

p.B.22.84.40.15. - PR/ste

Den 29. Juni 1976

Notiz an das Protokoll

| | | | | | |
|-------|------------------|----------|--|--|-------|
| no. | DT | 512 | | | a/a |
| Datum | 20.6 | | | | |
| Visa | St. | 12/12 | | | 12/12 |
| EPD | | 29.06.76 | | | 17 |
| Ref. | p.B.22.84.40.15. | | | | |

Unverletzlichkeit der Archive
des iranischen Konsulats in Genf

Das iranische Aussenministerium und die iranische Botschaft in Bern haben verschiedene Male bei den zuständigen schweizerischen Instanzen gegen die Besetzung des iranischen Konsulats in Genf und die Entwendung bzw. Veröffentlichung geheimer Papiere protestiert und wiederholt die Bestrafung der Täter und die sofortige Rückerstattung der entwendeten Dokumente gefordert.

Angesichts dieser Sachlage und den möglichen Konsequenzen auf die guten schweizerisch-iranischen Beziehungen erachten wir es als nützlich, kurz die rechtliche Situation in Erinnerung zu rufen.

I.

Artikel 31 der Wiener Konvention über die konsularischen Beziehungen vom 24. April 1963 hält in Absatz 3 fest, dass der Empfangsstaat die besondere Pflicht habe,

"alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die konsularischen Räumlichkeiten vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und um zu verhindern, dass der Friede des konsularischen Postens gestört oder seine Würde beeinträchtigt wird."

(AS 1968, 899)

Eine gleichlautende Bestimmung findet sich auch in Artikel 22 der Wiener Konvention über die diplomatischen Beziehungen vom 18. April 1961, welche im Bericht der CDI (Commission du droit international) damals wie folgt kommentiert wurde:

"Du point de vue de l'Etat accréditaire, l'inviolabilité des locaux de la mission revêt deux aspects. D'une part, il doit empêcher ses agents de pénétrer dans les locaux pour une raison officielle quelle qu'elle soit. D'autre part, il a l'obligation spéciale de prendre toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. Pour remplir cette obligation, l'Etat accréditaire doit prendre des mesures spéciales - en dehors de celles qu'il prend pour s'acquitter de son devoir général d'assurer l'ordre public."

(Annuaire de la Commission du droit international, vol. II, 1958, p. 98)

Wir zitieren diese Stelle, um zu zeigen, dass die Besetzung einer Botschaft oder eines Konsulats keineswegs als ein leichtes Vergehen zu beurteilen ist. Die der Schweiz obliegende völkerrechtliche Verpflichtung erfordert in jedem Fall eine genaue Abklärung des Falles. Es ist namentlich zu überprüfen, ob unsererseits die gebotenen Massnahmen getroffen worden sind. Besonders ist in Erfahrung zu bringen, ob den schweizerischen Behörden zur fraglichen Zeit ähnliche Angriffe auf iranische Konsulate oder Botschaften bekannt waren und, falls dies zutrifft, die Schutzmassnahmen verstärkt worden sind.

II.

Artikel 33 der Konvention über die konsularischen Beziehungen von 1963 lautet:

"Die konsularischen Archive und Schriftstücke sind jederzeit unverletzlich, wo immer sie sich befinden."

Diese Bestimmung schützt somit ausdrücklich nicht nur die eigentlichen Archive, sondern auch und vor allem die einzelnen S c h r i f t s t ü c k e , wo immer sie sich befinden. Es handelt sich hier um einen unbestrittenen Grundsatz, der auch in Art. 24 der Konvention über die diplomatischen Beziehungen niedergelegt ist.

"Les documents de la mission, même séparés des archives, qu'ils appartiennent aux archives ou non, doivent, comme les archives, être inviolables où qu'ils se trouvent, par exemple si un membre de la mission les porte sur lui."

(Kommentar der CDI in: Annuaire de la Commission du droit international, vol. II, 1958, p. 99)

Die den Archiven und Schriftstücken zukommende Unverletzlichkeit bezweckt namentlich auch den S c h u t z d e s v e r t r a u l i c h e n C h a r a k t e r s der Dokumente.

"The inviolability of the diplomatic domicile and of offices includes the archives of the mission. Not only are they the property of the mission but their importance and confidential character gives added reason for their protection."

(STUART, American Diplomatic and Consular Practice, 1952, S. 248)

Auf Seite 753, Band 7, des in Washington 1970 erschienenen Digest of International Law wird ausgeführt:

"The inviolability of consular archives is one of the consular immunities traditionnally and most universally recognized under international law.

Beckett (Consular Immunities, XXI Brit. Yb. Int. L. 1944, 34, 37-38) summarized: '... The archives and all other official documents kept in an consulate shall at all times be inviolable and the local authorities may not under any pretext examine or detain any of these documents or papers.' "

Es stellt sich die Frage, ob die gestohlenen Dokumente an das Konsulat zurückzuerstatten sind, wie dies von iranischer Seite gefordert wird. Dazu ist einmal festzuhalten, dass die Dokumente Eigentum des iranischen Staates sind und die iranischen Behörden in der Schweiz schon aus diesem Grunde einen Herausgabeanspruch besitzen. Anders ist die Frage, ob die schweizerischen Behörden von sich aus verpflichtet sind, die Dokumente, wenn es sein muss unter Androhung von Gewalt, von den unrechtmässigen Besitzern herauszuverlangen. Dies ist zu bejahen. Zwar erwähnt dies der einschlägige Artikel in der Wiener Konvention nicht ausdrücklich, aber der Kommentar der CDI lässt keine andere Auslegung zu.

"Comme pour les locaux de la mission, l'Etat accréditaire a le devoir de respecter lui-même cette inviolabilité et de la faire respecter par autrui."

(Vgl. Annuaire de la Commission du droit international, vol. II, 1958, p. 99)

CAHIER, le droit diplomatique contemporain, 1964, äussert sich betreffend Art. 24 der Wiener Diplomatenkonvention von 1961 (Schutz der Archive) im gleichen Sinne:

"Il y a lieu de noter la rédaction défectueuse de l'art. 24 de la Convention. Il ne fait en effet que mentionner l'inviolabilité des archives, sans spécifier le devoir de l'Etat accréditaire de les protéger contre toute atteinte des tiers. Or, il est évident que cette inviolabilité ne serait qu'illusion si l'Etat accréditaire n'avait pas ce devoir de protection. Il serait en effet facile de s'emparer des secrets de la mission sans y faire pénétrer aucun agent local, mais des personnes à la solde du gouvernement. En conséquence, malgré la lacune de la Convention de Vienne, il va de soi que la règle coutumière, qui oblige un Etat à protéger les archives de la mission, reste en vigueur."

Die Schweiz hat somit die völkerrechtliche Pflicht, alles zu unternehmen, damit die gestohlenen Papiere wieder zurückgegeben werden und ihr vertraulicher Charakter gewährt bleibt. Sollte sie keine Schritte in dieser Richtung unternehmen, so könnte sie gegebenenfalls dafür haftbar gemacht werden.

III.

Die iranische Botschaft beschwert sich auch, dass die Besetzer des Konsulats nicht bestraft, sondern lediglich an die Grenze gestellt worden seien, so dass sich die Frage stellt, ob die Schweiz gemäss Völkerrecht hiezu ermächtigt war. Ohne einem definitiven Entscheid über diese nicht leichte völkerrechtliche Frage vorzugreifen, scheint uns die Ausweisung zum mindesten nicht unproblematisch, wenn man davon ausgeht, dass - wie unter I. bereits erwähnt - die Schweiz die völkerrechtliche Pflicht hat, alles Zumutbare zu tun, um die Unverletzlichkeit einer Mission zu garantieren. Massnahmen in diesem Sinne haben in erster Linie präventiven Charakter, worunter auch die gesetzlichen Vorschriften, namentlich des Strafrechts zu zählen sind. In diesem Zusammenhang sei lediglich ein älteres Schreiben des Bundesrates aus dem Jahre 1929 in Erinnerung gerufen, in dem unter anderem ausgeführt wird:

"Le Conseil fédéral avait ajouté 'qu'un Etat n'est pas responsable du jugement prononcé contre le criminel, mais seulement de sa poursuite, de son arrestation et de sa traduction devant les tribunaux fédéraux conformément aux lois en vigueur.' Ce principe est juste; mais il ne l'est évidemment que dans la mesure où ... le jugement prononcé contre le criminel ne contient rien de contraire au droit international et que, d'autre part, il ne viole pas manifestement les principes du droit et de la justice."

(Brief des Bundesrates vom 2. Januar 1929 an den Völkerbund, abgedruckt in: Répertoire suisse de droit international public, III, p. 1713; vgl. auch CAHIER, S. 231)

IV.

Was schliesslich die Anschuldigungen anbetrifft, das iranische Konsulat in Genf würde Zentrale einer in der Schweiz arbeitenden Geheimpolizei sein, so kann auf einen ähnlichen Fall aus dem Jahre 1930 verwiesen werden, als Italien mit Hilfe seines Konsuls und Vizekonsuls in der Schweiz eine Organisation zur Ueberwachung in der Schweiz lebender Italiener und Schweizer gründete (Angelegenheit Ungarelli, Imperiali und Konsorten).

In rechtlicher Beziehung bemerkte damals die Bundesanwaltschaft:

"Der Bundesrat hat in den vorliegenden Fällen in erster Linie zu untersuchen, ob überhaupt eine Strafbestimmung des Bundesstrafrechts zur Anwendung komme. Wird diese Frage bejaht, so hat er zu entscheiden, ob nicht Gründe der Zweckmässigkeit, insbesondere der Rücksichtnahme auf unsere politischen Beziehungen zu Italien gegen die Einleitung eines Strafverfahrens sprechen. Im Weiteren hat der Bundesrat darüber zu befinden, ob nicht neben der Strafverfolgung eine diplomatische Beschwerde am Platze sei. Sollte die Einleitung der Strafverfolgung abgelehnt werden, so ist zu entscheiden, ob nicht neben der diplomatischen Beschwerde weitere administrative Massnahmen (Ausweisungen) nötig seien."

(Répertoire suisse de droit international public, II, p. 993)

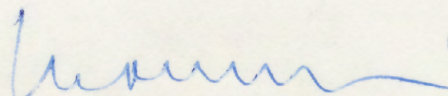
Schlussfolgerungen

Aufgrund der gemachten Ausführungen kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Es ist zu überprüfen, ob die gebotenen Schutzmassnahmen des iranischen Konsulats in Genf genügend waren und ob sie in Zukunft zu verstärken sind.

2. Es sind alle gebotenen Massnahmen zu treffen, damit dem iranischen Konsulat die gestohlenen Dokumente wieder zurückerstattet werden.
3. Es hätte wohl eher den diplomatischen Gepflogenheiten entsprochen, die Schuldigen zu bestrafen und nicht auszuweisen.
4. Die Unverletzlichkeit der Dokumente verbietet es den schweizerischen Behörden, Einsicht in die Akten zu nehmen. Dies gilt namentlich für die Bundesanwaltschaft.

Direktion für Völkerrecht
i.V.



(Monnier)

Kopien an:

- Herrn Botschafter Weitnauer
- Politische Abteilung II
- Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen, Genf