

# Die Auslieferung bei politischen Delikten in der neueren irischen Rechtsprechung

J. M. Kelly\*

## *I. Historischer Hintergrund*

Die Teilung der irischen Insel erfolgte in zwei Stadien: 1920 wurde in den 6 nordöstlichen Grafschaften ein mit eigenem Provinzparlament ausgestattetes Verwaltungsgebiet innerhalb des Vereinigten Königreichs errichtet, 1922 schieden die übrigen 26 Grafschaften in der Form des sog. »irischen Freistaates« aus dem Königreich aus; aus dem irischen Freistaat ging schließlich 1949 die Republik Irland hervor. Dem 1921 unterzeichneten Abkommen zwischen der britischen Regierung und Vertretern der national-irischen Rebellen lag diese Teilung zugrunde; das Abkommen selbst hatte den Zweck, den Erbstreit zwischen britischem Imperialismus und irischem Nationalismus endgültig beizulegen, wobei die Iren diese Teilung als unvermeidliches Übel hinnehmen mußten, das sie jedoch im Laufe der späteren Entwicklung beheben zu können hofften.

Eine beträchtliche Minderheit innerhalb der Freiheitsbewegung lehnte nun aus fundamentalistischen Gründen diesen Kompromiß ab, zusammen mit anderen nicht akzeptablen Elementen des Abkommens: Aus dieser Ablehnung entstand sogar ein Bürgerkrieg, der erst Mitte 1923 abklang, als sich die neue Regierung des Freistaates auf dem ganzen Staatsgebiet erfolgreich behaupten konnte. Diese Regierung wurde im Lauf der Zeit wegen ihrer allzu konservativen Wirtschaftspolitik unbeliebt, mit dem Erfolg, daß

---

\* Professor of Jurisprudence and Roman Law, University College, Dublin; Mitglied des irischen Parlaments (Dáil Éireann); Attorney General (1977), Handelsminister (1981/82). – Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 5. November 1984 im Rahmen der Heidelberger Kolloquien zum internationalen Recht gehalten hat.

die andere, anfangs unversöhnliche Partei im Jahre 1932 infolge einer normalen Wahl die Regierung übernehmen konnte.

Ein Programm zur Verfassungsvereinigung wurde eingeleitet, wobei die nicht akzeptablen, auf das »erzwungene« (um die Ansicht dieser Partei wiederzugeben) 1921er Abkommen zurückgehenden Elemente Stück für Stück aus der Verfassung entfernt wurden. Aber die Verfassung nach national-republikanischen Gesichtspunkten zu bereinigen und die Teilung der Insel rückgängig zu machen, waren zweierlei; und im letzteren Punkt mußte die Regierung de Valeras der gegebenen Wirklichkeit weichen und sich mit Worten begnügen.

Die Worte blieben allerdings nicht aus. Als 1937 die neue (heute mit geringfügigen Änderungen noch in Kraft befindliche) Verfassung an die Stelle der alten und vielgeflickten Verfassung von 1922 trat, erschienen unter deren Neuheiten der im Art.3 ausgesprochene Anspruch auf nationale »Wiedervereinigung« und die Behauptung des Rechtes des irischen Parlaments, auch das abgetrennte Nordirland zu regieren. Somit war die grundsätzliche Illegitimität der Teilung öffentlich und förmlich in der irischen Staatsanschauung verankert, wenn auch auf praktischer Ebene – z. B. was das Zollrecht anging – die Grenze weiterhin genau so respektiert wurde wie früher.

Diese prinzipielle, in der Verfassung der Republik förmlich zum Ausdruck gebrachte Haltung Nordirland gegenüber hatte immerhin zwei verhängnisvolle Folgen: erstens, daß die nordirischen Anhänger des Vereinigten Königreiches über diese Anmaßung zutiefst erbost waren (und noch sind)<sup>1</sup>; und zweitens, daß diejenigen Nationalisten<sup>2</sup>, die einer gewaltsamen Tilgung der Grenze nicht abgeneigt waren, in dieser Verfassungsklausel eine gewisse Rückendeckung fanden, wenngleich die meisten nationalistischen Parteien sowohl südlich wie auch nördlich der Grenze die Gewalt ablehnten und nur von Wiedervereinigung durch friedliche Mittel sprachen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Diese sind fast ausschließlich protestantischer Konfession, die Nachkommen englischer und schottischer Siedler, die die englische Regierung in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts unter Enteignung und z. T. Vertreibung der irischen und katholischen Urbevölkerung in der Provinz Ulster angesiedelt hat.

<sup>2</sup> Meistens die Nachkommen der in der Provinz nach der protestantischen Ansiedlung noch verbliebenen Katholiken, die wirtschaftlich wesentlich schlechter standen und von 1920 bis jetzt in erheblichem (wenn neuerdings auch stark vermindertem) Maße quasi offiziell diskriminiert wurden.

<sup>3</sup> Über die Entwicklung in den Jahren 1920–1937, die hier nur skizzenhaft angedeutet werden kann, siehe Donal O’Sullivan, *The Irish Free State and Its Senate* (London

Damit ist nicht gesagt, daß in den Jahren seit der Teilung die Gewalt oder der Terrorismus ständig gedroht hätten. Vielmehr begnügte sich die beträchtliche, um 35% liegende nationalistische (meist katholische) Minderheit, die noch nach der Grenzziehung im Norden zurückgeblieben war, mit einer normalen oppositionellen, wenn auch aussichtslosen Politik: denn die Grenze war ja schließlich mit Absicht so gezogen worden, damit das abgesonderte Nordirland möglichst viele Unionisten (jene, die die Union mit Großbritannien verteidigten) und möglichst wenig Nationalisten enthalten würde, anders gesagt, daß den Nationalisten das Schicksal der permanenten Opposition zugeordnet wurde. Nur vereinzelt kamen gewaltsame Ausschreitungen vor: die letzte der kleineren Gewaltphasen klang Anfang der 60er Jahre ab.

Mitte der 60er Jahre erhob sich hingegen in Nordirland die sog. Civil Rights-Bewegung, die nicht auf nationale Wiedervereinigung, sondern lediglich auf Beseitigung der dort massenhaft betriebenen Diskriminierungspolitik zielte, die sich hauptsächlich auf dem Gebiet der Verteilung von Arbeitsplätzen und Munizipalwohnungen und auch des Kommunalwahlrechts zeigte. Diese Civil Rights-Bewegung griff um so tiefer durch, als ihre Führungskräfte – im Gegensatz zu den früheren, aus relativ einfachen Kreisen emporgekommenen Nationalistenführern – zum größten Teil, dank dem unterstützten Hochschulstudium der Nachkriegszeit, hochgebildet waren und es gut verstanden, mit den modernen Massenmedien umzugehen. Diese Führungskräfte entstammten aber (nicht anders als die parlamentarischen Nationalisten) aus der katholischen, im Grunde national gesinnten Minderheit; bei dieser neueren Generation lag lediglich der Schwerpunkt der politischen Tätigkeit eher in dem Bestreben, die auf Katholiken besonders (und absichtlich) schwer liegenden sozialen Ungerechtigkeiten zu beheben, als in der traditionellen Bekämpfung der Landesteilung.

Die Protestdemonstrationen, mit denen sich die Civil Rights-Bewegung durchzusetzen hoffte, stieß nun auf eine Reaktion von seiten der damali-

---

1940), ein hervorragendes, aus der Perspektive der im Bürgerkrieg siegreichen Partei geschriebenes Werk; Dorothy Macardle, *The Irish Republic* (Dublin 1951), gewissermaßen ein Gegenstück zu O'Sullivan's Buch, aus der Perspektive der Partei de Valeras geschrieben; aus der moderneren Literatur F.S.L. Lyons, *Ireland since the Famine* (London 1971); Ronan Fanning, *Independent Ireland* (Dublin 1983). Für die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Zwischenstufen der Entwicklung vom irischen Freistaat (1922) zur Republik Irland (1949) siehe J.M. Kelly, *The Irish Constitution* (2.Aufl. Dublin 1984), S.XXVI–XXX; 1–4; 8–15; 20–27; 691/692; 709–715.

gen, zu 100 % von Unionisten besetzten Provinzregierung, die so ungeschickt, so starrköpfig und so primitiv war und so sehr aus grobem Polizeieinsatz bestand, daß es dann 1969 endlich zu ernststen Unruhen kam, wobei der Einsatz größerer Einheiten britischer Truppen zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung nötig war. Zu diesem Zeitpunkt war es aber zu spät, die erbitterte katholisch-nationalistische Minderheit auszusöhnen, aus deren Mitte sich nun eine erneuerte IRA (Irish Republic Army) erhob. Die alte IRA war damals seit einigen Jahren eingeschlafen; sie hatte sich in früheren Zeiten niemals einer auch minimalen öffentlichen Unterstützung, selbst unter der Minderheit, rühmen können; die neu auferstandene IRA konnte sich aber jetzt, dank der Arroganz und Unnachgiebigkeit der unionistischen Provinzregierung und der Gleichgültigkeit der übergeordneten königlichen Regierung in London, anmaßen, der »Verteidiger« der Minderheit zu sein. Es dauerte nicht lange, bis die IRA von der vermeintlichen Verteidigung zum Angriff und zu Attentaten übergang, was wiederum ähnliche, revanchistische Terrorakte seitens unionistischer Banden hervorrief. Und es entfaltete sich die schreckliche Geschichte, die seit 14 Jahren über die Bildschirme der Welt bekannt geworden ist<sup>4</sup>.

## *II. Stand des Auslieferungsrechts um 1971*

So viel zum historischen Hintergrund. Bei dieser Entwicklung konnte es nicht ausbleiben, erstens, daß die republik-irische Bevölkerung in eine gewisse Mitleidenschaft gezogen wurde, obwohl die grausigen Terrorakte, die die IRA in zunehmendem Maße verübte, von der überwiegenden Mehrheit abgelehnt wurden; und zweitens, daß flüchtige Terroristen sich häufig ins Gebiet der Republik begaben, wo sie sich Unterschlupf und Unterstützung von Sympathisanten erhofften. Das Entkommen über die Grenze war viel leichter, als es bei vielen kontinental-europäischen Grenzen gewesen wäre, denn die irische Grenze zieht durch dünn besiedelte Gebiete einen wirren Schlangenweg über Berg, Moor und Seen; sie ist auch deswegen schwer überwachbar, weil sie – durch das viele Hin- und Herwandern – an Kilometern gemessen etwa zweimal so lang ist wie die einstige Grenze zwischen England und Schottland.

---

<sup>4</sup> Aus den zahlreichen größeren und kleineren Werken, die die neuere Geschichte Nordirlands (etwa 1965–1975) schildern, seien erwähnt: David Harkness, *Northern Ireland since 1920* (London 1983); Pádraig O'Malley, *The Uncivil Wars: Ireland Today* (Boston, Mass.; Belfast 1983).

<sup>4</sup> ZaöRV 45/1

Unter diesen Umständen dauerte es nicht lange, bis Haftbefehle, die in Nordirland ergangen waren, den südirischen Polizeistellen vorlagen und somit die ganze Frage der Auslieferung in einer politisch akuten und sehr heiklen Form aufgeworfen wurde.

Welches war nun der Stand des irischen Auslieferungsrechts zu Anfang der siebziger Jahre? Im Jahre 1965 – in einer Periode also, als von der nordirischen IRA seit einigen Jahren kaum mehr die Rede gewesen war – erfuhr dieses ganze Rechtsgebiet eine gesetzliche Neuregelung infolge verfassungsrechtlicher Schwächen, die sich im Jahr zuvor im herkömmlichen Auslieferungssystem gezeigt hatten<sup>5</sup>. Diese Neuregelung war in dem Extradition Act, 1965, enthalten, von dem ein Teil ein Sonderregime für den weitaus häufigsten Fall der gegenseitig zwischen Irland und Großbritannien beantragten Auslieferung vorschrieb, ein anderer Teil die Auslieferung nach allen anderen Staaten regelte. Der Unterschied zwischen beiden Teilen bestand darin, daß bei anderen Staaten außer Großbritannien das Inkrafttreten eines Auslieferungssystems jeweils vom Abschluß eines diesbezüglichen Abkommens mit einem fremden Staat abhing<sup>6</sup>; im Fall der Auslieferung zwischen der Republik Irland und Großbritannien dagegen trat ein auf einfachen Haftbefehlen basiertes System unmittelbar in Kraft; das Gesetz ersetzte somit *ab initio* ein etwaiges Abkommen. Die Gegenseitigkeit dieses Mechanismus wurde dadurch gesichert, daß das britische Parlament gleichzeitig ein entsprechendes Gesetz erließ, das die Vollstreckung irischer Haftbefehle in Großbritannien vorsah<sup>7</sup>.

Beiden Teilen des irischen Gesetzes gemeinsam ist die Klausel, die in bestimmten Fällen die Auslieferung ausschließt. Diese Fälle sind etwas verschieden gelagert, je nachdem, ob es sich um Auslieferung nach Großbritannien oder nach einem sonstigen Staat handelt, in beiden Situationen aber ist die Auslieferung nicht statthaft, wenn das Vergehen, das dem Auslieferungsgesuch zugrunde liegt, ein politisches Vergehen ist oder ein Vergehen, das mit einem politischen Vergehen verwandt oder verbunden ist ("a political offence or an offence connected with a political offence")<sup>8</sup>. Diese Ausnahme geht offensichtlich auf das Europäische Auslieferungsübereinkommen vom Jahre 1957 zurück: Dies geht aus dem amtlichen Erklärungsblatt, das 1964 dem Gesetzentwurf beilag, hervor und auch aus

<sup>5</sup> *The State (Quinn) v. Ryan*, 1965 I.R. (= Irish Reports) 70.

<sup>6</sup> Oder von der Überzeugung der Regierung, daß im Fall eines bestimmten fremden Staates gegenseitige Auslieferung gewährt werden wird: Abs. 8 (1).

<sup>7</sup> Backing of Warrants (Republic of Ireland) Act, 1965.

<sup>8</sup> Abs. 11 (1) und 50 (2) (a).

dem Gesetzestext selbst, wo die Ausnahmefälle mit Randnotizen versehen sind, die auf die betreffenden Absätze des Abkommens hinweisen. Dieses Prinzip der Ausnahme zugunsten politischer Vergehen beruhte wiederum auf einer schon seit 130 Jahren bestehenden Rechtstradition, die sich vornehmlich ausgerechnet in der Gerichtspraxis Großbritanniens ausgebildet hatte.

Es sei nochmals betont, daß der irische Extradition Act in einer Zeit beraten und erlassen wurde, als alle die nordirische Gewalt eingeschlafen glaubten, daß er folglich die Ausnahme zugunsten politischer Vergehen keineswegs im Hinblick auf die möglichen politischen Konsequenzen der Auslieferung vermeintlich national gesinnter Terroristen nach Nordirland aufgenommen hatte. Auch als die irischen Gerichte zum ersten Mal vor der Aufgabe standen, den Begriff des politischen Vergehens zu interpretieren, handelte es sich um einen Fall, der mit nordirischen oder gar irischen Belangen überhaupt nichts zu tun hatte. Zwar lief der Fall in einer Zeit über die Bühne, als die ersten Unruhen in Nordirland ausgebrochen waren, aber noch lange nicht das tragische Ausmaß entwickelt hatten, das sie später annehmen sollten.

Dieser erste Fall<sup>9</sup> war folgender: Ein Ire namens Bourke, der in einer englischen Strafanstalt eine Strafe verbüßte, lernte kurz vor der eigenen Haftentlassung den sowjetischen Spion englischer Nationalität Robert Blake kennen, der zu 42 Jahren Zuchthaus verurteilt worden war. Als Bourke wieder auf freiem Fuß war, organisierte er die Flucht Blakes aus dem Gefängnis, die jener dann weiter bis nach Moskau fortsetzte. Bourke kehrte später nach Irland zurück, wo er auf Grund eines englischen Haftbefehls von der irischen Polizei festgenommen wurde. Im Verlauf des von dem Extradition Act vorgesehenen Verfahrens erhob Bourke den Einwand, ihm komme die Ausnahme zugute, die das "political offence or an offence connected with a political offence" schütze. Daß die reine Fluchthilfe ein politisches Vergehen darstellen könnte, haben der High Court und der Supreme Court verneint. Weil aber der Supreme Court angenommen hat, Blake wäre mit der Absicht aus der Haft entwichen und in die Sowjetunion geflohen, »seinen sowjetischen Herren [trotz der eigenen britischen Staatsangehörigkeit] weiter zu dienen«, mußte Blakes eigene Flucht eindeutig als politisches Vergehen gewertet werden; somit ergab sich

---

<sup>9</sup> *Bourke v. Attorney General*, 1972 I.R.36. Siehe auch T. 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) (Heidelberg 1983), S.207ff.

zwangsläufig auch der Schluß, die Handlung des Fluchthelfers sei ein Vergehen gewesen, das mit einem politischen Vergehen verbunden war.

Daß die Logik dieser Entscheidung nicht ganz überzeugt – vor allem weil nicht ohne weiteres angenommen werden kann, ein geflüchteter Gefangener wolle »seinen sowjetischen Herren weiter dienen«, bloß weil er dort Zuflucht sucht, wo er sie am wahrscheinlichsten findet –, ist in diesem Zusammenhang unwichtig. Wichtig ist nur die Feststellung, daß in dem ersten Fall, wo die irischen Gerichte über die Ausnahme zugunsten politischer Vergehen zu befinden hatten, sie eine sehr großzügige Auffassung dieses Begriffes gewählt haben, wohlgemerkt in einem Fall, in dem von Empfindsamkeiten der Art, die in Nordirlandangelegenheiten immer naheliegen, nicht die Rede sein kann.

Kurze Zeit nachdem das Urteil des Supreme Court im Fall *Bourke* gefällt war, begann in Nordirland die Eskalation: Im Jahre 1971 fielen 173 Menschen der Gewalt zum Opfer; im Jahre 1972 waren es 474 – eine Jahresbilanz allerdings, die seither in keinem anderen Jahr erreicht worden ist. Zwischen April 1971 und April 1974 lagen 33 in Nordirland ausgestellte Haft- und Auslieferungsgesuche den republikanisch-irischen Gerichten vor: Fast alle wurden mit der Begründung abgelehnt, es handle sich bei den Gesuchten um Personen, denen eine Straftat zur Last gelegt sei, die ihrem Wesen nach politisch und somit von der im Extradition Act verankerten Ausnahme gedeckt sei.

Beispiele dieser Periode in der Rechtsprechung bieten zwei Urteile des High Court-Richters (später High Court-Präsidenten) Finlay, *Burns v. Attorney General*<sup>10</sup> and *McLoughlin v. Attorney General*<sup>11</sup>. Im ersteren Fall stand der Gesuchte ein, Sprengstoffe für die IRA in Verwahrung genommen zu haben, und machte geltend, der politische Zweck dieser Handlung schütze ihn vor der Auslieferung. Der Richter sagte:

»Ich bin weder berechtigt noch verpflichtet, über die Organisation, die der Kläger unterstützt haben will und für die er diese Verwahrung von Sprengstoffen durchgeführt zu haben behauptet, ein Werturteil auszusprechen. Es ist nicht meine Sache, mich zu der Frage zu äußern, ob solche Tätigkeit Aussicht auf Erfolg hat oder ob sie ratsam oder berechtigt ist. Mir ist nur eine Frage gestellt,

<sup>10</sup> Entscheidung vom 4. 2. 1974 (in die veröffentlichten Entscheidungssammlungen nicht aufgenommen).

<sup>11</sup> Entscheidung vom 20. 12. 1974 (ebenfalls nicht veröffentlicht. Veröffentlicht wird nur eine Auslese aus den zahlreichen Entscheidungen der oberen Gerichte. Fotokopien der maschinenschriftlichen Begründungen liegen jedoch in den irischen Hochschulbibliotheken, in der Parlamentsbibliothek usw. vor und können ohne Förmlichkeit über persönliche Kontakte weiter fotokopiert und angeschafft werden).

und zwar: handelt es sich auf Grund der vorliegenden Beweise hier um ein politisches Vergehen«?

Zur Beantwortung dieser Frage stellte der Richter fest, daß der speziell qualifizierte Fall des Mordes an einem Staatsoberhaupt von dem Begriff des politischen Deliktes ausdrücklich vom Gesetz ausgeklammert war<sup>12</sup>; folglich dürfte man schließen, daß das Gesetz stillschweigend voraussetze, sonstige Mordfälle könnten eventuell als politische Delikte angesehen werden. Daraus sei hinwiederum zu entnehmen, daß der Begriff »politisches Delikt« nicht nur »reine« politische Vergehen – so wie etwa Anstiftung zum Umsturz der Verfassung – enthalte, sondern sich auch auf politisch motivierte aber ansonsten »normale« Straftaten erstrecken könne. Nach diesem Maßstab – und auch nach dem im alten Fall *Castioni*<sup>13</sup> von Richter Denman zugrundegelegten Maßstab – wäre die Verwahrung von Sprengstoffen für die Zwecke der IRA unzweideutig als ein politisches Vergehen anzusehen; demzufolge sei die Auslieferung des Gesuchten zu verweigern.

Im Fall *McLoughlin* handelte es sich um eine Frau, der zur Last gelegt worden war, drei britische Unteroffiziere durch eine vorgetäuschte Party-Einladung in eine Mordfalle gelockt zu haben, wo sie von der IRA erschossen wurden. Hier hatte die Gesuchte kein Geständnis abgelegt, der Richter Finlay fühlte sich jedoch berechtigt, aus den Umständen den Schluß zu ziehen, es läge hier ein politisches Delikt vor:

»Es steht außer Zweifel, daß Mord, selbst ein so niederträchtiger Mord wie dieser, ein politisches Vergehen darstellt, wenn er von einer Organisation verübt oder veranlaßt worden ist, die den gewaltigen Umsturz der Landesregierung zum Zweck hat«.

Es sei hier besonders betont, daß – anders als im Fall der Sprengstoffverwahrung – ein Geständnis unterblieben war, folglich daß das Gericht jegliche Beweise bezüglich der Motivierung der Handlung entbehren mußte und somit auf Vermutungen angewiesen war. Ob dies eine legitime Verfahrensweise war, ist eine Frage, mit der der Supreme Court – wie noch zu sehen sein wird – erst später konfrontiert wurde.

Ferner sei bemerkt, daß in diesen und ähnlichen Fällen der 70er Jahre eine tiefere Untersuchung des Begriffes des politischen Deliktes ausgeblieben ist sowie auch ein Abwägen der Werte, die hinter der gesetzlichen Ausnahme stehen, gegen andere Werte, die in der Verfassung oder in der übernationalen Rechtsordnung enthalten sind.

<sup>12</sup> Extradition Act, 1965, Abs. 3.

<sup>13</sup> 1891 1 Q.B.149.



### *III. Auslieferungsrecht und Völkerrecht*

Angesichts dieser Haltung der irischen Gerichte wurden Stimmen in Nordirland und in Großbritannien laut, die fragten: Was hindert Euch daran, Eueren Extradition Act neu zu gestalten, und zwar dahin gehend, daß reine Terrorakte nicht mehr wegen ihres politischen Hintergrundes privilegiert wären? In diesem Zusammenhang verwies man auf den im Januar 1974 gefaßten Beschluß des Ministerkomitees des Europarates über den internationalen Terrorismus: dieser enthielt einen Appell an die Staaten, sich über die herkömmliche Ausnahme des politischen Vergehens hinwegzusetzen, wo es sich um gemeingefährliche oder besonders grauenvolle Taten handelte oder um solche, denen unbeteiligte und unschuldige Menschen zum Opfer fielen.

Dieses Anliegen von nordirischer und britischer Seite wurde im Frühjahr 1974 dringend, als die sog. Law Enforcement Commission mit ihren Beratungen begann. Diese war ein gemischter Ausschuß republik-irischer, nordirischer und britischer Juristen, der von der irischen und der britischen Regierung eingesetzt wurde, um einen Ausweg aus den Schwierigkeiten zu finden, die bei der gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus aufgetreten waren, vor allem aber um das Problem der Nichtauslieferung politisch motivierter Attentäter zu überwinden. Hier zeigte sich eine merkwürdige Meinungsverschiedenheit, die sich genau mit der nationalen Verschiedenheit der Ausschußmitglieder deckte. Die vier republik-irischen Mitglieder – darunter zwei sehr erfahrene Richter vom High Court und vom Supreme Court – meinten, das irische Parlament sei nicht kompetent, die gesetzliche Ausnahme zugunsten des politischen Deliktes schlechthin aufzuheben, denn Art. 29 § 3 der Verfassung verpflichte den Staat, im Umgang mit anderen Staaten die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts zu befolgen (“the generally recognised principles of international law”), unter denen sich das Prinzip der Nichtauslieferung bei politischen Vergehen befinde: Der Staat könne demzufolge höchstens durch die Schaffung einer extraterritorialen Gerichtsbarkeit helfen, wobei flüchtige, in Nordirland gesuchte Attentäter auch in der Republik vor Gericht gestellt werden sollten, als ob die ihnen zur Last gelegten Taten im Staatsgebiet der Republik begangen worden wären. Und in der Tat wurde 1976 durch den Criminal Law (Jurisdiction) Act diese extraterritoriale Strafgerichtsbarkeit geschaffen<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Für die auseinandergelassenen Meinungen der Kommissionsmitglieder siehe den Bericht der Law Enforcement Commission (Dublin 1974; Prl. [= amtliche Veröffentlichung] 3832), S. 41–110.

Im deutlichen Unterschied zu dieser Stellungnahme der republik-irischen Mitglieder vertraten ihre nordirischen und britischen Kollegen eine ganz andere Auslegung des Völkerrechts: Gewiß gäbe es den Begriff des politischen Deliktes, der die Verweigerung der Auslieferung völkerrechtlich zulasse; ein richtiges Verständnis des Völkerrechts zeige aber, daß es sich hier um eine völkerrechtlich zugelassene Möglichkeit, nicht aber um eine völkerrechtlich gebotene Verpflichtung handele. Besonders treffend war das Anführen durch die Nordiren und Briten eines Urteils ausgerechnet des republik-irischen Supreme Court selbst, in dem im Jahre 1952 das höchste irische Gericht genau diese Meinung vertreten hatte<sup>15</sup>. Damals hatte der irische Chief Justice Maguire folgendes gesagt:

»Man kann allenfalls sagen, daß das Völkerrecht die Verweigerung der Auslieferung von Personen, die Vergehen politischen Charakters beschuldigt oder überführt worden sind, erlaubt und sogar begünstigt; es überläßt jedoch dem betreffenden Staat, für sich selbst zu entscheiden, ob er in solchen Fällen die Auslieferung gewährt oder verweigert und welche Grenzen er den Ausnahmen setzen will, die die Auslieferung ausschließen sollen«.

Die Nordiren und Briten argumentierten also, das Völkerrecht tendiere in neuerer Zeit nicht nur zur Einschränkung der Ausnahme zugunsten des politischen Deliktes (eine Tendenz übrigens, die auch ein Gericht berücksichtigen müßte, dem das Befolgen allgemein anerkannter Völkerrechtsgrundsätze geboten ist), sondern es gäbe auch aus früheren Jahren ein echtes Stück höchstinstanzlicher irischer Rechtsprechung, das den Begriff der Nichtauslieferung in politischen Fällen schon damals als rein fakultativ und nicht als zwingend aufgefaßt habe.

Die Versuche der irischen Kommissionsmitglieder, sich über diese Punkte hinwegzusetzen, waren nicht glücklich und überzeugen nicht. Dennoch fühlte sich die irische Regierung in ihrer Haltung bestärkt. Das Auslieferungsrecht wurde nicht geändert; statt dessen wurde (wie oben angedeutet) ein System der extraterritorialen Strafgerichtsbarkeit eingeführt und gelegentlich betätigt. Schwierigkeiten mit Beweisführung sorgten jedoch dafür, daß dieses System von Anfang an eine minimale Rolle spielte<sup>16</sup>; und das Verlangen in Nordirland und in Großbritannien nach einer realistischeren Gestaltung des irischen Auslieferungsgesetzes wurde nicht gestillt.

<sup>15</sup> *The State (Duggan) v. Tapley*, 1952 I.R.62.

<sup>16</sup> Seitdem dieses Gesetz 1976 in Kraft trat, sind nur 11 Personen gemäß seiner Vorschriften angeklagt worden, von denen 3 freigesprochen wurden.

Sicherlich liegt die Vermutung nahe, daß die irische Regierung mit Erleichterung die Meinung der eigenen Sachverständigen erfuhr, daß die Auslieferung in politischen Fällen praktisch verfassungswidrig sein würde. Denn man kann nicht verhehlen, so aktiv diese Regierung auch war und ist bei der polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus, daß die Auslieferung politischer Verbrecher eine politisch sehr empfindliche Sache ist, die sogar mit gefährlichen politischen Konsequenzen verbunden sein könnte. Denn die öffentliche Meinung ist gegenüber Fällen von national-emotioneller Tragweite etwas labil und anfällig. Einerseits begrüßt es die überwiegende Mehrheit der Öffentlichkeit, wenn von den irischen Sicherheitsdiensten Terroristen gefaßt werden, selbst wenn es sich um solche handelt, denen eine politische Motivierung unterstellt werden kann. Andererseits ist ein öffentliches Unbehagen spürbar, sobald von dem Überantworten eines mutmaßlichen »Republikaners« an britische Gerichte die Rede ist – ein Unbehagen, das nicht ganz unbegründet ist angesichts der Vorwürfe von Gefangenenmißhandlung, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in den 70er Jahren der nordirischen Polizei gemacht hat<sup>17</sup>. Unter diesen Umständen ist es zu verstehen, wenn die irische Regierung, die ja darauf angewiesen ist – nicht anders als andere Regierungen auch – zur Bekämpfung des Terrorismus die Unterstützung des Publikums zu gewinnen, nicht unzufrieden war mit einem juristischen Gutachten, das es ermöglichte, guten Gewissens die Auslieferung gesuchter Terroristen weiterhin zu verweigern.

#### *IV. Durchbruch in den Gerichten*

Unterdessen bahnte sich trotz allem auf diesem Gebiet eine juristische Revolution an. Es verbreitete sich allmählich unter den Gerichten selbst eine starke Besorgnis um die Richtigkeit der eigenen Haltung, ganz abgesehen von der Frage, ob es dem Parlament in völkerrechtlicher (und folglich in verfassungsrechtlicher) Hinsicht offenstand, mit gesetzlichen Mitteln die Ausnahme zugunsten des politischen Deliktes einzuschränken. Diese richterliche Besorgnis gipfelte Ende 1982 in einem Fall, in dem der Supreme Court praktisch die gesamte Völkerrechts- und Verfassungsproblematik, durch die sich der Staat seit zehn Jahren gegen schwierige politische Reaktionen abgesichert glaubte, einfach umging. Dies geschah, indem das

---

<sup>17</sup> *Irland v. Vereinigtes Königreich* (5310/1971): Bericht der Kommission vom 25. 1. 1976; Entscheidung des Gerichtshofes vom 18. 1. 1978.

Gericht aus freiem Antrieb den Begriff des politischen Vergehens neu untersuchte und – zweifellos wenn auch stillschweigend unter dem Einfluß des neueren Denkens, das der Europäischen Konvention über Terrorismus zugrundelag – zu einer strafferen Auffassung dieser Ausnahme gelangte.

Es handelte sich in diesem Fall – *McGlinchey v. Wren*<sup>18</sup> – um einen nordirischen Terroristen republikanischer Richtung, den die nordirischen Behörden wegen Mordes suchten, und zwar Mord an einer alten protestantischen Bauersfrau, die bei einem nächtlichen Überfall auf ihren im Grenzbezirk gelegenen Hof mehreren Schüssen erlegen war. Als der Supreme Court über das Gesuch um Auslieferung urteilte, befand sich der Gesuchte auf freiem Fuß, denn er hatte die provisorische Freiheit gegen Kautionsgenutzt, um außer Landes zu fliehen. Aus nicht ganz klaren Gründen hat nun der Anwalt des Abwesenden zugestanden, das ihm zur Last gelegte Verbrechen könne nicht als politisches Vergehen angesehen werden. Ganz unabhängig von diesem Eingeständnis aber sagte das Gericht einstimmig:

»Richterliche Äußerungen zum Umfang des Begriffes des politischen Vergehens sind in neuerer Zeit in vielerlei Hinsicht als veraltet anzusehen, denn die neuzeitliche terroristische Gewalt, ob von militärischen oder quasi-militärischen Organisationen oder aber von Einzelnen oder kleineren Gruppen verübt, stellt häufig den Gegensatz dessen dar, was nach einer vernünftigen Betrachtungsweise als politisch angesehen werden kann, sei es an sich, sei es in seinen Konsequenzen. In diesem Fall kann nur eines mit Sicherheit behauptet werden, und zwar ganz unabhängig von dem im Namen des Klägers gemachten Eingeständnis, nämlich, daß dieses Verbrechen weder als politisches Vergehen noch als ein mit einem politischen Vergehen verbundenes Vergehen gewertet werden kann«.

Weiter führte das Gericht aus:

»Daß Mord oder andere Vergehen, die Gewalt und menschliches Leiden mit sich bringen, [unter dem Vorwand der politischen Tätigkeit] entschuldigt oder verharmlost werden, ist geradezu das Gegenteil der Gebote des Christentums und der Zivilisation und der Grunderfordernisse der politischen Tätigkeit ... [Ob die Ausnahme in einem bestimmten Fall Platz greift], muß davon abhängen, ob die gesuchte Person zum betreffenden Zeitpunkt mit etwas beschäftigt war, was vernünftige, zivilisierte Menschen als politische Tätigkeit bezeichnen würden«.

Mit diesen Worten schien das Gericht noch etwas weiter zu gehen: Nicht nur war der Terrorismus von dem Begriff der politischen Tätigkeit auszu-

<sup>18</sup> 1983 I.L.R.M. (= Irish Law Reports Monthly) 169. Die I.L.R.M. ist eine erst seit 1981 erscheinende Reihe, die das Ziel hat, viele Entscheidungen, die in die Irish Reports nicht aufgenommen werden würden, zu veröffentlichen.

klammern, sondern das Gericht schien auch leise anzudeuten, daß einem allzu breiten, den Terrorismus allzu schonenden Verständnis des »politischen Vergehens« auch andere grundsätzliche, in der Verfassung verankerte Werte entgegenstehen, die es dem Gericht verbieten würden, im Zusammenhang mit der Auslieferung den Terroristen zu begünstigen. Denn die irische Verfassung, nicht anders als andere europäische Verfassungen, enthält – sei es ausdrücklich oder stillschweigend – eine Reihe von Werten, die dem Staat und der Rechts- und Sozialordnung zugrunde liegen; und es liegt auf der Hand, daß eine Privilegierung des Terroristen, im Gegensatz zu dem »zivilen« Verbrecher, diese Werte ganz grob verletzen würde. Sollte der Supreme Court jemals diese grundsätzlichen Verfassungswerte ausdrücklich heranziehen, so hätte er ein doppeltes Werkzeug zur Bewältigung der Auslieferungsproblematik gewonnen. Denn erstens erkennt das Gericht die Lehre der »harmonischen Verfassungenauslegung« an, wonach jede Verfassungsklausel (also einschließlich der Klausel, die das Befolgen allgemein anerkannter Prinzipien des Völkerrechts gebietet) möglichst so ausgelegt werden muß, daß sie mit allen anderen Teilen der Verfassung harmoniert. Zweitens besteht die gerichtliche Vermutung, derzufolge jedes Gesetz (also einschließlich des Extradition Act) möglichst in einer Weise zu verstehen ist, die mit der Verfassung konform geht. Wenn also die Gerichte tatsächlich instinktiv zu dem Schluß gekommen sind, daß eine Privilegierung des politischen Attentats schlechthin nicht mit grundsätzlichen Verfassungswerten in Einklang gebracht werden kann, so steht der Weg offen sei es zu einer strafferen Auslegung des Begriffs des politischen Vergehens, sei es zu einer gesetzlichen Einschränkung desselben.

Seit dem Urteil im Fall *McGlinchey* hat der Supreme Court im Juli 1984 seinen Standpunkt noch bekräftigt. Im Fall *Shannon v. Fanning*<sup>19</sup> war die Sachlage mehr oder weniger ähnlich wie im Fall *McGlinchey*; hier war der Gesuchte wieder des Mordes beschuldigt, und zwar Mord an einem 84jährigen in Ruhestand lebenden ex-Vorsitzenden des nordirischen Parlaments und an dessen Sohn; die Täter waren mitten in der Nacht in das Landhaus dieser Familie eingedrungen, hatten ihre Opfer ausgesucht und ermordet und das Haus in Brand gesteckt. Der Kläger, der sich im Gegensatz zu *McGlinchey* in Haft befand, bestritt die eigene Teilnahme am Verbrechen, behauptete jedoch, die Tat sei der IRA zuzuschreiben, womit ihr eine politische Motivierung unterstellt werden müsse. Diese mutmaßliche Motivierung genüge, um die Ausnahme zugunsten des politischen Deliktes

<sup>19</sup> Entscheidung vom 31.7.1984 (noch nicht veröffentlicht, mit Aufnahme in die eine oder andere Reihe kann jedoch mit Sicherheit gerechnet werden).

ihm selbst zugute kommen zu lassen; damit wollte er ersichtlich die Fragen erneut zur Debatte stellen, die der Supreme Court im Fall *McGlinchey* mit solchem Nachdruck beantwortet hatte. Der Supreme Court ließ sich aber von dem Wege nicht ablenken, den er einmal eingeschlagen hatte. Chief Justice O'Higgins, der für drei Richter und somit für die Gerichtsmehrheit sprach, verwies auf das vor anderthalb Jahren ergangene Urteil im Fall *McGlinchey*, fügte aber noch hinzu:

»Ganz abgesehen von der Tatsache, daß (wie auch aus anderen Fällen hervorging, die diesem Gericht vorgelegen haben) die IRA auf eine normale politische Tätigkeit verzichtet hat, um sich der Gewalt und dem Terrorismus zu widmen, waren die hier zu Tage tretenden Mordumstände so brutal, so grausam, so niederträchtig, daß es geradezu als Sprachmißbrauch gelten müßte, wollte man ihnen den Status von politischen Vergehen oder Vergehen, die mit einem politischen Vergehen verbunden sind, zuschreiben«.

Mit diesen unzweideutigen Aussagen scheint nun der irische Supreme Court gewissermaßen den gordischen Knoten durchschlagen zu haben<sup>20</sup>. Aus eigenem Antrieb und ganz ohne Unterstützung von Seiten des Gesetzes, hat sich das Gericht eindeutig von der alten Vorstellung distanziert, es genüge ein politischer Hintergrund, ein politischer Zusammenhang oder eine politische Motivierung, um auch den blutigsten Taten den Schutz der Ausnahme von der Auslieferung angedeihen zu lassen. Dabei nimmt das Gericht als Ausgangspunkt den Begriff der politischen Tätigkeit, wie dieser von »normalen, zivilisierten Menschen« verstanden wird: eine Formulierung, die wenigstens in den Gesellschaften der westlichen Demokratie effektiv jegliche terroristische Handlung ausschließen müßte. Bis jetzt haben diese neue Haltung der Gerichte und die tatsächliche Auslieferung einiger gesuchter Personen nicht zu öffentlicher Unzufriedenheit geführt, die Gefahr politisch unerträglicher Konsequenzen kann man aber niemals ausschließen; wenn sie bis jetzt ausgeblieben sind, so hängt das vielleicht

<sup>20</sup> Die Entscheidung erging jedoch nicht einstimmig, obwohl alle fünf Gerichtsmitglieder im Endeffekt den Einwand des politischen Vergehens ablehnten. Insbesondere sei die Stellungnahme des Richters Hederman erwähnt, der von der Gleichsetzung des Begriffes *political* mit *political but civilised* als einziger Abstand nahm. »Viele Dinge« – so Mr Justice Hederman –, »die zweifellos eine politische Tätigkeit darstellen, würden von den meisten weder als eine vernünftige noch eine zivilisierte Tätigkeit angesehen werden; das ändert trotzdem nichts am Wesen des Vergehens. Das Stürzen einer Staatsregierung durch bewaffnete Gewalt mit dem Ziel, sie durch eine andere zu ersetzen, möchte von vielen als weder vernünftig noch zivilisiert betrachtet werden; es stellt nichtsdestoweniger den klassischen Fall des politischen Vergehens dar. Der vollbrachte oder versuchte Mord an tyrannischen oder despotischen Staatsführern mit dem Ziel, sie durch eine demokratische Regierung zu ersetzen, müßte als politische Tätigkeit gewertet werden, wengleich viele Leute jegliche mit Gewalt durchgeführte Tätigkeit als unvernünftig und unzivilisiert betrachten würden«.

gerade mit der Ungeheuerlichkeit der Taten zusammen, die den gesuchten Personen in diesen beiden Fällen zur Last gelegt wurden.

#### V. Beweislast und Beweisart beim Einwand des politischen Deliktes

Zum Schluß eine beweistechnische Anmerkung zum neuesten Fall *Shannon*: Der Supreme Court hat sich auch zur Frage der Beweislast in Fällen geäußert, in denen der Einwand des politischen Vergehens geltend gemacht wird, und ausgeführt, es sei nicht Sache des Staates, das Fehlen der Grundlage für diese Ausnahme nachzuweisen, vielmehr obliege dem Gesuchten die Beweislast; er muß den Beweis erbringen, daß »das Vergehen, worauf sich Haftbefehl und Auslieferungsgesuch beziehen, im Bereich der Ausnahme liegt« – einen Beweis allerdings, wie das Gericht nunmehr festgestellt hat, der nur demjenigen möglich ist, der sich mit etwas beschäftigt, was zivilisierte Menschen als politische Tätigkeit zu bezeichnen bereit wären.

In dieser Formulierung steckt jedoch immer ein Problem, mit dem sich die Gerichtsmehrheit im Fall *Shannon* nicht befaßt hat: Kann man überhaupt von den rein äußerlichen Umständen einer Tat, der noch niemand überführt oder geständig ist, zuverlässige Schlüsse auf deren Natur ziehen, d. h. auf deren Natur als mögliches »politisches Vergehen«? Es ist doch ein zentraler Grundsatz des allgemeinen Strafrechts überhaupt, daß sowohl das subjektive wie auch das objektive Moment in Betracht gezogen werden müssen, damit die Qualität einer Handlung gewertet werden kann. Aber wie soll das subjektive Moment gewertet werden, wo noch kein Subjekt vorhanden ist, dessen Motivierung das Gericht beurteilen kann? Zwar hat Richter Finlay vom High Court im Fall *McLoughlin* von den äußeren Umständen der Ermordung der drei britischen Unteroffiziere her vermutet, die IRA und somit eine politische Motivierung stecke dahinter; mit der Frage aber, inwieweit es legitim sein dürfte, mit solchen Vermutungen zu operieren, hat sich die Mehrheit des Supreme Court im Fall *Shannon* nicht befaßt. Nur ein einziger Richter unter den fünf Gerichtsmitgliedern hat sich mit diesem Problem auseinandergesetzt; es war Richter Hederman (der sich auch als einziger von der Gleichsetzung des Begriffes *political* mit *political but civilised* distanzierte). Er sagte:

»Diese Frage [politisches Vergehen oder nicht?] ist nicht leicht zu entscheiden, weil schließlich die Frage, ob jemand eine bestimmte subjektive Motivierung habe, eine Frage der Sachlage ist, die objektiv entschieden werden muß. Bei der Auslieferung kommt nur die Motivierung der gesuchten Person in Betracht. Wenn dem Gericht keine Beweise vorliegen, die auf die Beteiligung der gesuchten Person an der Straftat hindeuten, so kann das Gericht nie zu einer Untersu-

chung seiner Motivierung gelangen. Es kann ihm nicht die Motive anderer Personen unterstellen, wenn nicht nachgewiesen ist, daß eine adäquate Verbindung zwischen ihm und diesen anderen besteht. Im aktuellen Fall liegen keine Beweise vor, sei es der unmittelbaren Beteiligung, sei es der mittelbaren Verbindung mit solchen anderen. Der hypothetischen Schuld kann man tatsächliche Motive nicht zuschreiben«.

Mit diesen kühlen und scharfsinnigen Worten hat Richter Hederman einen schwachen Punkt in der gesamten Frage der Ausnahme zugunsten politischer Delikte bloßgelegt. Es gehört zum Wesen der europäischen Strafrechtspflege, daß ein Angeklagter so lange als unschuldig anzusehen ist, bis ihm seine Schuld nachgewiesen wird. Wenn also die Bewertung eines Verbrechens als »politisch« oder »nicht politisch« von der subjektiven Einstellung des Täters abhängt, dieser aber die ihm zur Last gelegte Tat überhaupt bestreitet, wie soll man dann eine Antwort auf die Frage finden, ob es sich hier um ein politisches Vergehen handelt oder nicht?

Die Argumentation des Richters Hederman bringt den Gesuchten in eine Klémme, aus der er kaum einen anderen Ausweg findet als über die rein objektive, die äußere Sachlage zugrundeliegende Perspektive der Gerichtsmehrheit. Denn entweder beharrt der Gesuchte auf seiner Unschuld, dann kann ihm die politische Ausnahme keinesfalls zugute kommen, denn ihm obliegt die Beweislast hinsichtlich der politischen Motivierung eines Deliktes, mit dem er nichts zu tun gehabt haben will und zu dessen Motivierung er folglich auch nichts aussagen kann; oder aber er gesteht seine Schuld ein, um sein politisches Motiv geltend zu machen, womit er andererseits aber seine Verteidigungschancen verwirkt für den Fall, daß er kraft der extraterritorialen Strafgerichtsbarkeit des Criminal Law (Jurisdiction) Act vor einem irischen Gericht angeklagt wird.

Dieses Dilemma scheint nun so sehr dem elementaren Rechtsempfinden zu widersprechen, daß man vielleicht eher dazu neigen würde, die Ansicht der Gerichtsmehrheit zu teilen, wonach Straftaten, die die rein äußeren Merkmale des Terrorismus statt der normalen politischen Tätigkeit – im Sinne der westlichen Demokratie verstanden – tragen, von vornherein nicht in die Sphäre der Ausnahme zugunsten des politischen Deliktes gehören können. Damit würde das irische Auslieferungsrecht näher an den neuerdings aufgekommenen Gedanken der »Verhältnismäßigkeit«<sup>21</sup> heranrücken und sich schließlich auch den Zielen der Europäischen Konvention über den Terrorismus nähern.

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu Stein (Anm.9), S.326.



## Summary\*

## Extradition for Political Offences in Recent Irish Court Decisions

The Extradition Act, 1965, effected a complete recasting and regularisation of the Irish law of extradition. Although the Act contains two distinct régimes of extradition – one related to persons wanted on a criminal charge in the United Kingdom (including Northern Ireland) and the other related to persons wanted in other jurisdictions – certain exemptions from extradition are common to both parts, among them the exemption in the case of a “political offence or an offence connected with a political offence”. This exception corresponds with Art. 3 of the European Convention on Extradition of 1957, and was in no way inspired by apprehensions related to current Irish conditions; in any case, in 1965, at the time of the Act’s passing, there was not, and had not been for a number of years, any serious violence or disturbance connected with the partition of Ireland, which however remained a subject of grievance with nationalist opinion on both sides of the border.

The first judicial consideration of the statutory expression “political offence or offence connected with a political offence” was in *Bourke v. Attorney General*, a case whose background had no connection whatever with Irish affairs. Here the Supreme Court gave the benefit of the exception to a person who had helped a convicted spy to escape from a British prison; the circumstances of the case show the Court as willing to interpret the exception in a way extremely generous to the person whose extradition was sought. This case was decided also in a period in which, although the unrest in Northern Ireland had begun to assume a dangerous aspect, there was as yet no serious problem of terrorist violence or of requests for the extradition of fugitive suspects.

When, therefore, serious violence with large loss of life began in 1971 and became far worse in 1972, and when I.R.A. activists from Northern Ireland sought a hiding-place in the Republic – with consequent demands from the North for their arrest and extradition – the High Court felt itself obliged to follow the generous interpretation of “political offence” which the Supreme Court had approved, and regularly refused extradition whenever a political motivation or background to an offence could be presumed, even where the wanted person had not admitted his involvement.

Meanwhile the proposal was made from the British side that the Irish extradition law might be amended so as to exclude acts of terrorism from the benefit of the

---

\* Summary by the author.

“political” exception; but the Irish Government, supported by the opinion of a deputation of Irish judges and other lawyers to the (Anglo-Irish) Law Enforcement Commission, took the view that, as Art.29 of the Irish Constitution commits the State to respect “the generally recognised principles of international law”, and as non-extradition for political offences was one of those principles (and obligatory, not merely facultative), the exception could not be removed or substantially altered without infringing the Constitution. From this view the British and Northern Ireland members of the Commission dissented, pointing (*inter alia*) to a 1952 judgment of the Irish Supreme Court which had in fact said that this principle was permissive only, and not mandatory.

However, although legislative change was thus ruled out (and would in any case have been politically embarrassing), the Supreme Court ultimately by-passed the problem in 1982 with its judgment in *McGlinchey v. Wren*, in which it authoritatively refused to accord the description of “political offence” to any act which “reasonable, civilised people would not regard as a political activity”, thus at one stroke removing all terrorist offences from the protection of the political exception. This case was followed in *Shannon v. Fanning* in 1984.

There remains however the problem – since the onus of proving entitlement to the benefit of the exception lies on the person whose extradition is sought – that, where this person has not admitted involvement in the crime on which the charge against him is based, it appears a doubtful judicial procedure to adjudicate on the motivation of the act from its mere external features. Perhaps therefore it would be better to use, as a criterion for exclusion from the benefit of the exception, some objective test rather than a presumption of subjective condition; such as the brutality or extravagance or indiscriminating character of the deed, or the infliction of suffering on innocent and uninvolved people.