument wurde von allen fünf Richtern des Supreme Court mit teilweise unterschiedlichen Begründungen verworfen. Chief Justice O'Higgins, der für zwei Kollegen²⁴ und damit für die Gerichtsmehrheit sprach, verwies auf sein eigenes Urteil im Falle *McGlinchey* und wiederholte – wieder ohne nähere Erläuterung –, daß ein Delikt nur dann als politisch gelten könne, wenn es aus einer politischen Aktivität hervorgegangen sei, wie diese von vernünftigen, zivilisierten Menschen verstanden werde. Dann fuhr er fort:

“Apart from the fact that ... the Provisional I.R.A. has abjured normal political activity in favour of violence and terrorism, the circumstances ... of the murders in question here were so brutal, cowardly and callous that it

¹⁹ [1982] I.R. 160: “... no offence ... can be accounted a political offence or an offence connected with a political offence unless there is evidence to show that it arose, directly or indirectly, out of [what reasonable, civilised people would regard as] political activity”.

²⁰ [1984] I.R. 569.

²¹ Sir Norman Stronge, von 1938–1969 Abgeordneter der regierenden Unionist Party im nordirischen Parlament. Neben seiner 24-jährigen (1945–1969) Tätigkeit als Vorsitzender des nordirischen Unterhauses hatte Sir Norman von 1939 bis zu seinem Tod das Amt des Lord Lieutenant (oberster Repräsentant der britischen Krone) für die Grafschaft Armagh inne. Siehe dazu Flackes/Elliott, Northern Ireland: A Political Directory 1968–88 (3. Aufl. 1989), 261 f.; The Times vom 23.1.1981, 14.

²² James Stronge, Abgeordneter im nordirischen Parlament von 1969–1972 und (wohl) ein Vertreter der harten unionistischen Linie, vgl. Flackes/Elliott, *ibid.*, 21.

²³ In ihrem Bekennerschreiben hatte die I.R.A. die Opfer als “symbols of hated Unionism” bezeichnet und den Mord als Vergeltung für die Ermordung von Katholiken durch protestantische Terroristen hingestellt, *ibid.*, 262.

²⁴ Henchy J. und Griffin J. Die Gerichtsmehrheit bestand also aus denselben Richtern wie das gesamte Gericht im Fall *McGlinchey*.

would be a distortion of language if they were to be accorded the status of political offences or offences connected with political offences”²⁵.

Die zwei Richter der Minderheit gelangten zwar zu demselben Ergebnis wie die Gerichtsmehrheit, waren aber offensichtlich nicht gewillt, den von dieser befürworteten “reasonable, civilised people test” mitzutragen. So warnte Hederman J., daß die Anwendung dieses Maßstabs nur zu Rechtsunsicherheit führen könne²⁶. Seiner Meinung nach hänge die Frage, ob eine gewöhnliche Straftat ein relativ politisches Delikt darstelle, von Motiv und Zielsetzung des Täters ab²⁷. Da aber im vorliegenden Fall der Gesuchte die ihm zur Last gelegte Tat leugne, müsse man ihn infolge der Unschuldsvermutung als unschuldig betrachten. Dies habe zur Folge, daß man hier nicht zu einer Untersuchung seiner Motive gelangen könne und somit nie zu dem Ergebnis, daß der Mord politisch motiviert gewesen sei.²⁸

Der zweite Richter der Minderheit, McCarthy J., der ebenfalls zu dem Ergebnis gelangte, daß die in Frage stehenden Morde keine politischen

²⁵ [1984] I.R. 569 (581).

²⁶ *Ibid.*, 588.

²⁷ (Anm.25), 587: “... the decisive criterion ... is whether the perpetrator acted with a political motive or for a political purpose”.

²⁸ *Ibid.*, 588. Die Argumentation von Hederman J. ist etwas unlogisch. Obwohl er mit Nachdruck feststellt, daß man Shannon als unschuldig betrachten müsse, behandelt er ihn selbst als schuldig, indem er zunächst betont, daß es auf das Motiv des Täters ankomme, daraufhin aber die Motive Shannons untersuchen will. Diese Gleichsetzung bzw. Verwechslung von Täter und Gesuchtem scheint davon herzurühren, daß Hederman J. es entweder für unzulässig oder für unmöglich hält, daß ein Gesuchter den politischen Charakter einer ihm vorgeworfenen, von ihm aber geleugneten Tat darlegt, indem er dem »eigentlichen« Täter – einem Dritten – ein politisches Motiv nachweist. Für die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens spricht jedoch schon der Wortlaut des Gesetzes: Der betreffende Teil von sec.50 des Extradition Act 1965 (“A person arrested under this Part shall be released if ... the Court is of opinion that ... the offence to which the warrant relates is ... a political offence or an offence connected with a political offence”) verpflichtet nicht zur Nichtauslieferung von »politischen Straftätern«, sondern zur Nichtauslieferung von Gesuchten, denen eine politische Straftat vorgeworfen wird. Und wenn die äußeren Umstände der Tat auf das politische Motiv des Täters schließen lassen, dann ist kein Grund ersichtlich, weshalb es einem Gesuchten, der diese Tat leugnet, nicht trotzdem möglich sein sollte, ihren politischen Charakter geltend zu machen. Die Situation ist freilich anders, wenn kein Dritter als Täter in Frage kommt, weil die Tat entweder von dem Gesuchten oder gar nicht begangen wurde. In einem solchen Fall wird es dem Gesuchten nichts nützen, wenn er einerseits einwendet, er habe die Tat nicht begangen (also: die Tat sei nicht begangen worden), andererseits aber behauptet, die Tat wäre – wenn er sie begangen hätte – aus politischen Motiven begangen worden. Vgl. dazu die Zusammenfassung der Entscheidung des High Court im Fall *Carron v. McMahon*, [1989] Irish Law Times 322f., sowie die Entscheidung des Supreme Court im selben Fall ([1990] I.L.R.M. 802).

Delikte darstellten, stützte sich auf eine Art Verhältnismäßigkeitstheorie. In seinem Urteil stellt er fest, daß die Frage, ob ein bestimmtes Delikt politisch sei, in erster Linie von folgenden drei Faktoren abhängt:

- “1. The true motivation of the individual or individuals committing the offence ...
2. The true nature of the offence itself.
3. The identity of the victim or victims”²⁹.

Dann fügt er hinzu:

“In assessing all or any of these factors, the proximity of each to the alleged political aim is critically important and is capable of objective assessment”³⁰.

McCarthy J. kommt sodann zu dem Schluß, daß die hier vorliegenden Morde zu weit von den angeblichen politischen Zielen entfernt seien, um als politische Delikte betrachtet werden zu können:

“The argument made on [Shannon’s] behalf involves the proposition that, however revolting the circumstances of a particular crime may be, if the ultimate aim of the criminal, however remote it be from the crime, be truly political, then it is a political offence. I reject such a proposition”³¹.

Der von dem Supreme Court im Fall *McGlinchey* formulierte “reasonable, civilised people test” ist insofern problematisch, als nirgends erläutert wird, nach welchen Kriterien vernünftige, zivilisierte Menschen über den politischen Charakter einer Aktivität zu urteilen pflegen³². Sowohl im Fall *McGlinchey* als auch im Fall *Shannon* schien es die Ungeheuerlichkeit der in Frage stehenden Morde zu sein, die die Richter dazu veranlaßte, ihnen den politischen Charakter abzustreiten³³. Manche von O’Higgins C.J. verwendeten Formulierungen vermitteln aber den Eindruck, daß er noch weiter gehen und sämtliche terroristischen Gewalttaten

²⁹ [1984] I.R. 597.

³⁰ Dieser Satz ist bei dem in den Irish Reports abgedruckten Urteil versehentlich weggelassen worden. Er befindet sich jedoch sowohl in dem Leitsatz bei den Irish Reports ([1984] I.R. 570) als auch in der Originalkopie des Urteils, vgl. *Forde*, *Extradition Law in Ireland* (1988), 70 Anm.44.

³¹ [1984] I.R. 598.

³² Vgl. die Ausführungen von Hederman J. im Fall *Shannon*, ([1984] I.R. 588): “... this test is not a test of what reasonable civilized people would regard as reasonable and civilized political activity. A great many things which undoubtedly constitute political activity would not be regarded by most people as either reasonable or even civilized activity ...”.

³³ Zum Mord im Fall *McGlinchey* sagte O’Higgins C.J. ([1982] I.R. 159): “This revolting and cowardly crime is one which should readily shock the conscience of any normal person and which assuredly dishonours any cause that might have been espoused by its perpetrators”. Für seine Ausführungen zu dem Mord im Fall *Shannon* siehe das oben vor Anm.25 angegebene Zitat.

aus dem Begriff des politischen Delikts ausklammern wollte³⁴. So heißt es in seinem Urteil im Fall *McGlinchey*:

“... modern terrorist violence ... is often the antithesis of what could reasonably be regarded as political, either in itself or in its connections”³⁵.

In Ermangelung einer weiteren Erläuterung, insbesondere einer Präzisierung dessen, was man unter *terrorist violence* zu verstehen hat, blieb es trotz dieser Andeutungen schwer abzuschätzen, welche genauen Straftaten die Erfordernisse des “reasonable civilised people test” erfüllen und somit noch als politische Delikte gelten könnten³⁶. Eine Klärung dieser Frage durch den Supreme Court ist zunächst ausgeblieben, weil das Gericht 1985 im Fall *Quinn v. Wren*³⁷ einen neuen Kurs einschlug und dem Begriff des politischen Delikts eine zweite Einschränkung auferlegte.

B. Die zweite Einschränkung: Die verfassungskonforme Auslegung von sec.50 des Extradition Act 1965

Nach irischem Recht besteht eine gerichtliche Vermutung, wonach jedes Gesetz, das seit Inkrafttreten der Verfassung verabschiedet worden ist, verfassungskonform ist. Als logische Folge dieser Vermutung wird angenommen, daß jede Bestimmung, die in einem derartigen Gesetz enthalten ist, wenn möglich, auf eine Weise verstanden werden soll, die verfassungskonform ist³⁸.

Dieses Prinzip der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen wurde im Falle *Quinn v. Wren* von dem Supreme Court herangezogen, um den Anwendungsbereich der Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten einzuschränken. Quinn, dessen Auslieferung von den englischen

³⁴ Vgl. dazu auch Kelly (Anm.10), 57, der die Meinung vertritt, daß der “reasonable, civilised people test” zumindest in den westlichen Gesellschaften »effektiv jegliche terroristische Handlung ausschließen müßte«.

³⁵ [1982] I.R.159. An einer späteren Stelle dieses Urteils (*ibid.*, 160) heißt es: “The excusing *per se* of murder and of offences involving violence, and the infliction of human suffering by, or at the behest of, self-ordained arbiters, are the very antitheses of ... the basic requirements of political activity”. Im Fall *Shannon* sagt er: “... the Provisional I.R.A. has abjured normal political activity in favour of violence and terrorism” ([1984] I.R.581).

³⁶ So auch McGrath, *Extradition: Another Irish Problem*, Northern Ireland Legal Quarterly 34 (1983), 292ff. (313); zustimmend Campbell, *Extradition to Northern Ireland: Prospects and Problems*, Modern Law Review 52 (1989), 585ff. (596).

³⁷ [1985] I.R.322.

³⁸ *McDonald v. Bord na gCon* (No.2), [1965] I.R.217; *East Donegal Co-Operative v. The Attorney General*, [1970] I.R.317. Siehe ferner dazu Casey, *Constitutional Law in Ireland* (1987), 285ff.; Forde, *Constitutional Law of Ireland* (1987), 86ff.

Behörden wegen Scheckbetrugs begehrt wurde, machte geltend, daß es sich hier um ein politisches Delikt handele. In einer eidesstattlichen Erklärung behauptete er, er habe den Betrug auf Geheiß der I.N.L.A.³⁹ – der er damals angehörte – begangen, um Geld zur Finanzierung der Kampagne dieser Organisation zu beschaffen. Quinn nannte als Ziel der I.N.L.A.:

“... the establishment of a thirty-two County Workers [sic] Republic by force of arms”⁴⁰.

Die Richter des Supreme Court waren einmütig der Auffassung, daß die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten im vorliegenden Fall nicht Platz greifen dürfe. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, daß der Scheckbetrug zur Finanzierung einer Kampagne begangen worden sei, die die gewaltsame Errichtung einer gesamtirischen Arbeiterrepublik zum Ziel habe. Dieses Ziel beinhalte begriffsnotwendig einen Umsturz der geltenden irischen Verfassung auf eine Weise, die die Art.15(6)⁴¹ sowie Art.39⁴² der Verfassung ausdrücklich oder stillschweigend verböten. Daher dürfe der Begriff *political offence* nicht so ausgelegt werden, daß er Straftaten erfassen würde, die ein solches Ziel verfolgten⁴³. So sagte der neue Chief Justice, Finlay:

³⁹ Die Irish National Liberation Army (I.N.L.A.) ist der militärische Flügel der Irish Republican Socialist Party. Letztere ist 1974 entstanden, als die Official I.R.A. sich nach der Geburt der Provisional I.R.A. wieder spaltete. Vgl. dazu Bishop/Mallie (Anm.9), 279ff.; Flackes/Elliott (Anm.21), 157ff., 160f.; Coogan (Anm.9), 568ff., 672ff.

⁴⁰ Vgl. [1985] I.R.328. Die Bezeichnung “thirty-two County” bedeutet in diesem Zusammenhang »gesamtirisch«: Die Republik Irland besteht aus 26 Grafschaften, Nordirland aus 6.

⁴¹ Art.15(6) lautet:

“(1) The right to raise and maintain military or armed forces is vested exclusively in the Oireachtas [das irische Parlament].

(2) No military or armed force, other than a military or armed force raised and maintained by the Oireachtas, shall be raised or maintained for any purpose whatsoever”.

⁴² Art.39 lautet: “Treason shall consist only in levying war against the State, or assisting any State or person or inciting or conspiring with any person to levy war against the State, or attempting by force of arms or other violent means to overthrow the organs of government established by this Constitution, or taking part or being concerned in or inciting or conspiring with any person to make or to take part or be concerned in any such attempt”.

⁴³ [1985] I.R.337 *per* Finlay C.J., an dessen Urteil sich Henchy J. und Griffin J. angeschlossen. Hederman J. (*ibid.*, 339) teilt zwar diese Auffassung, was Art.39 anbelangt, weigert sich aber – in Ermangelung näherer Beweise – die I.N.L.A. als Armee im Sinne des Art.15(6) zu betrachten. In einem späteren Urteil bejaht er aber die Anwendbarkeit von Art.15(6) im Fall *Quinn v. Wren*, vgl. *Russell v. Fanning*, [1988] I.R.536. McCarthy J. ([1985] I.R.339f.) erwähnt gar keine Verfassungsnorm, sondern bezeichnet einfach als lächerlich (*ludicrous*) die Vorstellung, daß die irischen Gerichte eine Straftat als politisches

“To interpret the words ‘political offence’ contained in [section] 50 of the Act of 1965 so as to grant immunity or protection to a person charged with an offence directly intended to further that objective would be to give to the section a patently unconstitutional construction. This Court can not ... interpret an Act of the Oireachtas as having the intention to grant immunity from extradition to a person charged with an offence, the admitted purpose of which is to further or facilitate the over-throw, by violence, of the Constitution and of the organs of State established thereby”⁴⁴.

Das Prinzip der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen wurde von einer Mehrheit des Supreme Court in dem Fall *Russell v. Fanning*⁴⁵ erneut herangezogen. Diesmal wurde es aber benutzt, um Straftaten aus dem Begriff des politischen Delikts auszuklammern, die nicht unbedingt auf einen Umsturz der geltenden irischen Verfassung gerichtet waren. Russell, ein Mitglied der I.R.A., wurde von den nordirischen Behörden gesucht, weil er aus einer nordirischen Strafanstalt ausgebrochen war, in der er wegen mehrerer der I.R.A. zuzuschreibenden Delikte eine Freiheitsstrafe von 20 Jahren verbüßte. Vor dem Supreme Court machte er geltend, daß die Gefängnisflucht und weitere damit zusammenhängende Straftaten entweder als “political offences” oder als “offences connected with a political offence” zu betrachten seien, weil er mit dem Ziel ausgebrochen sei, an der Kampagne der I.R.A. weiterhin teilzunehmen. Als Hauptziele der I.R.A. nannte er: “... the ending of British rule in Northern Ireland and the re-integration of the national territory, if necessary by force of arms”⁴⁶. Dennoch habe er, Russell, nicht das Ziel, die geltende irische Verfassung umzustürzen. Im Gegenteil, er wolle, daß nach der – wie auch immer zu erreichenden – Wiedervereinigung “the normal democratic process operating under the rule of law in accordance with the provisions of the Constitution of Ireland should be the sole governing principles of the political structure and organisation of the entire island of Ireland”⁴⁷.

Die Mehrheit der Gerichtsmitglieder⁴⁸ war der Auffassung, daß eine

Delikt betrachten würden, die den gewaltsamen Umsturz der irischen Staatsorgane, einschließlich der Gerichte, zum Ziel habe.

⁴⁴ [1985] I.R. 337.

⁴⁵ [1988] I.R. 505.

⁴⁶ *Ibid.*, 542.

⁴⁷ (Anm.45), 543. Diese lobenswerten Ziele hatte Russell in seiner ursprünglichen eidesstattlichen Erklärung nicht erwähnt. Sie wurden erst nach der Entscheidung des Supreme Court im Falle *Quinn v. Wren* mittels einer Zusatzklärung hinzugefügt, vgl. *ibid.*, 516.

⁴⁸ Finlay C.J. sowie Henchy J. und Griffin J.

Kampagne zur gewaltsamen Wiedervereinigung der irischen Insel eine Usurpation derjenigen Staatsbefugnisse darstelle, die gemäß Art.6 der irischen Verfassung⁴⁹ ausschließlich durch die in der Verfassung begründeten Staatsorgane oder in ihrem Auftrag ausgeübt werden dürften. Aus diesem Artikel ergebe sich, daß die Entscheidung darüber, wie man dem Verfassungsgebot der Wiedervereinigung⁵⁰ nachkomme, Sache der Regierung sei und daß die Ausführung dieser Entscheidung ausschließlich durch die Staatsorgane oder in ihrem Auftrag erfolgen dürfe. Weiter heißt es:

“Any person ... is, of course, entitled to advocate a particular policy of re-integration, whether that is or is not consistent with existing government policy from time to time. For a person or group of persons, however, to take over or seek to take over the carrying out of a policy of re-integration decided upon by himself or themselves without the authority of the organs of State established by the Constitution is to subvert the Constitution and to usurp the function of government”⁵¹.

Folglich dürfe bei verfassungskonformer Auslegung von sec.50 des Extradition Act eine zu diesem Zweck begangene Straftat weder als “political offence” noch als “an offence connected with a political offence” angesehen werden.

Die zwei dissentierenden Richter⁵² haben die Auffassung der Mehrheit

⁴⁹ Art.6 lautet:

“1. All powers of government, legislative, executive and judicial, derive, under God, from the people, whose right it is to designate the rulers of the State and, in final appeal, to decide all questions of national policy, according to the requirements of the common good.

2. These powers of government are exercisable only by or on the authority of the organs of State established by this Constitution”.

⁵⁰ Das Wiedervereinigungsgebot ergibt sich aus Art.2 (“The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas”) und Art.3 (“Pending the re-integration of the national territory, and without prejudice to the right of the Parliament and Government established by this Constitution to exercise jurisdiction over the whole of that territory, the laws enacted by that Parliament shall have the like area and extent of application as the laws of Saorstát Éireann [der irische Freistaat] and the like extra-territorial effect”) in Verbindung mit der Präambel der Verfassung (“... We, the people of Éire ... seeking to promote the common good ... so that the dignity and freedom of the individual may be assured ... the unity of our country restored [usw.]”). Siehe dazu auch die Entscheidung des Supreme Court im Fall *McGimpsey v. Ireland*, [1990] I.L.R.M. 441 (447 ff.), wo betont wird, daß der in Art.2 erhobene Anspruch auf das Staatsgebiet Nordirlands rechtlichen und nicht bloß politischen Charakter besitze.

⁵¹ [1988] I.R. 530 *per* Finlay C.J., dem sich Henchy J. und Griffin J. ausdrücklich angeschlossen.

⁵² Im folgenden siehe *ibid.*, 536 ff. (*per* Hederman J.), und 542 ff. (*per* McCarthy J.). Beide Richter waren der Auffassung, daß die ursprünglichen Delikte Russells als “political

schärfstens kritisiert. Sie wiesen darauf hin, daß es im jetzigen Falle – im Gegensatz zu dem Fall *Quinn v. Wren* – keinen Anhaltspunkt dafür gebe, daß die in Frage stehenden Straftaten auf einen Umsturz der irischen Verfassung gerichtet gewesen seien. Ferner hätten Russell und seine Mitstreiter niemals versucht, die in Art.6 erwähnten Staatsbefugnisse selbst auszuüben: Das Verüben von Gewaltakten im Ausland, die mit der Wiedervereinigungspolitik der derzeitigen irischen Regierung nicht im Einklang stünden, stelle keine Anmaßung dieser Staatsbefugnisse dar. Schließlich laufe die Argumentation der Mehrheit darauf hinaus, die Charakterisierung eines Delikts als politisch im Sinne des Extradition Act 1965 davon abhängig zu machen, ob das mit dem Delikt verfolgte Ziel im Einklang mit der Politik der jeweiligen irischen Regierung stehe. Dies sei schon deswegen unhaltbar, weil sowohl die Politik einer bestimmten Regierung als auch die Regierung selbst jederzeit wechseln könne.

Die knappen Mehrheitsverhältnisse in der Entscheidung im Fall *Russell* sowie die Heftigkeit der Argumentation der dissentierenden Richter ließen schon ahnen, daß diese Entscheidung in späteren Fällen nicht unangefochten bleiben würde. Bevor aber auf diese späteren Fälle eingegangen wird, soll hier zunächst ein kurzer Überblick über die dritte Einschränkung des Begriffs des politischen Delikts gegeben werden.

C. Die dritte Einschränkung: Der "Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act 1987"

Die Republik Irland hat sich lange Zeit geweigert, der Europäischen Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus beizutreten. Diese Weigerung wurde immer damit begründet, daß die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten ein allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts sei, dessen Einhaltung Art.29(3)⁵³ der irischen Verfassung gebiete⁵⁴. Bei der Unterzeichnung des anglo-irischen Abkommens vom

offences", seine Gefängnisflucht und die damit zusammenhängenden Delikte als "offences connected with a political offence" zu werten seien.

⁵³ Art.29(3) lautet: "Ireland accepts the generally recognized principles of international law as its rule of conduct in its relations with other States".

⁵⁴ Diese Auffassung, die sich auf die Stellungnahme der irischen Mitglieder der anglo-irischen Law Enforcement Commission (vgl. Report of the Law Enforcement Commission, British Command Paper Cmnd.5627 [1974], 14ff.) zurückführen läßt, ist von vielen Autoren kritisiert worden, vgl. insbesondere Connelly, Non-Extradition for Political Offences: A Matter of Legal Obligation or Simply a Policy Choice?, *Irish Jurist* 17 (1982), 59ff., sowie Van den Wijngaert, The Political Offence Exception to Extradition (1980), 43ff.; Stein (Anm.4), 209, bezeichnet die irische Haltung als einen Versuch, ei-

15. November 1985⁵⁵ sah sich aber die irische Regierung plötzlich imstande, ihre Absicht, der Konvention beizutreten, zu erklären⁵⁶. Diese Änderung in der Haltung der irischen Regierung lag angeblich daran, daß sie nunmehr der Meinung war, die durch die Konvention aus dem Begriff des politischen Delikts ausgeklammerten Delikte könnten angesichts der Wende bei der irischen Rechtsprechung ohnehin nicht mehr nach irischem Recht als politische Delikte gelten⁵⁷. Die Konvention wurde am 24. Februar 1986 von der Republik Irland unterzeichnet⁵⁸. Mit dem Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act 1987⁵⁹ wurden die in der Konvention vorgesehenen Einschränkungen des Begriffs des politischen Delikts im wesentlichen in das innerstaatliche Recht der Republik Irland eingeführt.

Das Gesetz schränkt den Begriff des politischen Delikts auf zweierlei Art ein. Zunächst enthält sec.3 einen Katalog von Straftaten, die bei der Prüfung der Zulässigkeit der Auslieferung an einen Vertragsstaat weder als politisches Delikt noch als ein mit einem politischen Delikt zusammenhängendes Delikt angesehen werden dürfen. Besonders relevant, was die Aktivitäten der nordirischen Terroristen anbelangt, scheint hier lediglich die Ausklammerung von Straftaten zu sein, die eine Entführung, eine Geiselnahme oder eine schwere widerrechtliche Freiheitsentziehung darstellen, sowie Straftaten, bei deren Begehung Sprengstoff oder eine auto-

gene – durchaus politische – Entscheidungen mit angeblichen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu begründen. Wie bereits von den britischen Mitgliedern der Law Enforcement Commission (*ibid.*, 27ff.) betont wurde, stand die Auffassung der irischen Mitglieder mit zwei früheren Entscheidungen des irischen Supreme Court nicht im Einklang: Im Fall *The State (Duggan) v. Tapley*, [1952] I.R.62, war verneint worden, daß das allgemeine Völkerrecht zur Nichtauslieferung politischer Straftäter verpflichte, und im Fall *The State (Sumers Jennings) v. Furlong*, [1966] I.R.183, waren die in Art.29(3) erwähnten allgemeinen Völkerrechtsprinzipien lediglich als *a guide* bezeichnet worden.

⁵⁵ British Command Paper Cmnd.9657 = (1985) 24 ILM1579. Dieses Abkommen sollte die Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und der Republik Irland in bezug auf Nordirland fördern. Vgl. dazu *Kenny*, *The Road to Hillsborough – The Shaping of the Anglo-Irish Agreement* (1986); *Hadfield*, *The Anglo-Irish Agreement 1985 – Blue Print or Green Print?*, *Northern Ireland Legal Quarterly* 37 (1986), 1ff.; *Hadden/Boyle*, *The Anglo-Irish Agreement. Commentary, Text and Official Review* (1989).

⁵⁶ Vgl. *The Times* vom 16.11.1985, 4.

⁵⁷ Vgl. dazu *Hogan/Walker* (Anm.10), 291; *Warbrick*, *Anglo-Irish Extradition*, *Journal of Criminal Law* (1988), 414ff. (420); *Campbell* (Anm.36), 599.

⁵⁸ Die Ratifikation erfolgte vorbehaltlos am 21.2.1989, und die Konvention trat für Irland am 22.5.1989 in Kraft.

⁵⁹ No.1 of 1987.

matische Waffe verwendet wird, wenn dadurch Personen gefährdet werden⁶⁰.

Die zweite Einschränkung enthält sec.4 des Gesetzes⁶¹. Diese Bestimmung besagt, daß eine nicht unter sec.3 fallende schwere Gewalttat⁶² gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer Person dann nicht als politisches Delikt oder als ein mit einem politischen Delikt zusammenhängendes Delikt gelten darf, wenn es bei gebührender Berücksichtigung der besonders schwerwiegenden Merkmale der Tat unangemessen erscheint, diese als ein solches anzusehen⁶³. Das gleiche gilt für eine gegen Sachen gerichtete schwere Straftat, die nicht unter sec.3 fällt, wenn sie eine allgemeine Gefährdung für Personen herbeiführt⁶⁴. Als Beispiele für die besonders schwerwiegenden Merkmale einer Straftat werden ausdrücklich im Gesetz genannt: (a) daß sie eine allgemeine Gefährdung für das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit von Personen herbeigeführt hat; (b) daß sie Personen betroffen hat, die mit den Beweggründen auf denen die Straftat beruht, nichts gemein hatten; und (c) daß bei ihrer Begehung grausame oder verwerfliche Mittel angewandt worden sind⁶⁵.

Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten nur für Auslieferungersuchen, die seit dem 1. Dezember 1987 gestellt wurden⁶⁶, und sind aus diesem Grunde bei keinem der oben besprochenen Fälle zur Anwendung gekommen⁶⁷.

⁶⁰ Sec.3(3)(a)(iv) und (v). Die übrigen im Katalog genannten Straftaten sind: eine Straftat im Sinne der Haager Konvention vom 16.12.1970 oder der Montrealer Konvention vom 23.9.1971; eine schwere Straftat, die in einem Angriff auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit einer völkerrechtlich geschützten Person besteht; der Versuch, eine der im Katalog genannten Straftaten zu begehen, oder die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe einer Person, die eine solche Straftat begeht oder zu begehen versucht.

⁶¹ Diese Bestimmung ist sehr eng an Art.13 der Konvention angelehnt.

⁶² Schwere Straftaten im Sinne dieses Gesetzes sind Straftaten, die mit fünf Jahren Freiheitsstrafe oder noch schärfer bestraft werden können: Einzelheiten in sec.1(1).

⁶³ Sec.4(1) i.V.m. sec.4(2)(a)(i)(I).

⁶⁴ Sec.4(2)(a)(i)(II). Das gleiche gilt auch für den Versuch, eine dieser Straftaten zu begehen (sec.4[2][a][ii]), sowie für die Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe einer Person, die eine solche Straftat begeht oder zu begehen versucht (sec.4[2][b]).

⁶⁵ Sec.4(1)(a).

⁶⁶ Vgl. sec.13(1). Obwohl das Gesetzgebungsverfahren bereits im Januar 1987 abgeschlossen war, wurde das Inkrafttreten des Gesetzes von vornherein auf Dezember 1987 festgelegt, um damit der irischen Regierung eine bessere Position bei ihren Verhandlungen mit der britischen Regierung über mögliche Reformen für Nordirland einzuräumen, vgl. Campbell (Anm.36), 607f.

⁶⁷ In der Entscheidung des irischen High Court vom 30.7.1990 im Fall *Ellis* sind diese Bestimmungen zum ersten Mal zur Anwendung gekommen. *Ellis* wurde von den engli-

IV. Die Einschränkung der Einschränkungen

Rückblickend läßt sich feststellen, daß die Entscheidung des Supreme Court im Fall *Russell v. Fanning* den Gipfel der richterlichen Einschränkung des Begriffs des politischen Delikts darstellte. Nach den Entscheidungen in den Fällen *McGlinchey* und *Shannon* schien es immer noch möglich, daß manche mit der Kampagne der I.R.A. zusammenhängende Straftaten die Erfordernisse des "reasonable, civilised people test" erfüllen und somit weiterhin als politische Delikte gelten könnten. Im Fall *Shannon* selbst war z. B. von dem High Court entschieden worden, daß Mitgliedschaft in Fianna Éireann (dem Jugendflügel der I.R.A.) ein eindeutig politisches Delikt sei⁶⁸. Mit der Entscheidung des Supreme Court im Fall *Russell* schien es aber geradezu ausgeschlossen, daß irgendeine mit den Aktivitäten der I.R.A. zusammenhängende Straftat überhaupt noch als politisches Delikt gelten könnte.⁶⁹ Die Bezeichnung der I.R.A.-Kampagne als eine Usurpation der den irischen Staatsorganen zustehenden Staatsbefugnisse schien sogar das Delikt der Mitgliedschaft in dieser Or-

schen Behörden vorgeworfen, er sei in London an Sprengstoffanschlägen der I.R.A. beteiligt gewesen. Im High Court weigerte sich Hamilton J., seine Freilassung gemäß sec.50 anzuordnen, vgl. *The Times* vom 31.7.1990, 1. Nach erfolgloser Anrufung des Supreme Court wurde Ellis am 14.11.1990 an die englischen Behörden ausgeliefert: vgl. *The Times* vom 15.11.1990, 1.

⁶⁸ [1984] I.R.577 per McWilliam J. Im Supreme Court wurde die Frage von O'Higgins C.J. ausdrücklich offengelassen, *ibid.*, 582. Im Fall *Russell* war der High Court sogar zu dem Ergebnis gekommen – allerdings ohne ausdrückliche Anwendung des "reasonable, civilised people test" –, daß der versuchte Mord an einem nordirischen Polizeibeamten *prima facie* ein politisches Delikt darstelle, vgl. [1988] I.R.505 (513f.). Die dissentierenden Richter im Supreme Court (Hederman J. und McCarthy J.) gelangten auch zu diesem Ergebnis, vgl. *ibid.*, 542, 554.

⁶⁹ Dieser Aspekt der Entscheidung im Fall *Russell* führte zu einer etwas seltsamen Argumentation seitens McCarthy J. Er lehnte die von der Gerichtsmehrheit befürwortete Auslegung von sec.50 des Extradition Act (unter anderem) schon deswegen ab, weil sie zur Folge haben würde, daß die in sec.50 enthaltene Auslieferungsausnahme zugunsten politischer Delikte praktisch gegenstandslos wäre: "If the judicial construction of a statutory provision is such as to deprive it of any practical area of operation, that, in my view, constitutes an effective at least temporary repeal by judicial decision – a judicial repeal. I take judicial notice of what I believe to be the fact that, since the passing of the Act, the enforcement of Part III, where the issue of political offence has been raised, has been confined to cases involving the I.R.A. or the I.N.L.A. I decline to construe a statute so as to deprive it of any practical meaning" ([1988] I.R.547). Ganz abgesehen davon, daß sowohl die Provisional I.R.A. als auch die I.N.L.A. erst einige Jahre nach dem Inkrafttreten des Extradition Act 1965 entstanden sind, scheint dies eine sehr fragliche Methode der Gesetzesauslegung.

ganisation aus dem Begriff des politischen Delikts auszuklammern⁷⁰. Es hatte sich seit den 70-er Jahren in dieser Hinsicht vieles geändert: Damals waren Straftaten der I.R.A. gerade deshalb als politische Delikte angesehen worden, weil sie auf eine gewaltsame Wiedervereinigung der irischen Insel gerichtet waren; nun wurden sie aufgrund eben derselben Zielsetzung aus dem Begriff des politischen Delikts ausgeklammert.

Der Entscheidung des Supreme Court im Fall *Russell v. Fanning* wurde von dem High Court im Fall *Finucane v. McMahon*⁷¹ gefolgt. Finucane war zusammen mit Russell aus einem nordirischen Gefängnis ausgebrochen, wo er, Finucane, wegen illegalen Waffenbesitzes eine Freiheitsstrafe von 18 Jahren verbüßte. Vor den irischen Gerichten machte er (unter anderem) geltend, daß sämtliche ihm vorgeworfenen Straftaten politische Delikte seien, weil er sie als Mitglied der I.R.A. und mit dem Ziel begangen habe, die britische Herrschaft in Nordirland zu beenden. Zu seinem ursprünglichen Delikt sagte er, er habe die Waffen nur deswegen in seinem Besitz gehabt, weil er sie für einen Angriff auf bewaffnete und aktiv dienende Mitglieder der britischen Streitkräfte in Nordirland benötigt habe. Zu der Gefängnisflucht und weiteren, damit zusammenhängenden, Straftaten behauptete er, er sei als »Kriegsgefangener« dazu verpflichtet gewesen und außerdem sei es ihm von seinen Vorgesetzten innerhalb der I.R.A. befohlen worden. In einer eidesstattlichen Erklärung versicherte er, daß weder er noch die I.R.A. das Ziel habe, die irische Verfassung umzustürzen oder die den irischen Staatsorganen zustehenden Staatsbefugnisse zu usurpieren.

Als dieser Fall vor den Supreme Court gelangte, herrschten dort andere Mehrheitsverhältnisse als im Fall *Russell*⁷². Das Haupturteil zur Frage des politischen Delikts wurde im Fall *Finucane* von Walsh J. geschrieben, der

⁷⁰ So auch Hogan/Walker (Anm.10), 291. Campbell (Anm.36), 598f., bezeichnet diesen Aspekt der Entscheidung im Fall *Russell* als *anomalous*, weil dadurch Mitglieder von terroristischen Organisationen republikanischer Richtung gegenüber Mitgliedern von protestantischen, sogenannten »loyalistischen« Terrorgruppen benachteiligt werden. Abgesehen davon, daß es schwer einsehbar ist, was daran »anomal« sein sollte, ist diese Auffassung schon deshalb fraglich, weil es äußerst zweifelhaft erscheint, ob die Zielsetzung der loyalistischen Organisationen ausreichen würde, um die Delikte ihrer Mitglieder überhaupt in das Privileg der Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten zu bringen. Vgl. zu diesen Organisationen Boulton, *The UVF 1966–73: An Anatomy of Loyalist Rebellion* (1973); Bell, *The Protestants of Ulster* (1976); Nelson, *Ulster's Uncertain Defenders* (1984).

⁷¹ [1989] *Irish Law Times* 322.

⁷² Henchy J. – ein Mitglied der Gerichtsmehrheit im Fall *Russell* – hat an der Entscheidung im Fall *Finucane* nicht teilgenommen. Seine Stelle wurde von Walsh J. eingenommen.

an keiner der oben besprochenen Entscheidungen teilgenommen hatte. Dieser bezeichnete die Aktivitäten der I.R.A. in Nordirland als "a protracted guerilla campaign in pursuit of [a political philosophy of reunification of Ireland]"⁷³ und die Situation in Nordirland als "a 'war or a quasi war'"⁷⁴. Er war der Auffassung, daß Finucanes ursprünglicher Waffenbesitz ein politisches Delikt gewesen sei und daß die Gefängnisflucht sowohl ein damit zusammenhängendes Delikt als auch ein an sich politisches Delikt darstelle. Walsh J. bestätigte die Entscheidung im Fall *Quinn v. Wren*, wonach eine Straftat, die auf einen gewaltsamen Umsturz der irischen Verfassung gerichtet sei, nicht als politisches Delikt gelten könne⁷⁵. Er weigerte sich aber, der Ansicht der Mehrheit im Fall *Russell* zu folgen und betonte, daß eine Kampagne zur gewaltsamen Wiedervereinigung der irischen Insel keine Usurpation der von Verfassungen wegen ausschließlich den Staatsorganen zustehenden Staatsbefugnisse darstelle:

"The fact that the policy or activities followed by persons acting outside the jurisdiction of the State is opposed to or contrary to the policy adopted by the government of Ireland in relation to the unity of the country is not, in my view, sufficient to equate it to a policy to overthrow this State or to subvert the Constitution of this State ... There may be many matters in international affairs ... in respect of which the Government of this State has a particular interest or a particular policy ... But that in itself would not be sufficient to enable the courts to deprive anybody who involves himself in the same dispute, in a manner opposed to the general government policy and who becomes a fugitive in this State, of the benefit of the statutory provisions dealing with the political exemption"⁷⁶.

McCarthy J. und Hederman J. schlossen sich diesem Urteil ausdrücklich an. Finlay C.J. und Griffin J., die sich nun plötzlich in der Minderheit befanden, erklärten sich bereit, die Ansicht der nunmehrigen Mehrheit zu akzeptieren und in zukünftigen Fällen anzuwenden, betonten aber ausdrücklich, daß sie dies nur um der Rechtssicherheit willen täten⁷⁷.

⁷³ [1990] I.L.R.M.505 (515).

⁷⁴ *Ibid.*, 516.

⁷⁵ (Anm.73), 514.

⁷⁶ *Ibid.*, 521 f. Vgl. auch *ibid.*, 522: "In my view the decision in *Russell v. Fanning* on the application of the political exemption ought not to be followed".

⁷⁷ Siehe insbes. (Anm.73), 523 f. *per* Griffin J.: "I remain of the opinion that *Russell v. Fanning* was correctly decided. But as I am aware that the principles stated by and the conclusions reached by [Walsh J.] are supported by my two colleagues who are to follow, thus forming the majority of the Court, I do not propose to elaborate on my opinion. However ... having regard to the importance of the use of precedent in our system of jurisprudence as providing a degree of certainty upon which members of the public are

Walsh J. nahm diese Gelegenheit auch wahr, um die Entscheidung des Supreme Court im Fall *McGlinchey v. Wren* neu zu untersuchen. Er interpretierte diese Entscheidung – und somit den “reasonable, civilised people test” – dahingehend, daß Terrorismus aus dem Begriff des politischen Delikts auszuklammern sei. Dabei betont er aber, daß Terrorismus nicht mit politisch motivierter Gewalt gleichzusetzen sei, sondern nur bestimmte Arten der Gewaltanwendung erfasse⁷⁸. Unter Hinweis auf die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus sowie das diesbezügliche irische Gesetz bezeichnet er als die wesentlichen Merkmale (*essential ingredients*) des Terrorismus:

“... instilling terror in the public or a section of it for the purpose of intimidating such persons and the indiscriminate nature of attacks which put in jeopardy the lives or safety of civilians or other persons unconnected with the objectives of the attack”⁷⁹.

Der Mord an der alten Frau im Fall *McGlinchey* sei zu Recht als »Terrorismus« bezeichnet worden, denn:

“... the particular facts of the case ... disclosed a totally indiscriminate type of attack with a machine gun on a private dwelling-house when a civilian totally unconnected with any political objectives was killed”⁸⁰.

Diese Interpretation der Entscheidung im Fall *McGlinchey* ist sehr gewagt. Während der Angriff auf das Haus der alten Frau durchaus als wahllos bezeichnet werden kann, scheint es äußerst zweifelhaft, daraus den Schluß zu ziehen, daß die Verfechter des “reasonable, civilised people test” sich darauf beschränken wollten, wahllose Gewaltakte, die Zivilisten oder sonstige in keiner Beziehung zu den Motiven der Tat stehende Personen treffen, aus dem Begriff des politischen Delikts auszuklammern. Dagegen spricht schon die Entscheidung im Fall *Shannon*, wo die Morde an Mitgliedern des nordirischen Establishments, und zwar mittels eines gezielten Angriffs, verübt worden waren, dennoch

entitled to rely in the conduct of their affairs, the principles established in and the conclusions reached by the majority of the Court [sc. in this case], are those which should now be applied in all cases in which the political exemption is in issue”.

⁷⁸ Eine Definition des Terrorismus wie jene der sec.20(1) des britischen Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (“terrorism” means the use of violence for political ends, and includes any use of violence for the purpose of putting the public or any section of the public in fear”) bezeichnet er als *imprecise* (*ibid.*, 520).

⁷⁹ (Anm.73), 519.

⁸⁰ *Ibid.*, 520.

aber die Erfordernisse des “reasonable, civilised people test” nicht erfüllten⁸¹.

Ebenfalls fraglich erscheint die Behauptung von Walsh J. unter Hinweis auf die Europäische Terrorismus-Konvention, daß die Wahllosigkeit ein *essential ingredient* des Terrorismus sei. Abgesehen davon, daß kein Grund ersichtlich ist, weshalb man das der Konvention zugrundeliegende Verständnis des Terrorismus als maßgeblich für das irische Recht betrachten soll, sind es nicht nur wahllose Gewalttaten, die durch die Konvention aus dem Begriff des politischen Delikts ausgeklammert werden⁸². Während terroristische Anschläge gewiß oft wahllos sind, scheint es etwas zu weit zu gehen, die Wahllosigkeit als ein *essential ingredient* des Terrorismus hinzustellen. Trotz dieser problematischen Aspekte wurde die von Walsh J. vertretene Interpretation der Entscheidung im Fall *McGlinchey* – einschließlich des Abstellens auf die Wahllosigkeit als ein wesentliches Merkmal des Terrorismus – von den anderen Mitgliedern des Supreme Court widerspruchslos hingenommen.

Innerhalb von vier Wochen – im Fall *Carron v. McMahon*⁸³ hatte der Supreme Court wieder Gelegenheit, sich mit dem Begriff des politischen Delikts auseinanderzusetzen. Carron – ein ehemaliger Abgeordneter des britischen Unterhauses – wurde von der nordirischen Polizei mit dem Vorwurf gesucht, er habe ein Mitglied der I.R.A. namens Maguire wohlwissend, daß dieser Waffen bei sich hatte, in seinem PKW befördert. Finlay C.J., dem sich die anderen Mitglieder des Supreme Court anschlossen, folgte der Entscheidung im Fall *Finucane* und gelangte kurzerhand zu dem Ergebnis, daß Maguires Waffenbesitz ein politisches Delikt gewesen sei und daß Carron demnach wegen eines mit einem politischen Delikt zusammenhängenden Delikts gesucht werde. Folglich wurde die Freilassung Carrons gemäß sec.50 des Extradition Act angeordnet.

V. Die Rechtslage heute

Seit den Entscheidungen des Supreme Court in den Fällen *Finucane* und *Carron* sieht die Rechtslage hinsichtlich Auslieferungersuchen, die

⁸¹ In seinem Urteil im Fall *Finucane* zog es Walsh J. vor, die Entscheidung im Fall *Shannon* überhaupt nicht zu erwähnen.

⁸² Vgl. etwa Art.1(c) (Angriffe auf völkerrechtlich geschützte Personen) und Art.1(d) (Entführung, Geiselnahme oder schwere widerrechtliche Freiheitsentziehung).

⁸³ [1990] I.L.R.M. 802.

seit dem 1. Dezember 1987 ergingen, folgendermaßen aus⁸⁴. Grundsätzlich gilt, daß Delikte, die mit dem Ziel begangen wurden, die britische Herrschaft über Nordirland zu beenden und eine Wiedervereinigung der irischen Insel herbeizuführen, als politische Delikte anzusehen sind. Das ergibt sich sowohl aus den Entscheidungen der irischen Gerichte in den 70-er Jahren als auch aus den Entscheidungen des Supreme Court in den Fällen *Finucane* und *Carron*. Wenn aber ein Delikt von einer der Kategorien des Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act erfaßt wird, darf es nicht als politisches Delikt betrachtet werden. Dasselbe gilt für ein Delikt, das im Rahmen einer Kampagne begangen wurde, welche die Beseitigung der geltenden irischen Verfassung voraussetzt oder eine Usurpation der den irischen Staatsorganen zustehenden Staatsbefugnisse darstellt (*Quinn v. Wren*; *Finucane v. McMahon*). Die bloße Tatsache, daß eine Kampagne auf eine gewaltsame Wiedervereinigung der irischen Insel gerichtet ist, reicht jedoch nicht aus, um sie als eine Usurpation dieser Staatsbefugnisse anzusehen. Schließlich werden wahllose Anschläge, die darauf gerichtet sind, in der Bevölkerung oder einem Teil davon Angst und Schrecken zu verbreiten, nicht als politische Delikte, sondern als Terrorismus angesehen (*McGlinchey v. Wren* i.V.m. *Finucane v. McMahon*). Dieser letztgenannten Einschränkung dürfte jedoch in der Praxis keine allzugroße Bedeutung zukommen, da solche Anschläge in der Regel bereits von der einen oder anderen Bestimmung des Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act erfaßt werden.

Summary*

The Political Offence Exception to Extradition in the Irish Courts

According to s.50 of the Republic of Ireland's Extradition Act, 1965 (hereinafter "s.50"), a person may not be extradited to the United Kingdom, the Isle of Man or the Channel Islands if it appears to the High Court that the offence for which the person is being sought is "a political offence or an offence

⁸⁴ Bei Auslieferungsersuchen, die vor dem 1.12.1987 ergingen, ist die Rechtslage nur insoweit anders, als die Bestimmungen des Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act keine Anwendung finden.

* Summary by the author.

connected with a political offence". By virtue of s.11 of the same Act the political offence exception also applies to extradition requests from countries other than those covered by s.50. The term "political offence" is nowhere defined in the Act, except that s.3 provides that it does not include "the taking or attempted taking of the life of a Head of State or a member of his family."

In the case of *Bourke v. Attorney General* (1972) the Irish Supreme Court decided that the term "political offence" covers not just "absolute" or "purely" political offences, such as treason or espionage, but also "relative" political offences, i. e. ordinary offences committed for political motives. The Court also held that an "offence connected with a political offence" need not itself be political and that the legislature had left the requisite connection to be spelt out by the courts "in the widest possible manner".

The attitude of the Supreme Court in *Bourke v. Attorney General* set the trend for the following decade: throughout the 1970s the Irish courts gave the phrase "political offence or an offence connected with a political offence" an extraordinarily wide interpretation. In a series of cases concerning members of the Irish Republican Army (I.R.A) who had fled across the border after committing crimes in Northern Ireland, the Irish courts refused extradition on the grounds that the offences were political, having been committed by or on behalf of an organisation which was seeking to overthrow the government of Northern Ireland by force. It was thus possible for Republican terrorists in Ireland to evade extradition for even the most atrocious of crimes simply by showing that the offences for which extradition was sought were in some way connected with the activities of the I.R.A. With time this practice had become so well established that in a number of cases concerning members of the I.R.A. the Irish Attorney General did not even bother to contest the political nature of the offences in question.

The decision in *McGlinchey v. Wren* (1981) marked a turning point in the attitude of the Irish courts to the political offence exception. In that case a unanimous Supreme Court (O'Higgins C.J., Henchy and Griffin JJ.) indicated that previous case-law on the scope of the political offence exception had to some extent been rendered obsolete and held that no offence could be considered a political offence unless it arose, directly or indirectly, out of what reasonable, civilised people would regard as political activity.

In the case of *Shannon v. Fanning* (1984) the Supreme Court refused to allow the murder by the I.R.A. of an elderly man and his son to be treated as a political offence. The majority (O'Higgins C.J., Griffin and Henchy JJ.) based their decision on the "reasonable, civilised people test" which they had applied in *McGlinchey*. The two minority judges reached a similar result but by a different route – Hederman J. because he could find no evidence that the murder had been politically motivated, and McCarthy J. because he was of the opinion that the murders in question were too remote from the alleged political aims of the I.R.A.

In the case of *Quinn v. Wren* (1985) the Supreme Court adopted a totally new

approach. In Irish law, all Acts passed since the coming into force of the Constitution are presumed not to offend against the Constitution. Thus, the provisions of such Acts must, if possible, be interpreted in such a way as to accord with the Constitution. Quinn, who was being sought by the English police on charges of cheque fraud, claimed that he had committed the offence on behalf of the Irish National Liberation Army, an organisation whose aims included the establishment of an all-Ireland Workers' Republic by force of arms. The Supreme Court pointed out that the attainment of that objective necessarily involved the destruction or setting aside of the present Irish Constitution by means expressly or impliedly prohibited by it. Therefore, applying the presumption of constitutionality, the words "political offence" in s.50 could not be interpreted in such a way as to cover an offence directly intended to further that objective.

In *Russell v. Fanning* (1988), the line of reasoning in *Quinn* was extended by a majority of the Supreme Court to cover offences connected with the activities of the I.R.A. In an obvious attempt to distinguish his own case from that of *Quinn*, Russell, a member of the I.R.A., had emphasised that, while he was willing to use force to re-integrate Ireland, it was neither his desire nor his objective to overthrow the Constitution of Ireland. The majority of the Supreme Court (Finlay C.J., Griffin and Henchy JJ.) rejected this argument. They pointed out that according to Article 6 of the Constitution decisions as to the method by which the national territory was to be re-integrated were a matter for the Irish government subject to the control of Dáil Éireann. Furthermore, the carrying out of those decisions was exercisable only by or on the authority of the organs of State established by the Constitution. Thus, since the I.R.A. were acting without the authority of the organs of State in carrying out their own particular policy of reuniting Ireland by force of arms, their campaign amounted to a subversion of the Constitution and a usurpation of the functions of government. Consequently, s.50 could not be construed in such a way as to apply to offences committed in furtherance of this campaign.

Hederman and McCarthy JJ. delivered fiercely dissenting judgments. They denied that Russell and his associates, in seeking to reunite Ireland by force, had purported to exercise the functions of government granted by Article 6 of the Constitution. They also warned that the reasoning of the majority would make the characterization of an offence as political or non-political depend on whether the objective it pursued conflicted with whatever happened to be the policy of the government of the day.

In the meantime the Republic of Ireland had acceded to the European Convention on the Suppression of Terrorism, the terms of which were implemented by the Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act, 1987. Put briefly, the effect of the 1987 Act was to withdraw the political offence exception from many terrorist-type offences involving the threat or use of violence. The Act, which came into force on December 1, 1987, applies only to warrants issued since that date.

While the effect of the “reasonable, civilised people test”, as laid down in *McGlinchey* and *Shannon*, would arguably have been to remove terrorist violence from the political offence exception, the decisions in *Quinn* and *Russell* went even further. By branding as unconstitutional the campaigns by the Republican terrorist organisations to reunite Ireland by force, the Supreme Court was excluding from the political offence exception all offences, even those not involving violence, which were connected with these campaigns.

The decision in *Russell* turned out to be the high-water mark of the Supreme Court’s restrictive interpretation of the political offence exception. Two years later, in *Finucane v. McMahon* (1990), a differently constituted Supreme Court refused to follow *Russell* in a case where the facts were barely distinguishable. Walsh J., who delivered the principal judgment on the political offence exception, fully endorsed the principle, laid down in *Quinn*, that an offence committed for the purpose of subverting the Constitution or usurping the functions of government could not be regarded as a political offence. However, he supported the minority view in *Russell*, according to which a campaign aimed at the reunification of Ireland by force did not constitute a usurpation of the functions of government, even though it might be contrary to the Government policy on reunification. Not surprisingly, Hederman and McCarthy JJ. agreed. Finlay C.J. and Griffin J. accepted that the views of Walsh J. should prevail and should govern future cases, but made it clear that they did so with the utmost reluctance.

In his judgment in *Finucane*, Walsh J. also asserted that, while the court in *McGlinchey* had held that terrorism fell outside the scope of the political offence exception, a distinction had to be drawn between terrorism and politically motivated acts of violence. According to Walsh J., one of the “essential ingredients” of terrorism is the indiscriminate nature of an attack, which endangers the lives or safety of persons unconnected with the objectives of the attack. This rather restrictive gloss on the decision in *McGlinchey* seems highly questionable. While there can be no doubt that terrorist attacks are often indiscriminate, it does not follow that indiscriminateness should be a *sine qua non* for the characterization of an attack as an act of terrorism.

The decision in *Finucane* was followed by the Supreme Court in *Carron v. McMahon* (1990). Since the decisions in *Finucane* and *Carron*, the situation concerning warrants for the extradition of Republican terrorists issued after December 1, 1987 would seem to be as follows. Offences committed with the aim of reuniting Ireland by force will generally qualify as political offences (*Finucane*; *Carron*). However, if an offence falls within one of the categories of the Extradition (European Convention on the Suppression of Terrorism) Act, 1987, it will not be considered as a political offence. The same applies to offences committed in furtherance of an objective the attainment of which involves a subversion of the Irish Constitution or a usurpation of the functions of government in the Republic of Ireland (*Quinn*). However, a campaign aimed at the reunification of

Ireland by force is not of itself a usurpation of the functions of government (*Finucane*). Finally, indiscriminate attacks intended to instil terror in a section of the public will be viewed as acts of terrorism and will not qualify as political offences (*McGlinchey* as interpreted in *Finucane*).