

o.713.273. - SIN/ste

ad NF/gy

MI KR PF	Den 2. April 1975
3.4.76	
EPD	080:75 -9
Ref.	o.713-273

KAM
GRC
HVV
mit 2000 des photo
expir

Notiz an die Direktion für internationale Organisationen

Yasser Arafat

1. Mit Notiz vom 17. März 1975 erkundigen Sie sich, was für eine Rechtsstellung Yasser Arafat im Falle eines Aufenthaltes in der Schweiz zukäme, z.B. wenn er sich zwecks Teilnahme an der Session einer internationalen Organisation oder an einer Konferenz in Genf aufhalten würde. In diesem Zusammenhang weisen Sie darauf hin, dass die OLP die Verantwortung für das Massaker im Hotel Savoy in Tel-Aviv übernommen hat, und Sie machen auf Artikel 5 des Schweizerischen Strafgesetzbuches aufmerksam.

Wer im Ausland gegen einen Schweizer ein Verbrechen oder Vergehen verübt, ist, sofern die Tat auch am Begehungsort strafbar ist, nach Ziffer 1 des von Ihnen genannten Artikels des StGB dem schweizerischen Gesetz unterworfen, wenn er sich in der Schweiz befindet. Yasser Arafat hat die obenerwähnte Tat nicht begangen, aber die OLP hat dafür die Verantwortung übernommen. Ob neben der zweifelsohne vorhandenen politischen Verantwortlichkeit auch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Führers der OLP geltend gemacht werden kann, vermögen wir ohne sorgfältige tatbeständliche und weitere rechtliche Abklärungen nicht zu beurteilen. In Betracht käme beispielsweise unter Artikel 24 StGB die Anstiftung. Sicher würde aber von arabischer Seite überhaupt jede Anwendung des Strafgesetzbuches - unter Hinweis auf den Kriegszustand mit Israel - als ungerechtfertigt abgelehnt.

Vorgängig des Problems der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Yasser Arafat stellt sich die Frage, ob Arafat überhaupt in eine Strafuntersuchung einbezogen werden könnte.

2. Die Rechtsstellung Arafats ist verschieden gelagert, je nachdem, ob er in die Delegation eines an der Session oder der Konferenz teilnehmenden Mitgliedstaates der Organisation aufgenommen wird ¹⁾ oder ob er ausschliesslich als Vertreter der OLP auftritt oder ob er - was ebenfalls möglich wäre - als Experte der Organisation erscheint.

a) Im ersterwähnten Fall wird Arafat mit einem Diplomatenpass des betreffenden Staates versehen sein. Dagegen könnten von schweizerischer Seite keine Einwendungen erhoben werden. Ein ausländischer Staat ist nicht verpflichtet, nur eigene Staatsangehörige als Mitglieder einer Delegation zu bestimmen. Der Gaststaat einer internationalen Organisation hat allen Delegationsangehörigen, ausser denen, die seine eigene Nationalität besitzen, die gleichen Immunitäten und Privilegien einzuräumen. Diese sind umschrieben in dem am 19. April 1946 zwischen dem Bundesrat und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen abgeschlossenen Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen. ²⁾ Danach geniessen die Vertreter der Mitgliedstaaten der UNO "Befreiung von persönlicher Verhaftung" sowie "andere ... Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen, die diplomatischen Vertretern zustehen" (Art. IV, Abschnitt 9). Diese Bestimmung gilt auch für den Fall, dass von der UNO eine Konferenz in der Schweiz organisiert wird

-/-

1) Diese Lösung wurde unseres Wissens für den Verbindungsmann der OLP in Genf getroffen, der Mitglied der jemenitischen Mission ist.

2) AS 1956 1092, AS 1963 406

Il faut encore mentionner le statut observé par de l'OLP après le 1946.

(z.B. Nahost-Konferenz). ³⁾ Sie garantieren den Vertretern der Mitgliedstaaten die Gleichstellung mit Diplomaten im bilateralen Verhältnis. Die relevanten Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1964 ⁴⁾ verpflichten den Empfangsstaat, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um jeden Angriff auf die Person, die Freiheit oder die Würde eines Diplomaten zu verhindern (Art. 29), und sie räumen diesen Immunität von der Strafgerichtsbarkeit ein (Art. 31). Immunität von der Strafgerichtsbarkeit bedeutet nach Cahier ⁵⁾ "que les diplomates ne peuvent pas être poursuivis devant les Tribunaux de l'Etat accréditaire, ni être inquiétés par aucune autorité judiciaire ou de police". Aehnliche Bestimmungen wie im Abkommen mit den Vereinten Nationen finden sich in den Sitzabkommen mit den Sonderorganisationen der UNO. Art. 15 des Sitzabkommens mit der Weltgesundheitsorganisation statuiert beispielsweise die Unverletzbarkeit der Person der Vertreter der Mitgliedstaaten und die Befreiung von der Gerichtsbarkeit. ⁶⁾ Die Sitzabkommen schliessen somit eine Verhaftung eines diplomatischen Mitglieds einer ausländischen Delegation aus und wohl auch Untersuchungshandlungen gegen solche Personen. Dies gilt, selbst wenn eine Verletzung des schweizerischen Strafrechts erwiesen ist.

b) Etwas anders stellt sich die Situation dar, falls Arafat ausschliesslich als Vertreter der OLP nach Genf käme. Mitglieder von Befreiungsbewegungen werden in den von der Schweiz abgeschlossenen Sitzabkommen nicht erwähnt. Das am

-/-

3) Briefwechsel vom 22.10. / 4.11.1946, AS 1956 1101

4) AS 1964 435

5) Ph. Cahier, Le droit diplomatique contemporain, 2. Auflage, Genève 1964, S. 244

6) Abkommen vom 19.9.1946, AS 1956 1120

14. März 1975 in Wien angenommene aber noch nicht in Kraft getretene Uebereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen univereellen Charakters befasst sich mit Befreiungsbewegungen ebenfalls nicht. Allerdings wird in einer Resolution der Konferenz, welche mit der Ausarbeitung der Konvention befasst war, den Staaten empfohlen "d'accorder aux délégations des mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'unité africaine et/ou la Ligue des Etats arabes dans leurs régions respectives et auxquels le statut d'observateur a été octroyé par l'organisation internationale concernée, les facilités, privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches en s'inspirant des dispositions pertinentes de la Convention adoptée par cette conférence". Zu den erwähnten Privilegien und Immunitäten gehört auch die persönliche Unverletzlichkeit und die Immunität von der Strafgerichtsbarkeit (Art. 58 + 60).

c) Arafat als Experte der Vereinten Nationen genösse Befreiung von persönlicher Verhaftung, jedoch Befreiung von der Gerichtsbarkeit nur mit Bezug auf die von ihm während der Mission begangenen Handlungen (Art. VI, Abschnitt 19). In den von uns konsultierten Abkommen mit den Sonderorganisationen der UNO finden sich keine entsprechenden Bestimmungen (vgl. Abkommen mit der OMS) für Experten . In dieser Eigenschaft bestünde somit nur ein beschränkter Schutz des Chefs der OLP.

3) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Arafat als Mitglied einer ausländischen Delegation - z.B. als Mitglied der syrischen Delegation - Anspruch auf persönliche Unverletzlichkeit und Immunität von der Strafgerichtsbarkeit hätte. Hingegen besteht keine rechtliche Verpflichtung, Mitgliedern von Befreiungsbewegungen, die ausschliesslich in dieser Eigenschaft auftreten, Privilegien und Immunitäten zu gewähren.

Eine solche Verpflichtung wäre auch nicht gegeben, wenn Arafat - in seiner ausschliesslichen Funktion als Chef der OLP - mit einem Diplomatenpass eines Drittstaates reisen würde. Sofern Arafat nicht in die Delegation dieses Staates aufgenommen wird, gilt er formell-rechtlich betrachtet als jemand, der mit einem Diplomatenpass eines ausländischen Staates in die Schweiz reist, ohne hier mit der Interessenwahrung dieses Staates beauftragt zu sein. Deshalb kann er gerade so wenig Immunitäten und Privilegien beanspruchen, wie ein ausländischer Diplomat, der sich zu Privatzwecken in die Schweiz begibt. Schliesslich sei daran erinnert, dass Arafat als Experte einer internationalen Organisation nur in sehr limitiertem Ausmass Anspruch auf Immunität besässe.

4. Es ist offensichtlich, dass eine Strafuntersuchung gegen Arafat in der Schweiz aussenpolitisch unliebsame Auswirkungen hätte. Gegebenenfalls würde man deshalb auf vertraglichem Wege mit der interessierten internationalen Organisation vorsehen müssen, dass auch gewisse Vertreter von Befreiungsbewegungen - z.B. eben Arafat - in den Genuss der üblichen Privilegien und Immunitäten gelangen, selbst wenn sie nicht in eine ausländische Delegation integriert sind. Eine genauere Untersuchung des Problemkreises wird sich in jedem Fall empfehlen, sobald sich ein konkreter Fall mit Bezug auf eine bestimmte Organisation stellt.

Direktion für Völkerrecht
i.A.



(Krafft)

Kopien an:

- Politische Direktion II
- Herrn Botschafter Diez
- Herrn Dumont
- Herrn Muheim
- Herrn Hoffmann

Kopie an: