

11 mars 1974

(No 11 795) Réponse par écrit à la Motion Ziegler du 3 octobre 1973  
concernant Asile dans les ambassades suisses

Département politique. Proposition du 22 février 1974

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

La réponse (nouvelle version) à la motion Ziegler est approuvée  
(voir annexe).

Au Conseil national

Extrait du procès-verbal:

- EPD 10 pour connaissance
- JPD 3 " "
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) pour connaissance

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

*SAMUWIT*

CONSEIL NATIONAL

Session d'automne 1973

(11795) Réponse par écrit de la motion Ziegler du 3 octobre 1973  
concernant l'asile dans les ambassades suisses

---

Durant les terribles massacres qui ont eu lieu au Chili au cours des mois de septembre et octobre 1973, l'ambassade de Suisse à Santiago a, jusqu'au 29 septembre, donné asile à un seul Suisse et a "découragé" (selon le communiqué du DPF) tous les persécutés politiques, démocrates, socialistes, syndicalistes, prêtres et étudiants d'autres nationalités qui ont cherché aide et protection auprès de la Suisse neutre et humanitaire.

La conduite de certains hauts fonctionnaires du Département politique à Berne, et de l'envoyé à Santiago a profondément choqué l'opinion publique suisse. Une enquête administrative est en cours. Or, la retraite anticipée de l'ambassadeur à Santiago et certaines sanctions à Berne ne sauraient effacer le tort qui a déjà été porté à la bonne réputation de notre pays.

La reformulation de notre politique d'asile dans une ambassade à l'étranger est urgente et indispensable. Le Conseil fédéral est invité à élaborer, à l'adresse de toutes les ambassades suisses à l'étranger, des instructions précises et permanentes concernant le droit d'asile, l'aide humanitaire et l'assistance immédiate que les ambassadeurs de Suisse devront accorder aux persécutés politiques dans leur pays de résidence respectifs. Ces instructions s'inspireront notamment des Conventions de Genève de 1949 et 1951 (en ce qui concerne cette dernière, notamment des art. 32 et 33, relatifs aux hommes persécutés dans leur pays d'asile) et de la volonté du peuple suisse de donner une assistance effective aux persécutés politiques de toute race, de tous partis et pays. Subsidiairement, le Conseil fédéral est invité soit à adhérer à la convention de Montevideo, soit à prendre lui-même dans les meilleurs délais l'initiative d'une conférence internationale devant régler le problème des sauf-conduits.

Cosignataires : Baechtold-Lausanne, Baumgartner, Canonica, Chavanne, Chopard, Diethelm, Gassmann, Gerwig, Hubacher, Lang, Meizoz, Müller-Lucerne, Müller-Berne, Manchen, Nauer, Renschler, Rothen, Uchtenhagen, Wagner, Welter, Wicky, Wüthrich, Wyler. (23)

Exposé des motifs :

L'exposé des motifs comporte quatre séries de remarques analytiques.

I. Le coup d'Etat du Chili

Le 11 septembre 1973 un groupe de militaires fascistes, guidés par l'étranger, assassina le Président constitutionnellement élu du Chili, Salvador Allende Gossens, tua des milliers de ses partisans, parmi eux des femmes et des enfants et mit fin au régime démocratique du pays.

Rarement pays connut répression plus sauvage, plus arbitraire et plus sanglante. Le Chili-martyre montre au monde toute l'horreur dont sont capables une armée ennemie du peuple et des sociétés bancaires et industrielles étrangères, décidées à maintenir par la violence leurs privilèges exorbitants. Ce coup mit fin à l'espoir de centaines de milliers de socialistes dans le monde : Les socialistes savent désormais que le passage pacifique et démocratique du socialisme sera difficile. Le Conseil fédéral réagit au coup d'une façon surprenante : Contrairement aux exigences du protocole, il refusa de mettre le drapeau suisse en berne. Il refusa également d'envoyer un télégramme de condoléance à la veuve du Président assassiné. Enfin, il attendit 7 jours et la pression parlementaire pour faire la moindre déclaration sur la tragédie chilienne. Cette déclaration du lundi suivant était équivoque et ambiguë.

II. La conduite de l'Ambassadeur de Suisse à Santiago

Dès le 11 septembre et pendant les mois suivants, des centaines de démocrates persécutés ont cherché refuge, aide et assistance auprès

- 3 -

des ambassades étrangères à Santiago.

Plusieurs ambassadeurs européens et latino-américains ont, avec courage et détermination, rempli leur tâche humanitaire.

L'ambassade de Suisse par contre refusa d'assumer cette tâche. Elle a couvert de honte le pays et le peuple qu'elle est censée représenter. Elle est responsable du martyre des persécutés qu'elle a refusés et qu'elle continue de refuser de secourir.

L'état de fait paraît en effet indiscutable : Jusqu'au 18 septembre, l'ambassade de Suisse hébergea deux réfugiés étrangers et un ressortissant suisse. Devant les protestations de très nombreux citoyens suisses, parmi eux des parlementaires de toute tendance, l'ambassade changea partiellement sa politique. Or, les plus grandes inquiétudes subsistent :

Le journal "24 Heures / Feuille d'Avis de Lausanne" du 3 décembre 1973 nous informe qu'à cette date encore six persécutés chiliens, des jeunes gens pris en chasse par les assassins militaires, ont buté sur la grille fermée de la spacieuse résidence de l'ambassade de Suisse à Santiago. Quatre de ces jeunes ont été arrêtés devant la grille fermée de la résidence. Deux ont réussi à reprendre leur fuite.

Le fait qu'un autre Département que le Département politique ait finalement pris l'initiative d'amener 200 réfugiés (chiliens et réfugiés latino-américains du Chili) en Suisse et la réception au compte-goutte - après les protestations publiques - de certains persécutés à l'ambassade suisse à Santiago ne peuvent réparer le tort porté au prestige et à la vocation de paix et d'humanité de notre pays.

Ajoutons que la résidence de l'ambassadeur, propriété de la Confédération, est une vaste et confortable bâtisse de style colonial, entourée d'un parc pouvant héberger de très nombreuses personnes. A notre connaissance, aucun sauf-conduit n'a été refusé par la junta avant le 11 décembre 1973 à des persécutés chiliens ou

./.

latino-américains s'étant réfugiés à l'ambassade de Suisse.

Reste enfin les déclarations de l'ambassadeur. Les signataires de la motion tiennent un dossier à la disposition du Conseil fédéral : Il contient des articles de journaux et des lettres qui ne laissent point de doute sur les attitudes politiques et les opinions personnelles de l'ambassadeur. Elles témoignent d'une franche sympathie pour la junte fasciste.

### III. L'Affaire de l'Ecole Suisse

Subsidiairement, il s'agira d'éclaircir le rôle joué par l'ambassadeur dans l'opération tentée par certaines personnes appartenant à l'Ecole suisse. Le 10 octobre, 18 "enseignants" de cette institution, financée à raison de Frs 550'000.- par an par la Confédération, ont envoyé une longue lettre aux journaux, aux parlementaires et à plusieurs autres instances suisses. Cette lettre tentait de corriger la déplorable réputation de la junte. La lettre "suisse" était visiblement destinée à soutenir la campagne de publicité à l'extérieur entreprise à la mi-octobre par les militaires fascistes. La lettre "suisse" calomnia vigoureusement le Président assassiné, dénigra le régime démocratique du Chili et apporta un soutien précieux aux mesures de répression de la junte.

Or, personne jusqu'au 6 décembre 1973 n'a pu voir l'original de cette lettre. Il serait déposé à l'ambassade de Suisse. M. le Conseiller fédéral Tschudi déclara le 6 décembre 1973 devant le Conseil national : "J'ai écrit le 13 novembre à l'ambassade (pour obtenir l'original). Je n'ai pas reçu de réponse." Ajoutons que plusieurs des 18 "enseignants" de l'école, qui ont signé la lettre, ne figurent pas sur les listes du Département fédéral de l'intérieur.

### IV. Les directives du Département politique fédéral

Le 26 octobre, le Chef du Département politique fédéral reçut un nombre de délégués de mouvements humanitaires et des citoyens et

- 5 -

citoyennes privés. Au cours de l'entretien, le Chef du Département admit certaines défaillances de l'ambassadeur de Suisse à Santiago.

Tous les ambassadeurs de Suisse ne sont pas des saints. Tous ne sont pas non plus des hommes attachés à la cause de la démocratie sociale. Tous enfin ne possèdent pas les qualités de courage et d'intelligence politique nécessaires pour l'exercice de leur difficile métier.

L'élaboration de directives précises pour garantir l'asile, l'aide et l'assistance des persécutés politiques s'adressant aux ambassadeurs de Suisse devient dès lors impérative. Cependant, le problème dépasse très largement le cas chilien. Les persécutés politiques sont - hélas ! - nombreux à travers le monde. Le droit d'asile que doivent accorder les ambassades de Suisse sur les 5 continents doit donc être revu dans son ensemble. Cet examen et cette reformulation du maniement du droit d'asile par les ambassadeurs de Suisse nous paraît de la plus haute importance tant pour la vie et la sécurité des démocrates persécutés que pour la réputation d'intégrité et d'humanité de notre pays.

De deux choses l'une : Ou bien ces directives existent déjà; il faudrait savoir pourquoi elles n'ont pas été - ou alors de façon si défectueuse - appliquées à Santiago; ou bien elles n'existent pas; il faudrait alors les créer sans tarder.

Subsidiairement : Bien que jusqu'ici la Suisse n'a guère eu de problèmes pour obtenir les sauf-conduits pour quelques protégés à Santiago, la question des sauf-conduits se pose. Il est donc indispensable que le Département politique examine la question; il devra examiner en particulier l'adhésion de la Suisse à l'une ou l'autre convention internationale garantissant le libre départ des réfugiés aux ambassades; le cas échéant, la Suisse devra prendre l'initiative d'une conférence internationale chargée de régler ce problème douloureux.

./.

Réponse du Conseil fédéral

1. Dans sa réponse du 17 septembre 1973 à une petite question urgente Renschler et dans un communiqué de presse du 24 du même mois, le Conseil fédéral a eu l'occasion d'exposer en détail l'attitude qu'il a adoptée après le coup d'Etat au Chili, conformément à une pratique dont la continuité est une condition de l'efficacité.
2. La lettre ouverte publiée le 10 octobre 1973 par quelques enseignants de l'École suisse de Santiago exprime des opinions personnelles qui n'engagent pas l'école elle-même ni sa direction. L'ambassade n'a pas été informée à l'avance de cette initiative et elle ne l'a en aucune manière inspirée ni influencée. Les enseignants ont usé d'un droit qui est reconnu dans notre pays à quiconque et dont il a d'ailleurs été fait activement emploi dans le cas du Chili.
3. Au cours des événements du Chili, l'ambassade de Suisse a accordé refuge successivement à 70 Suisses et Chiliens, dont 31 dans la résidence suisse et 39 dans le bâtiment de l'ancienne chancellerie polonaise, placée sous la responsabilité de la Suisse depuis que celle-ci a assumé la représentation des intérêts polonais au Chili. Pour des raisons de sécurité et de place, la capacité d'accueil de la résidence était limitée. Parmi les Chiliens accueillis avant le 11 décembre 1973, cinq, qui n'ont pas reçu de sauf-conduit, se trouvent encore à la résidence.

Dans ces circonstances, il était certainement correct d'accorder de préférence l'asile à des requérants pour lesquels on pouvait raisonnablement compter obtenir un sauf-conduit de départ. A l'instar de la plupart des autres missions à Santiago, notre ambassade a eu à examiner de nombreuses demandes d'asile. Il était dès lors inévitable que certaines d'entre elles, pourtant examinées avec bienveillance, ne remplissent pas les conditions fixées dans les instructions du Département politique.

- 7 -

Les Etats latino-américains aussi se sont vus obligés de refuser l'asile dans les mêmes circonstances. L'ambassade n'a cependant "découragé" aucun requérant. Le Département politique n'a au surplus jamais publié de communiqué de presse dans ce sens.

Il convient de rappeler à ce propos qu'à la demande du représentant au Chili du Haut Commissaire pour les réfugiés, l'ambassade de Suisse a étendu sa protection à un camp de plusieurs centaines d'étrangers.

Des dépêches de presse ont fait état de prétendues arrestations de personnes qui, alors qu'elles recherchaient l'asile, n'auraient pas été admises dans la résidence. Il y a lieu de remarquer à cet égard que selon l'expérience, les personnes poursuivies ne pénétraient dans l'enceinte de l'ambassade qu'en évitant la surveillance policière ou en choisissant un moment où l'ambassade n'était pas surveillée.

De tout ce qui précède, il résulte que notre ambassade a fait ce qui était en son pouvoir et ce qui était commandé par les circonstances. On semble oublier parfois qu'elle ne pouvait pas imposer sa volonté au gouvernement chilien. D'une manière générale, attendre de nos ambassades qu'elles abritent puis dirigent vers notre pays, lors de chaque coup d'Etat qui pourrait survenir dans le monde, qu'il soit de gauche ou de droite, le flot des réfugiés que l'événement déclenche, serait méconnaître les réalités et les possibilités.

4. a) L'asile diplomatique (refuge dans les ambassades étrangères) doit être distingué de l'asile territorial (accueil dans un Etat étranger). Le droit d'asile diplomatique soustrait certains justiciables à la juridiction territoriale. Il ne saurait donc s'exercer contre le consentement de l'Etat territorial. Une pratique particulière s'est développée à ce sujet dans les Etats latino-américains. Elle refuse l'asile aux personnes accusées de



délits de droit commun et ne l'accorde en cas de poursuites politiques que dans la mesure où l'administration de la justice se trouve viciée par des mesures la privant de toute indépendance.

En Amérique latine, trois conventions sont venues compléter la pratique existante: celles de La Havane, de 1928, de Montevideo, de 1933, et de Caracas, de 1954. Ces conventions sont de portée régionale. Par une clause finale expresse ou par l'énoncé du préambule, l'adhésion est réservée aux Etats d'Amérique latine.

La Convention de la Havane limite l'octroi de l'asile dans le but de prévenir les abus nés de la pratique antérieure. La Convention de Caracas paraît la plus complète: elle précise et développe le contenu des conventions précédentes, notamment en réglant le départ de l'asilé vers l'étranger.

Ces traités, auxquels le Chili n'est d'ailleurs pas partie, se fondent sur la pratique latino-américaine qu'ils codifient et complètent. Comme nous l'avons déjà relevé, il ne serait pas possible pour des Etats extérieurs au groupe latino-américain d'adhérer à ces Conventions, intentionnellement limitées à ce groupe.

- b) A l'exception de certains Etats d'Amérique latine, la communauté internationale ne connaît pas de consécration juridique de l'asile diplomatique. La Suisse reconnaît cependant qu'un droit de refuge temporaire peut être accordé à des personnes dont la vie est menacée ou qui sont poursuivies devant des tribunaux n'offrant aucune garantie d'une procédure régulière. En limitant de cette façon l'octroi de l'asile, la Suisse a fixé des conditions qui ne sont pas plus étroites sur ce point que celles de la pratique latino-américaine. En revanche, elle ne dispose d'aucun pouvoir d'exiger le départ de l'asilé vers l'étranger, ce droit étant limité aux Etats signataires des conventions latino-américaines.

Le Département politique a élaboré à l'intention des ambassades de Suisse des instructions sur ce sujet. Ces instructions laissent à nos missions une large marge d'appréciation car il faut être sur place pour pouvoir juger quelles interventions humanitaires sont réalisables.

- c) Les Conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes de la guerre ne sauraient en aucun cas s'appliquer ici. En outre, l'Accord du 28 juillet 1951 relatif au statut juridique des réfugiés concerne exclusivement l'asile territorial. Cet accord n'institue aucune obligation d'accueillir des réfugiés. Il ne se rapporte qu'à des réfugiés qui se trouvent déjà hors de leur patrie et ne peuvent ou ne veulent revendiquer la protection de celle-ci. Son article 32 n'a rien à voir avec l'asile diplomatique, car il ne concerne que des réfugiés qui sont reconnus comme tels dans le pays concerné et ne sauraient dès lors être expulsés.

5. Les instructions du Département politique en matière d'asile sont précises et correspondent quant aux conditions de l'asile à la pratique la plus extensive. Leur révision ne s'impose donc pas. En outre, une adhésion aux traités régionaux latino-américains est exclue pour les raisons que nous avons exposées.

Une initiative de la Suisse dans le sens d'une codification internationale du droit d'asile ne paraît ni nécessaire, ni opportune.

#### Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral recommande de rejeter la motion.

NATIONALRAT

Herbstsession 1973

(11 795) Schriftliche Beantwortung der Motion Ziegler vom 3. Oktober 1973 betreffend Asyl in den schweizerischen Botschaften

---

Während der schrecklichen Massaker, die im Laufe der Monate September und Oktober 1973 in Chile stattfanden, hat die schweizerische Botschaft in Santiago bis zum 29. September einem einzigen Schweizer Asyl gewährt. Alle politisch Verfolgten anderer Nationalität, Demokraten, Sozialisten, Gewerkschafter, Priester und Studenten, die bei der neutralen und humanitären Schweiz Hilfe und Schutz suchten, hat sie (nach der Pressemitteilung des EPD) "entmutigt".

Das Verhalten gewisser hoher Beamter im Politischen Departement in Bern und unseres Vertreters in Santiago hat die öffentliche Meinung in der Schweiz tief bestürzt. Eine Untersuchung ist im Gange. Mit der vorzeitigen Pensionierung des Botschafters in Santiago und gewissen Massregelungen in Bern wäre aber der Schaden, den der gute Ruf unseres Landes bereits erlitten hat, keineswegs gutzumachen.

Dringlich und unerlässlich ist die Neubestimmung der Asylpolitik unserer Botschaften im Ausland. Der Bundesrat wird eingeladen, zuhanden sämtlicher schweizerischer Botschaften im Ausland genaue und dauernd gültige Weisungen über das Asylrecht, die humanitäre Hilfe und den sofortigen Beistand auszuarbeiten, die unsere Botschafter den politisch Verfolgten in den betreffenden Ländern zu gewähren haben. Diese Weisungen sollen sich insbesondere nach den Genfer Abkommen von 1949 und 1951 (was das Abkommen von 1951 betrifft, vor allem nach den Artikeln 32 und 33 über die in ihrem Asylland verfolgten Menschen) richten und nach dem Willen des Schweizervolkes, das eine wirksame Hilfe für die politisch Verfolgten aller Rassen, Parteien und Länder befürwortet.

In zweiter Linie wird der Bundesrat eingeladen, entweder dem Abkommen von Montevideo beizutreten oder aber so rasch wie möglich die Einberufung einer internationalen Konferenz zur Regelung der Frage

des freien Geleits in die Wege zu leiten.

Mitunterzeichner: Baechtold-Lausanne, Baumgartner, Canonica, Chavanne, Chopard, Diethelm, Gassmann, Gerwig, Hubacher, Lang, Meizoz, Müller-Luzern, Müller-Bern, Nanchen, Nauer, Renschler, Rothen, Uchtenhagen, Wagner, Walter, Wicky, Wüthrich, Wyler. (23)

Begründung:

Die Begründung setzt sich aus vier Abschnitten analytischer Bemerkungen zusammen.

I. Der Staatsstreich in Chile

Am 11. September 1973 ermordete eine vom Ausland her geleitete Gruppe faschistischer Militärs den verfassungsmässig gewählten Präsidenten Chiles, Salvador Allende Gossens, tötete Tausende seiner Anhänger, darunter Frauen und Kinder, und setzte der demokratischen Regierung des Landes ein Ende.

Selten hat ein Land eine grausamere, willkürlichere und blutigere Unterdrückung erlebt. Das Märtyrerland Chile zeigt der Welt die ganze Grausamkeit, deren eine volksfeindliche Armee und ausländische Bank- und Industriegesellschaften fähig sind, die ihre unerhörten Vorrechte durch Gewalt aufrechtzuerhalten entschlossen sind. Dieser Umsturz vernichtete die Hoffnung von Hunderttausenden von Sozialisten auf der Welt. Die Sozialisten wissen nun, dass der friedliche und demokratische Uebergang zum Sozialismus schwierig sein wird. Der Bundesrat hat sich gegenüber dem Staatsstreich überraschend verhalten: Entgegen den Erfordernissen des Protokolls weigerte er sich, die Schweizer Flagge auf Halbmast zu setzen. Er lehnte sogar ein Beileidschreiben an die Witwe des ermordeten Präsidenten ab. Schliesslich wartete er 7 Tage und den parlamentarischen Druck ab, um auch nur eine Erklärung zur chilenischen Tragödie abzugeben. Diese Erklärung vom folgenden Montag war höchst zweideutig.

## II. Das Verhalten des Schweizer Botschafters in Santiago

Schon am 11. September und während der folgenden Monate haben Hunderte von verfolgten Demokraten Zuflucht, Hilfe und Unterstützung bei den ausländischen Botschaften in Santiago gesucht. Mehrere europäische und lateinamerikanische Botschafter haben ihre humanitäre Pflicht mutig und entschlossen erfüllt. Die schweizerische Botschaft weigerte sich hingegen, diese Aufgabe zu erfüllen. Sie hat unserem Land und unserem Volk, das sie zu vertreten hat, Schande bereitet. Sie ist für die Qualen der Verfolgten verantwortlich, die sie abwies und denen sie immer noch ihre Hilfe verweigert.

Der Tatbestand ist unbestreitbar: Bis zum 18. September beherbergte die schweizerische Botschaft zwei ausländische Flüchtlinge und einen schweizerischen Staatsangehörigen. Infolge der Proteste sehr zahlreicher Schweizer, darunter Parlamentarier jeder Richtung, änderte die Botschaft teilweise ihre Politik. Dennoch bestehen weiterhin die grössten Besorgnisse:

Die Zeitung "24 Heures/Feuille d'Avis de Lausanne" vom 3. Dezember 1973 gab bekannt, dass noch an diesem Tag sechs verfolgte Chilenen, von den militärischen Mördern gejagte junge Leute, an das geschlossene Gitter des geräumigen Gebäudes des Schweizer Botschafters in Santiago gelangten. Vier dieser jungen Leute wurden vor dem verschlossenen Gitter der Botschaft verhaftet, zweien ist es gelungen, zu entfliehen.

Die Tatsache, dass ein anderes Departement als das Politische schliesslich veranlasst hat, 200 Flüchtlinge (Chilenen und lateinamerikanische Flüchtlinge aus Chile) in der Schweiz aufzunehmen, und die spärliche Aufnahme - nach den öffentlichen Protesten - gewisser Verfolgter in der schweizerischen Botschaft in Santiago, können den Schaden nicht wieder gutmachen, den das Ansehen und die Berufung unseres Landes als Hort des Friedens und der Menschlichkeit erlitten hat.

Der Sitz des Botschafters, Eigentum des Bundes, ist ein geräumiges, vornehmes Gebäude im Kolonialstil, von einem Park umgeben, der sehr viele Leute aufnehmen kann. Unseres Wissens hat die Militärregierung vor dem 11. Dezember 1973 keinen einzigen Geleitbrief für chilenische oder lateinamerikanische Flüchtlinge verweigert, die sich in die schweizerische Botschaft gerettet hatten. Es bleiben noch die Erklärungen des Botschafters. Die Unterzeichner halten dem Bundesrat ein Dossier zur Verfügung: Es enthält Zeitungsartikel und Briefe, die keinen Zweifel über die politische Haltung und die persönliche Meinung des Botschafters lassen. Sie beweisen eine offene Zuneigung zur faschistischen Regierung.

### III. Der Fall der Schweizer-Schule

Es geht nebenbei darum die Rolle des Botschafters zu klären, die er in einer Aktion gewisser Angehöriger der Schweizerschule gespielt hat. Am 10. Oktober haben 18 "Lehrer" dieser Schule, die jährlich mit 550'000 Franken finanziert werden, einen langen Brief an die Zeitungen, die Parlamentarier und an mehrere andere schweizerische Stellen geschickt. Dieser Brief wollte den schlechten Ruf der Militärregierung verbessern. Der "schweizerische" Brief war sichtlich dazu bestimmt, die Werbekampagne im Ausland zu unterstützen, die Mitte Oktober von den faschistischen Militärs eingeleitet wurde. Der "schweizerische" Brief verleumdete den ermordeten Präsidenten heftig, schwärzte die demokratische Regierung Chiles an und bedeutete für die Unterdrückungsmassnahmen der Militärregierung eine wertvolle Unterstützung.

Nun hat aber bis zum 6. Dezember 1973 niemand das Original dieses Briefes sehen können. Es soll bei der schweizerischen Botschaft hinterlegt sein. Bundesrat Tschudi erklärte am 6. Dezember 1973 vor dem Nationalrat: "Ich habe am 13. November 1973 der Botschaft geschrieben (um den Urtext zu erhalten). Ich habe keine Antwort bekommen." Erwähnt sei noch, dass mehrere der 18 "Lehrer" der Schule, die den

Brief unterzeichnet haben, sich nicht auf den Listen des Eidgenössischen Departements des Innern befinden.

#### IV. Die Weisungen des Eidgenössischen Politischen Departements

Am 26. Oktober empfing der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements eine Anzahl von Vertretern humanitärer Vereinigungen und von einfachen Bürgern und Bürgerinnen. Im Lauf der Unterredung gab der Vorsteher des Departements gewisse Pflichtversäumnisse des Schweizer Botschafters in Santiago zu.

Nicht alle schweizerischen Botschafter sind Heilige. Auch stehen nicht alle der Sache der Sozialdemokratie nahe. Nicht alle haben den Mut und die politische Intelligenz, die für die Ausübung ihres schwierigen Berufs nötig sind.

Die Ausarbeitung von genauen Richtlinien zur Gewährung von Asyl, Hilfe und Unterstützung an die politisch Verfolgten, die sich an die schweizerischen Botschaften wenden, drängt sich nun auf. Das Problem geht aber weit über den chilenischen Fall hinaus. Die Zahl der politisch Verfolgten ist - leider! - auf der ganzen Welt gross. Das Asylrecht, das die schweizerischen Botschaften auf den 5 Erdteilen gewähren müssen, muss also als Ganzes überprüft werden. Es scheint uns für das Leben und die Sicherheit der verfolgten Demokraten und den Ruf der Rechtschaffenheit und der Menschlichkeit unseres Landes ausserordentlich wichtig, die Handhabung des Asylrechts zu prüfen und neu festzulegen.

Entweder bestehen diese Richtlinien bereits; dann müsste man wissen, warum sie in Santiago nicht - oder dann so mangelhaft - angewandt worden sind. Oder es gibt sie noch nicht, dann sind sie sofort zu schaffen.

Obwohl die Schweiz bisher kaum Schwierigkeiten gehabt hat, Geleitbriefe für die wenigen Geschützten in Santiago zu erhalten, stellt

- 6 -

sich daneben auch die Frage der Geleitbriefe. Es ist daher unerlässlich, dass das Politische Departement die Frage prüft, Es muss vor allem den Beitritt der Schweiz zum einen oder anderen internationalen Abkommen über das freie Geleit für Personen, die in den Botschaften Zuflucht gefunden haben, prüfen; gegebenenfalls wird die Schweiz die Einberufung einer zwischenstaatlichen Konferenz zur Lösung dieses schmerzlichen Problems vorschlagen müssen.



### Antwort des Bundesrates

1. In der Antwort auf die dringliche kleine Anfrage Renschler vom 17. und in einer Pressemitteilung vom 24. September hat der Bundesrat seine nach dem Umsturz in Chile eingenommene Haltung bereits dargelegt; diese entspricht einer Praxis, die nur durch konstante Anwendung ihre Wirksamkeit erzielt.
2. Bei dem von einigen Lehrern der Schweizerschule in Santiago am 10. Oktober 1973 publizierten offenen Brief handelt es sich um eine persönliche Meinungsäusserung von Landsleuten, welche weder die Schule noch deren Leitung engagiert. Die Botschaft war über die Aktion der Lehrer weder im voraus informiert ~~noch~~ hatte sie diese in irgendeiner Weise inspiriert oder beeinflusst. Die Lehrer haben im übrigen lediglich von einem Recht Gebrauch gemacht, das in unserem Lande jedermann zusteht und das im Fall Chiles auch rege benutzt wurde.
3. Während der Ereignisse in Chile hat die schweizerische Botschaft sukzessive 70 Schweizern und Chilenen Zuflucht gewährt, davon 31 in der schweizerischen Residenz und 39 im ehemaligen polnischen Kanzleigebäude, für das die Schweiz nach der Uebernahme der polnischen Interessen in Chile verantwortlich war. Aus Sicherheits- und Raumgründen war die Aufnahmekapazität der Residenz in Santiago beschränkt. Fünf der vor dem 11. Dezember 1973 aufgenommenen Chilenen, für welche die beantragten Geleitbriefe immer noch nicht vorliegen, halten sich übrigens nach wie vor dort auf.

Unter diesen Umständen war es sicher richtig, in erster Linie Gesuchstellern Asyl zu gewähren, für welche eine vernünftige Aussicht auf ~~Erteilung~~ Erteilung der Ausreise-Geleitbriefe bestand. Unsere

Botschaft hatte, wie die meisten andern Vertretungen in Santiago, eine erhebliche Zahl von Asylgesuchen zu prüfen. Dass dabei einzelne die in den Instruktionen des Politischen Departements enthaltenen Bedingungen auch bei weitherziger Interpretation nicht erfüllten, war unvermeidbar. Auch die lateinamerikanischen Staaten sahen sich gezwungen, die Asylgewährung unter ähnlichen Voraussetzungen abzulehnen. Die Botschaft hat jedoch keinen Schutzsuchenden zum voraus "entmutigt". Eine Pressemitteilung in diesem Sinne hat das Politische Departement nie herausgegeben.

In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, dass die schweizerische Botschaft auf Wunsch des Vertreters des Hochkommissars für das Flüchtlingswesen in Chile auch für ein Lager das Schutzpatronat übernahm, in dem Hunderte von Ausländern Zuflucht fanden.

Zu den Zeitungsmeldungen über die angebliche Verhaftung von Asylsuchenden, die nicht in die Botschaftsresidenz eingelassen worden sein sollen, ist zu bemerken, dass die Verfolgten erfahrungsgemäss entweder unter Umgehung der Polizeibewachung oder sonst nur dann ins Botschaftsareal drangen, wenn dieses nicht überwacht wurde.

Aus dem Obenstehenden geht hervor, dass unsere Botschaft tat, was in ihren Kräften stand und was jeweils unter den gegebenen Umständen verantwortbar erschien. Dabei konnte sie - das scheint zuweilen übersehen zu werden - der chilenischen Regierung ihren Willen nicht aufzwingen. Ganz allgemein käme es einer Verkennung der Realitäten und der Möglichkeiten gleich, wollte man von unseren Botschaften erwarten, dass sie bei jedem Umsturz in aller Welt, ob dieser nun von links oder von rechts in die Wege geleitet werde, den dadurch ausgelösten Fluchtbewegungen als Refugium dienten und diese alsdann in unser Land lenkten.

4. a) Das diplomatische Asyl (Zuflucht in ausländischen Missionen) ist vom territorialen Asyl (Aufnahme in einem andern Staat) zu unterscheiden. Das diplomatische Asylrecht entzieht der territorialen

Gerichtsbarkeit gewisse ihr unterstellte Personen; es kann deshalb nicht gegen den Willen des betreffenden Staates ausgeübt werden. Diesbezüglich hat sich namentlich in lateinamerikanischen Staaten eine besondere Praxis entwickelt. So wird das diplomatische Asyl Personen verweigert, die eines gemeinrechtlichen Delikts bezichtigt sind und wird bei der Verfolgung wegen politischer Belange nur gewährt, soweit sich die Rechtsprechung durch sie verfälschende Massnahmen völlig ihrer Unabhängigkeit beraubt sieht.

In Lateinamerika wurde die bestehende Praxis durch drei Konventionen ergänzt, nämlich diejenigen von Havanna (1928), Montevideo (1933) und Caracas (1954). Es handelt sich um regionale Verträge. Der Beitritt wurde durch eine ausdrückliche Schlussklausel oder durch den Wortlaut der Präambel lateinamerikanischen Staaten vorbehalten.

Das Abkommen von Havanna sucht durch eine Limitierung der Asylfälle die in der bisherigen Praxis zutage getretenen Missbräuche zu unterbinden. Als am weitesten ausgebaut erweist sich das Abkommen von Caracas, das die vorgängigen Konventionen präzisiert und erweitert; insbesondere wird dabei die Ausreise der Asylanten geregelt.

Diese Verträge - denen Chile übrigens nicht beigetreten ist - basieren auf der lateinamerikanischen Praxis, welche durch sie teils kodifiziert, teils ergänzt wird. Ein Beitritt nicht-lateinamerikanischer Staaten zu diesem bewusst kontinental gehaltenen Abkommen ist, wie schon erwähnt, nicht möglich.

- b) Mit Ausnahme gewisser lateinamerikanischer Staaten kennt die internationale Völkergemeinschaft keine rechtliche Verankerung des Instituts des diplomatischen Asyls. Indessen billigt die Schweiz zu, dass Personen, deren Leben gefährdet ist oder die riskieren, von Gerichten abgeurteilt zu werden, die kein ordentliches Ver-

fahren gewährleisten, ein temporäres Zufluchtsrecht eingeräumt wird. Indem es auf diese Weise die Asylerteilung umgrenzt, hat unser Land Bedingungen festgelegt, die in diesem Punkt nicht restriktiver als diejenigen in der lateinamerikanischen Praxis sind. Andererseits steht es aber keineswegs in der Macht der Schweiz, die Ausreise des Asylanten ins Ausland zu verlangen; dieses Recht bleibt den Signatarstaaten der lateinamerikanischen Verträge vorbehalten.

Das Politische Departement hat zuhanden der schweizerischen Auslandvertretungen Weisungen zu dieser Frage ausgearbeitet. Letztere räumen unseren Missionen einen breiten Ermessensspielraum ein, da nur an Ort und Stelle beurteilt werden kann, welche humanitären Einsätze möglich und durchsetzbar sind.

- c) Die Genfer Konventionen von 1949 zum Schutz der Kriegsoffer können unter keinen Umständen angewendet werden. Andererseits bezieht sich das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 ausschliesslich auf das territoriale Asyl. Eine Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen wird durch dieses Abkommen nicht begründet. Es bezieht sich auch nur auf Flüchtlinge, die sich ausserhalb ihres Heimatlandes befinden und dessen Schutz nicht beanspruchen können oder wollen. Ohne Bedeutung für das diplomatische Asyl ist sein Artikel 32, weil er sich nur mit Flüchtlingen befasst, die in dem betreffenden Land bereits als solche anerkannt worden sind und deshalb nicht ausgewiesen werden können.

5. Die Weisungen des Politischen Departements betreffend das diplomatische Asyl sind präzise und entsprechen hinsichtlich der Asylbedingungen der grosszügigsten Praxis. Ihre Revision drängt sich somit nicht auf. Weiter ist ein Beitritt zu den lateinamerikanischen Regionalverträgen aus den von uns dargelegten Gründen ausgeschlossen.

Eine schweizerische Initiative zur internationalen Kodifizierung des Asylrechts scheint zur Zeit weder notwendig noch opportun.

Erklärung des Bundesrates: Der Bundesrat empfiehlt, die Motion abzulehnen.