

Copie verte

S 28. Juli 76 12

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

3003 Berne, le 22 juillet 1976

(10)
o.411.662. - PO/vz

Aux Ambassades de Suisse

Rapport sur la troisième session de la
Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le
développement du droit international humanitaire
applicable dans les conflits armés (CDDH).

La troisième session de cette conférence qui est pré-
sidée par le Chef du département a eu lieu à Genève du 21 avril
au 11 juin 1976. M. l'Ambassadeur Bindschedler dirigeait la
délégation suisse.

Les pays représentés à la conférence - en particulier
les pays en voie de développement africains - étaient moins
nombreux qu'aux précédentes sessions. La conférence a souffert
de la simultanéité de la conférence sur le droit de la mer à
New York et de l'UNCTAD à Nairobi. La Chine - qui souhaite
cependant être informée sur les travaux - et l'Afrique du Sud
étaient absentes.

La conférence s'est déroulée sans controverses politiques
et dans une atmosphère généralement agréable. Vers la fin de la
session, les Etats membres du groupe arabe et l'OLP qui assis-
tait à la conférence en tant qu'observateur ont demandé au
secrétaire général de distribuer comme document officiel de la
conférence la résolution 3525 B (XXX) de l'Assemblée générale*

* Résolution adoptée à la quasi unanimité par l'Assemblée générale
des Nations Unies (votes négatifs d'Israël et du Libéria) et deman-
dant à Israël d'appliquer la quatrième convention de Genève dans les
territoires occupés, y compris Jérusalem.

- 2 -

ainsi que les résultats du vote. Le secrétaire général a refusé de donner suite à cette requête, car le mandat de la conférence est de développer le droit humanitaire, mais non de se prononcer sur des problèmes concrets d'application. Toutefois, dans sa déclaration finale, le Président a invité les Parties à respecter scrupuleusement les dispositions des conventions de 1949 ainsi que l'esprit des résolutions pertinentes des Nations Unies. Cette formule très générale de compromis a permis, malgré quelques malentendus de coulisses, d'éviter des éclats et tout débat sur le conflit du Moyen-Orient. La solidarité des pays arabes dans cette affaire était du reste plus apparente que réelle, mais le problème de principe de la transmission du texte va sans doute ressurgir l'an prochain.

Malgré le calme apparent de la discussion, les divergences politiques ou idéologiques demeurent aussi vives que par le passé. Certes, comme l'an dernier, aucun Etat n'a remis en cause le principe de l'extension du champ d'application du protocole I "aux conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes", mais les conséquences de cette introduction de critères politiques dans la définition des conflits se font sentir à chaque instant. Le principe fondamental de la protection non-discriminatoire des victimes des conflits n'est plus respecté. D'autre part, les suites pratiques et juridiques du traitement de faveur accordé aux mouvements de libération sont considérables.

Le texte de l'article 42 issu des débats donne le même statut de prisonnier de guerre aux combattants des forces régulières ou irrégulières alors que par leur nature même, celles-ci se distinguent mal ou peu de la population civile. On fait donc disparaître la distinction entre combattants et civils ceci pour le plus grand dam de ces derniers et au détriment sans doute d'une conduite humaine des opérations. Malgré le désir des Américains d'aboutir à un consensus, le projet d'article 42 sur la nouvelle catégorie de prisonniers de

guerre n'a pas encore pu être adopté (voir rapport sur la troisième commission en annexe). Le sort des mercenaires - exemple très net de discrimination d'origine politique - est lui aussi resté en suspens.

En droit pénal international aussi, la conférence a vu s'affronter des conceptions très différentes. Le système dit des infractions graves, institué par les conventions de Genève de 1949, prévoit que les Parties s'engagent à rechercher les personnes prévenues d'avoir commis des infractions graves à ces conventions, à les déférer à leurs propres tribunaux ou à les extraditer ainsi qu'à promulguer la législation nécessaire.

L'article 74 du premier protocole conçu en vue de compléter la liste d'infractions graves des conventions de Genève a donné lieu à d'âpres et interminables discussions qui opposaient les pays qui, comme la Suisse, souhaitaient des dispositions claires, précises et exhaustives, fondements et garanties de procédures judiciaires impartiales et les tenants d'une justice politique qui s'embarrasse peu des droits élémentaires des accusés.

La liste des infractions graves comprend maintenant "les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle fondés sur la discrimination raciale", des actes - transfert des populations par la puissance occupante, retard dans le rapatriement des prisonniers de guerre - qui ressortissent plus de la responsabilité des autorités politiques que de celles de l'individu ainsi que certaines violations des règles du droit de La Haye. Pour répondre principalement aux soucis de la délégation américaine, ces violations sont définies en des textes d'une ambiguïté voulue: C'est ainsi que ce n'est pas la violation d'une règle du droit de La Haye qui constitue à elle seule l'infraction grave. Il faut qu'il s'y ajoute le fait qu'elle ait été commise sciemment ou ait causé, par exemple, des

pertes en vies humaines ou des dommages excessifs.

C'est là le fruit d'un compromis élaboré entre les délégations des Etats-Unis et du Royaume-Uni d'une part, de l'URSS et de la RDA d'autre part, puis soumis aux pays en voie de développement qui ont fait insérer les dispositions relatives à l'apartheid, aux transferts de population, etc.

Les pays de l'Est ont obtenu pour leur part l'insertion d'une disposition prévoyant que "sous réserve de l'application des conventions et du présent protocole, les infractions graves à ces instruments sont considérées comme des crimes de guerre". Personne ne comprend au juste le sens ou la portée exacte de cette disposition, mais le représentant de la RDA déclarait qu'il était important d'ancrer dans le droit conventionnel la notion de crime de guerre. Dans la pratique, ceci signifie aussi que les présumés coupables se verront d'emblée refuser le statut de prisonnier de guerre dans certains pays.

La délégation suisse avait proposé de supprimer non seulement l'article 74, mais tout le chapitre du protocole I relatif aux infractions graves. Elle n'a pas été suivie. L'article 74 a été adopté en commission par consensus. Le débat sur les infractions graves est cependant loin d'être terminé et la conférence devra reprendre l'an prochain le problème épineux de l'extradition. Si l'on songe que le projet d'article 78 élaboré par le CICR prévoit que les infractions graves au protocole I sont, quel que soit le motif pour lequel elles ont été commises, des cas d'extradition, on saisira toute la portée de l'article 74 et ses difficultés d'application pour les Etats parties au protocole.

Ces quelques exemples des obstacles auxquels se heurte la conférence ne doivent pas cependant faire oublier les progrès très réels accomplis par la troisième commission dans le domaine de la protection des populations civiles contre les dangers résultant des opérations militaires ainsi que le déroulement assez

satisfaisant des travaux concernant le deuxième protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux. Le protocole II se heurte à l'opposition décidée de l'Irak et de l'Inde surtout, mais il y a néanmoins au sein de la conférence - et pour autant que le principe de la souveraineté des Etats ne soit pas mis en brèche - une assez large entente sur les dispositions d'ordre humanitaire en faveur des victimes de ce type de conflits.

En revanche, malgré les quelques espoirs qu'avait fait naître la conférence d'experts de Lugano (voir rapport du 23 mars 1976), les travaux de la conférence relatifs à l'interdiction ou à la limitation de l'emploi des armes causant des maux superflus (napalm, mines, pièges, armes produisant des éclats non détectables, etc.) se sont enlisés dans les débats de procédure. L'opposition de l'URSS qui considère que ce problème n'est pas de la compétence de la conférence était très nette. Les propositions présentées par la Suède, la Suisse, le Mexique, la Norvège, l'Autriche, La Yougoslavie, etc. n'ont cependant pas été retirées, mais les coauteurs de ces diverses propositions devront déterminer quand et comment ils pourront les reprendre.

Dans une conférence aux sujets aussi divers, les coalitions d'intérêts ont souvent varié, mais le jeu des compromis et des négociations de coulisses s'est surtout déroulé entre l'URSS et les Etats-Unis. Les deux pays avaient visiblement l'intention de se ménager et l'ambiguïté des textes les a servis. L'URSS a su très habilement se concilier l'appui des pays en voie de développement en soutenant leurs revendications. Le groupe occidental était divisé. La délégation française s'est montrée généralement très négative vis-à-vis d'une conférence qu'elle juge dangereuse.

La délégation suisse s'est inspirée de préoccupations d'ordre humanitaire. Elle s'est opposée par principe à toutes les solutions qui constituent un recul par rapport aux

conventions de 1949 (voir notamment les débats des commissions I et III) ou qui consacrent le principe de la discrimination. Cette attitude l'a incitée parfois à des prises de position différentes de celles du CICR. C'est ainsi qu'elle s'est abstenue lors du vote en commission de l'article 39 du protocole II.

Cet article traite du rôle du CICR et des organisations humanitaires dans les conflits internes. Un projet de texte prévoyait de leur accorder des prérogatives plus étendues que ce n'est le cas en vertu de l'article 3 commun des conventions de 1949, mais il s'est heurté à l'opposition déterminée de certains pays en voie de développement, principalement de l'Inde, soutenus par les pays de l'Est. Ceux-ci étaient cependant comme la quasi unanimité des participants prêts à accepter un texte reprenant l'article 3 commun des conventions qui prévoit qu'"un organisme impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge pourra offrir ses services au conflit". Toutefois dans une déclaration intempestive, faite sans consultations préalables, le CICR devait déclarer qu'il était prêt à accepter une proposition dite de compromis du Canada: "Le Comité international de la Croix-Rouge pourra offrir ses services aux Parties au conflit". Ce texte établit certes la primauté du CICR, mais il prive des organismes internationaux impartiaux tels que l'UNICEF, le Haut commissaire aux réfugiés, etc. de la base juridique qui leur permettrait d'agir lors d'un conflit interne. L'attitude du CICR dans cette affaire a été très critiquée.

Il est hasardeux de faire des pronostics sur l'issue de la prochaine session. Les problèmes sont complexes, mais, en outre, la marge disponible pour un consensus est très étroite, même pour des délégations comme celle des Etats-Unis qui sont allées très loin dans la voie des concessions. L'opinion publique et les parlements accepteront sans doute difficilement des dispositions qui font parfois fi des principes élémentaires d'une saine justice. En outre, les textes devront passer avec une majorité des deux tiers. Il est possible aussi que certains Etats

- 7 -

demandent une simplification ou une transformation du protocole II.

Pour l'instant, les travaux sont loin d'être terminés. La conférence doit traiter l'an prochain de toute une série de problèmes délicats: nouvelle catégorie de prisonniers de guerre, mercenaires, garanties fondamentales, extradition, commissions d'enquête, représailles, clauses finales et notamment les réserves. Ce sont principalement le comité de rédaction et la première commission qui ont du retard. Le Chef du département a déclaré que la quatrième session serait aussi la dernière. On prévoit le calendrier suivant:

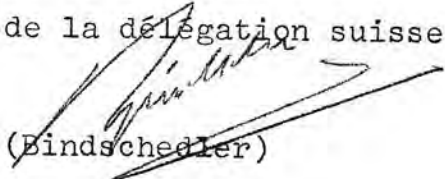
- 17 mars 1977: brève séance d'ouverture de caractère uniquement formel pour permettre une réunion ad hoc du comité de rédaction du 18 mars au 12 avril
- 13 avril 1977 : séance du Bureau
- 14 avril 1977 : conférence plénière
- 15 avril 1977 : reprise des travaux des quatre commissions
- 11 juin 1977 : clôture de la conférence.

La reprise effective des travaux a donc lieu le 14 avril, mais il a fallu prévoir une session spéciale du comité de rédaction pour lui permettre de combler son retard.

Nous vous enverrons prochainement les invitations à la quatrième session et nous reviendrons ultérieurement sur les sujets qui nous préoccupent particulièrement. Il est, en effet, important pour la Suisse et pour le CICR que la conférence se termine par un succès. Votre concours et vos avis nous seront précieux.

Nous joignons à cette lettre un rapport sur les travaux des quatre commissions.

Le Chef de la délégation suisse


(Bindschedler)

Annexes mentionnées

8 28. Juli 76 12

Distribution:

- Secrétaire général du Département
- Division politique I
- Division politique II
- Direction du droit international public
- Secrétariat politique
- Direction des organisations internationales (6 ex.)
- Section des oeuvres d'entraide internationale
- Section des Nations Unies et des organisations internationales
- Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales, Genève
- Bureau de l'Observateur suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York
- Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- Membres de la délégation suisse
- M. l'Ambassadeur Jean Humbert, Secrétaire général de la conférence diplomatique sur le droit humanitaire, Genève
- Secrétariat du Chef du département

S 28. Juli 76 12

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

3003 Bern, den 23. Juli 1976

o.411.662. - PR/RX/GY/Mü/mk

Bericht über die wichtigsten Ergebnisse der
dritten Session der Diplomatischen Konferenz
über das humanitäre Kriegsvölkerrecht (CDDH)
Genf, 21. April - 11. Juni 1976

I

In langwierigen Verhandlungen verabschiedete die I. Kommission im Rahmen des I. Zusatzprotokolls die Bestimmungen über die neuen sogenannten "infractions graves" * und über die Unterlassungsdelikte, im Rahmen des II. Zusatzprotokolls die Bestimmungen über die Garantien in Strafverfahren sowie über Vollzugspflichten der Staaten, die Ausweitung des auf die Konflikte anwendbaren Rechtes und einen expliziten locus standi des IKRK in der Anwendung des Protokolls (Artikel 74 und 76 des I. Protokolls; Artikel 10neu und 36, 37, 38 und 39 des II. Protokolls). Im weiteren nahm die Kommission Kenntnis von dem von ihrer Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Vorschlag eines Artikels über das sogenannte "Repressalienverbot" im Rahmen des II. Zusatzprotokolls (10bis).

* Als "infractions graves" gelten besonders definierte Verletzungen der Genfer Konventionen (und in Zukunft des I. Zusatzprotokolls), die als Straftatbestände mit adäquaten Strafdrohungen in ihrem internen Recht die Vertragsstaaten vorzusehen verpflichtet sind. Im weiteren besteht eine allgemeine Gerichtsbarkeit dadurch, dass die Gerichte aller Vertragsstaaten zuständig sind, den Täter entweder zu bestrafen oder zum Zwecke der Bestrafung auszuliefern.

- 2 -

Obgleich die Artikel 74 (I. Protokoll) und 10neu und 10bis (II. Protokoll) von grosser Bedeutung sind und deren Behandlung viel Zeit in Anspruch nehmen musste, ist die Ausbeute der diesjährigen Session mager. Auch war das Klima, in dem sich die Arbeiten abspielten, gereizter wie letztes Jahr. Politische und weltanschauliche Gegensätze bildeten den Hintergrund, auf dem gerade diese drei Artikel behandelt wurden. Penibel gestalteten sich die Auseinandersetzungen um Artikel 39 des II. Protokolls. Damit sind der Kommission noch gewichtige Artikel verblieben, die sie nächstes Jahr zu behandeln haben wird.

Im Einzelnen bemerken wir das Folgende:

Der Artikel über die Straftatbestände der sogenannten "infractions graves" ist mehr als unbefriedigend ausgefallen. Einmal steht er stellvertretend für die bedenkliche Tendenz der Diskriminierungen, die sich an der Konferenz immer stärker bemerkbar macht, ist in dem Artikel doch von Apartheid und Kriegsverbrechen die Rede. Zum andern zeigt er deutlich den Einfluss der Konsens-Politik auf die juristische Qualität der Bestimmung. Dem Artikel liegt nämlich ein sowjetisch-amerikanischer Text zugrunde, der von den einen ausdehnend, von den andern einschränkend ausgelegt wird. Möglich ist dies aufgrund einer Art Neufassung von Regeln über die Kriegsführung "pour les besoins de la cause", was bedeutet, dass aus diesem Grund die Regeln selber zweideutig, zumindest doppelbödig werden. Denn nicht die Verletzung als solche bestimmter, ins Protokoll aufgenommener Regeln über die Kriegsführung stellt eine "infraction grave" dar; Voraussetzung sind zudem noch das Eintreten gewisser Ergebnisse der Handlungen, sowie ein Verschulden und in der Regel ein Vorsatz. Diese beiden Elemente lassen sich vor einigen Gerichten leichter beweisen als vor andern. Die Grundsatzdiskussion, ob "infractions graves" auch gegen eigene Staatsangehörige begangen werden können, ist noch nicht abgeschlossen.

./.

- 3 -

Der neue Artikel über die Garantien in Strafverfahren im Rahmen des II. Zusatzprotokolls ist sehr gut gelungen. Er lehnt sich in einigen Abschnitten an entsprechende Bestimmungen des Paktes der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte von 1966 an. Allerdings haben gewisse Delegationen ihren allgemeinen Vorbehalt gegen das ganze Protokoll II wiederholt.

Nochmals aufgerollt wurde an dieser Session das Problem, inwieweit "Repressalien" im Rahmen des II. Zusatzprotokolls verboten sein sollten. Unsere Delegation, die mit andern die Meinung vertrat, von Repressalien könne im Rahmen interner Konflikte nicht gesprochen werden, hat zusammen mit der Delegation des Irak eine Formel eingebracht, die es gestattete, die monatelangen Diskussionen vorläufig zu einem guten Ende zu bringen. Den endgültigen Entscheid wird die Kommission gestützt auf noch ausstehende Ergebnisse der III. Kommission im Zusammenhang mit dem Schutz der Zivilbevölkerung an der nächsten Session fällen.

Artikel 39 über das IKRK, der nach für das IKRK peinlichen Debatten schliesslich angenommen wurde, basiert im Wortlaut auf dem der vier Genfer Konventionen gemeinsamen Artikel 3, geht aber - durch den Ausschluss anderer humanitärer unparteiischer Organisationen als das IKRK - hinter diese Bestimmung zurück. Diesen Rückschritt einerseits und die Wiederholung andererseits hat das IKRK in Kauf genommen, um im Protokoll einen expliziten locus standi zu bekommen. Unsere Delegation hat sich jedoch an allen Sessionen konsequent für die Erhaltung des Artikels 3 der Genfer Konventionen eingesetzt. Hauptsächlich aus diesem Grund und auch aus der Ueberlegung, dass Wiederholungen die Genfer Konventionen schwächen, war sie nicht in der Lage, Artikel 39 zuzustimmen. Ihre Stimmenthaltung wurde von verschiedenen Delegationen als Stimme gegen das IKRK ausgelegt. Der Artikel wurde mit 34 Stimmen gegen 17 (Ostblock) und 2 Enthaltungen (darunter die Schweiz) angenommen.

./.

- 4 -

Es lässt sich jetzt schon sagen, dass die I. Kommission bei der Behandlung der Artikel des II. Protokolls nicht nur schneller vorangekommen ist als im Rahmen des I. Protokolls; es sind auch die Artikel des II. Protokolls von besserer Qualität als die des I. Protokolls. Einer der Hauptgründe mag darin liegen, dass sich die grundsätzlichen politischen Einwände vieler Delegationen, da sie das ganze II. Protokoll betreffen, weniger gut in einzelne Bestimmungen einbauen lassen. So wird das letzte Wort über diese Artikel erst im Plenum der Konferenz gesprochen, wo sie zu ihrer Annahme immerhin der 2/3 Mehrheit bedürfen.

II

Die zweite Kommission hat die Artikel 8, 17 Abs. 3, 24, 25, 31 und 32 des Protokolls I sowie die Art. 11 und 14 Abs. 3 des Protokolls II definitiv verabschiedet (in der Regel Zustimmung durch Konsensus). Dasselbe gilt von der "Annexe technique du protocole I relative à l'identification et à la signalisation du personnel, des unités et des moyens de transport sanitaires ainsi que du personnel, du matériel et des moyens de transport de la protection civile", wobei die definitive Annahme deren Zivilschutzteils auf das nächste Jahr verschoben werden musste.

Ferner hat die Kommission einen Art. 18bis betreffend "Révision de l'annexe" und eine Section Ibis "Renseignements sur les victimes d'un conflit et restes des personnes décédées" mit 3 Artikeln ausgearbeitet und angenommen sowie einige Artikel in Wiedererwägung gezogen und teilweise abgeändert.

Für die nächste Session verbleiben somit das Kapitel über den Zivilschutz (Art. 54 bis 59) sowie die Art. 60 bis 62 des Protokolls I und die Art. 19, 30, 31, 33, 34 und 35 des Protokolls II.

Im Zentrum der diesjährigen Verhandlungen stand - obschon darüber noch keine Beschlüsse getroffen werden konnten - das Problem des Zivilschutzes. Es erwies sich als die Pièce de résistance für die in die Zuständigkeit der Kommission II

./.

- 5 -

fallenden Teile der Zusatzprotokolle, obschon sich keine einzige Delegation gegen einen besonderen, über Art. 63 der IV. Genfer Konvention hinausgehenden völkerrechtlichen Schutz der Zivilschutzorganisationen und deren Personals ausgesprochen hat. Verbal war jedermann damit einverstanden, dass dem Zivilschutz ermöglicht werden sollte, auch in den Kampfzonen und besetzten Gebieten seine Tätigkeit im Interesse der durch die modernen Konflikte immer stärker in Mitleidenschaft gezogenen Zivilbevölkerung weiter auszuüben. Man spürte aber unerschwellig, dass gewissen Ländern jeder dem ZS zusätzlich zu gewährende Schutz im Grunde als nicht besonders erwünscht erscheint, weil er die militärischen Aktionen behindert und weil jegliche Erleichterung der Tätigkeit des Zivilschutzes die Widerstandskraft des angegriffenen Landes erhöht. Auch zeigten sich von Anfang an grundlegende Unterschiede in der Auffassung darüber, welche Aufgaben der Zivilschutz auszuüben habe und wie er zu organisieren sei. Die bestehenden fast unüberbrückbaren Gegensätze fanden ihren Ausdruck in über 50 schriftlichen und mündlichen Amendements zu den 6 für den Zivilschutz vorgesehenen Artikeln.

Schon letztes Jahr hatte sich gezeigt, dass es in zahlreichen Ländern, insbesondere in den Entwicklungsländern nicht möglich ist, einen besonderen zivilen Bevölkerungsschutz aufzubauen, sondern dass dort die Aufgaben des Zivilschutzes Armeeformationen übertragen werden müssen. Um zu ermöglichen, dass möglichst viele Länder dem Kapitel über den Zivilschutz zumindest im ersten Protokoll zustimmen können, hatte die Schweiz zu Beginn der 3. Session einen Zusatzartikel vorgeschlagen, nach welchem unter bestimmten Voraussetzungen auch militärische Formationen, die ausschliesslich Zivilschutzaufgaben erfüllen, denselben Schutz erhalten würden, wie die zivilen Organisationen, was voraussetzt, dass das entsprechende militärische Personal nicht als Kriegsgefangene behandelt würde.

./.

Bei der Behandlung der eingereichten Aenderungsvorschläge ergaben sich die grössten Gegensätze bei folgenden Problemkreisen:

- Umschreibung der Aufgaben des Zivilschutzes; abschliessende oder beispielsweise Aufzählung?
- Nur zivile oder auch militärische Formationen; wenn auch militärische Formationen, dann Kriegsgefangenschaft oder nicht?
- Bewaffnung oder nicht; wenn ja, was für eine (und zwar stellt sich diese Frage für zivile wie auch für militärische Zivilschutzformationen)?

Ueber keinen dieser und weiterer strittiger Punkte konnte eine Einigung oder eine klare Mehrheit gefunden werden, so dass das ganze Kapitel über den Zivilschutz mit allen Abänderungsvorschlägen vorerst an eine mit der Redaktionskommission kombinierte Arbeitsgruppe delegiert wurde, welche Kompromissvorschläge ausgearbeitet hat, die an der nächsten Session in der Kommission behandelt werden können. Die Arbeitsgruppe delegierte ihrerseits das Problem der militärischen Formationen einer Untergruppe, in welcher auch die Schweiz vertreten war.

Wenn es auch fraglich erscheint, ob in allen strittigen Punkten der angestrebte Konsensus oder doch eindeutige Mehrheiten erreichbar sind, so wurde doch anlässlich der diesjährigen Verhandlungen eine grosse und sehr nützliche Annäherungsarbeit geleistet und man darf mit dem Verlauf der Arbeiten zufrieden sein. Beim Zivilschutz handelt es sich immerhin um eine neue Materie, über welche in vielen Ländern noch keine klaren Vorstellungen herrschen und die in jedem Land verschieden gelöst wird.

III

Gemäss Tagesordnung hatte sich die Kommission III mit drei Problemkreisen zu befassen; den erlaubten bzw. unerlaubten Kampfmitteln und -methoden; der Frage, ob der Status der Kriegsgefangenen auf die irregulären Kräfte und Widerstandskämpfer auszudehnen sei; und

./.

- 7 -

schliesslich mit den Grundrechten und dem Schutz der sich in der Gewalt des Feindes befindenden Personen, namentlich der Frauen und Kinder. Nur gerade der erste Problemkreis konnte in der Kommission verabschiedet werden. Mit den beiden andern wird sie sich erneut nächstes Jahr auseinandersetzen müssen.

Wie in den vergangenen Jahren wurden auch diesmal die eigentlichen Verhandlungen in einer allen Delegationen offen stehenden Arbeitsgruppe geführt, welche vom Delegationschef der Vereinten Staaten, Botschafter George Aldrich, geleitet wurde. Die Arbeitsgruppe tagte wiederum hinter verschlossenen Türen und ohne Protokolle, was den Vorteil hatte, dass sich Polemik weitgehend vermeiden liess. Die Arbeitsgruppe war bestrebt, wenn immer möglich Texte auszuarbeiten, welche durch **K o n s e n s** angenommen werden konnten. Das heisst: man vermied Abstimmungen zu allen umstrittenen Grundsatzfragen. Dieses Verfahren war naturgemäss zeitraubend und hatte zur Folge, dass die Vertragstexte nicht immer das gewünschte Mass an Klarheit aufweisen.

Die Arbeitsgruppe versammelte sich über vierzig Mal. Sie konnte 14 Artikel bereinigen - rund die Hälfte des ursprünglich vorgesehenen Programms - , welche von der Kommission fast ausnahmslos mit Konsens angenommen wurden. Gut die Hälfte der Zeit widmete sie dem umstrittenen Artikel 42 des ersten Zusatzprotokolls, welcher Angehörigen der irregulären Kräfte (Guerrillas) und Widerstandskämpfern die Rechte der III. Genfer Konvention (Kriegsgefangene) einräumen wollte, ohne dass es gelungen wäre, hier einen für alle annehmbaren Konsens zu finden. Lang und schwierig war auch das Problem des Status der Söldner, welchen nach einem nigerianischen Antrag das Recht auf Kriegsgefangenschaft aberkannt werden sollte. Auch hier konnte noch keine Einigung erzielt werden.

Besonders aktiv zeigten sich in dieser Kommission die USA und ihre Verbündeten, auf der Seite der sozialistischen Staaten

./.

- 8 -

die UdSSR und die von ihr vorgeschobene DDR, von den Staaten der Dritten Welt, die allerdings eher spärlich erschienen waren, die arabischen Staaten und Vietnam (ganz besonders beim Artikel 42). Zu erwähnen ist auch die erstmalige aktive Mitarbeit der PLO, die zu einem grossen Teil mitverantwortlich sein dürfte, dass der Konsens beim Artikel 42 trotz grossen Anstrengungen nicht gefunden werden konnte. Auffallend war die Zurückhaltung von Frankreich.

Wie gesagt, konnte die dritte Kommission grundlegende Prinzipien bei den Mitteln zur Schädigung des Feindes, wie sie namentlich in Art. 22 ff. der Haager Landkriegsordnung von 1907 aufgeführt sind, neu bestätigen und zum Teil präzisieren. Allerdings zeigte es sich wiederum, dass jede nähere Präzisierung den Schutz oft eher einschränkt als erweitert.

Die Kommission nahm folgende Artikel des ersten Zusatzprotokolls an:

Artikel 35 bestätigt und definiert das Verbot der Hinterlist; Artikel 38 verbietet, dass kein Pardon gegeben wird; Artikel 38 bis untersagt das Töten des wehrlosen oder sich ergebenden Feindes; Artikel 39 schützt den mit dem Fallschirm abspringenden Piloten, wobei - dies ist eine Einschränkung der heute bestehenden Praxis - der Schutz dann nicht mehr bestehen soll, wenn es offensichtlich ist, dass der Pilot im eigenen Gebiet niedergeht, sich also der Gefangennahme entziehen kann (dieser Artikel ist unter arabischem Druck, unter stillschweigender Duldung seitens der UdSSR und ihrer Verbündeten, entgegen dem Willen der USA und der NATO-Staaten angenommen worden; die Schweiz hat sich ebenfalls dagegen ausgesprochen); Artikel 40 gibt eine Definition der Spionage und verbessert namentlich den Schutz im besetzten Gebiet, womit den Interessen der Befreiungsbewegungen nachgekommen werden sollte; Artikel 41 hält schliesslich fest, dass die Kombattanten, um in den Genuss des Kriegsgefangenenstatus zu kommen, organisiert sein, einer verant-

./.

wortlichen Person unterstehen und eine eigene Disziplinarordnung aufweisen müssen, welche die Einhaltung des Kriegsrechts garantiert.

Beim zweiten Zusatzprotokoll betreffend die nicht internationalen Konflikte konnten trotz Bedenken namhafter Staaten, namentlich der USA und ihrer Verbündeten, aber auch der Staaten Lateinamerikas und der Dritten Welt, analoge Artikel angenommen werden. (Sie übernehmen meistens den Wortlaut der Bestimmungen des ersten Protokolls.) Es sind dies: Artikel 20 (Verbot der überflüssigen Leiden), Artikel 20 bis (Schutz der Kulturgüter), Artikel 22 (Verbot, dass kein Pardon gegeben wird), Artikel 22 bis (Schutz des wehrlosen Feindes), Artikel 23 (Verbot des Missbrauchs des Schutzzeichens des Roten Kreuzes), Artikel 27 (Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung als Kampfmethodé). Ein Artikel über das Verbot der Hinterlist ging an die Arbeitsgruppe zum weiteren Studium zurück, da sich die USA u.a. auf den Standpunkt stellten, die Begriffe Perfidie und Kriegslist hätten in einem internen Konflikt keine Berechtigung.

Auf Artikel 42 muss an dieser Stelle etwas näher eingegangen werden, handelt es sich doch um eines der umstrittensten Probleme der Konferenz überhaupt. Ausgangspunkt war der Entwurf des IKRK, welcher den in Artikel 4 der III. Genfer Konvention von 1949 aufgeführten Personen eine weitere Kategorie von Kriegsgefangenen beifügen wollte. Der Entwurf des IKRK bezweckte namentlich eine Erleichterung der Bedingungen, welche die Angehörigen der Widerstandsbewegungen und der nationalen Befreiungsbewegungen gemäss bestehendem Recht erfüllen müssen, um auf Kriegsgefangenschaft Anspruch erheben zu können. So sollte das Erfordernis des sich Unterscheidens von der Zivilbevölkerung, wie es namentlich durch das Tragen einer Uniform oder eines dauernden Kennzeichens zum Ausdruck kommt, stark abgeschwächt und auf die eigentlichen Kampfhandlungen selbst beschränkt werden.

- 10 -

Unter amerikanischem Druck und weil gewisse Befreiungskriege gemäss Artikel 1 Abs. 2 des 1. Zusatzprotokolls als internationale bewaffnete Konflikte gelten, änderte die Arbeitsgruppe den Vorschlag des IKRK dahingehend ab, dass die Widerstandskämpfer nicht anders und besser behandelt werden sollten als die übrigen am Konflikt beteiligten Kombattanten.

Eine solche allgemeine Regel konnte nur in einem schlechten Kompromiss gefunden werden, der sowohl auf Kosten der Sicherheit der regulären Einheiten als auch der Zivilbevölkerung gehen musste, aber auch den Ansprüchen der Befreiungsbewegungen kaum genügen dürfte. Der angestrebte Kompromiss führte zu unüberwindlichen Schwierigkeiten, ganz besonders bei der Frage, wann, wie und wie lange sich die Kombattanten von der Zivilbevölkerung unterscheiden müssen. Die einen "Extremisten" wollten diese Bedingung, zum mindesten was die nationalen Befreiungsbewegungen anbetrifft, auf ein absolutes Minimum beschränken oder gar gänzlich aufheben (Vietnam, PLO, arabische Staaten, Norwegen; die Haltung der sozialistischen Staaten blieb unklar, obwohl sie meistens aus politischen Gründen Vietnam bzw. die PLO unterstützen), die anderen wollten unter allen Umständen an dem Erfordernis der dauernden Unterscheidung von der Zivilbevölkerung festhalten (Schweiz, Argentinien und andere lateinamerikanische Staaten, Irland). Die USA, unterstützt von Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Belgien und zögernd von Kanada, strebten eine mittlere Lösung an, welche das Erfordernis der Unterscheidung auf die eigentlichen militärischen Operationen beschränken sollte.

Nach langen und schwierigen Verhandlungen einigte sich die Arbeitsgruppe schliesslich in letzter Minute auf einen neuen Arti-

./.

- 11 -

kel 42, der im nächsten Jahr als neue Diskussionsgrundlage dienen soll. In der Zwischenzeit sollen die einzelnen Regierungen zum neuen Text Stellung nehmen können. Verschiedene Delegationen, unter ihnen die Schweiz, Frankreich, Irland, zahlreiche südamerikanische Staaten und Syrien haben bereits zu verstehen gegeben, dass sie Artikel 42, so wie er von der Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurde, *n i c h t* akzeptieren könnten. Die Gründe der Ablehnung sind allerdings nicht identisch.

Der neue Entwurf der Arbeitsgruppe ist in sich sehr widersprüchlich und unklar. Seine Anwendung dürfte in der Praxis Schwierigkeiten bereiten und eine grosse Rechtsunsicherheit bewirken, was von der schweizerischen Delegation mit Nachdruck betont wurde. Unter anderem wird folgendes festgehalten:

In Absatz 3 wird die Notwendigkeit der Unterscheidung der Kombattanten von der Zivilbevölkerung ausdrücklich neu bestätigt:

"Pour que la protection de la population civile contre les effets des hostilités soit renforcée, les combattants sont tenus de se distinguer de la population civile ...".

Jedoch wird dieser Grundsatz sogleich entgegen dem heute gültigen Recht zeitlich eingeschränkt, da das Erfordernis der Unterscheidung nur gilt

"... lorsque ils prennent part à une attaque ou à une opération militaire préparatoire d'une attaque".

Der gleiche Absatz 3 stellt im Interesse der Befreiungsbewegungen (ohne dass er sich aber darauf beschränken würde) sogleich eine Ausnahme von der genannten Regel auf, die folgenden Wortlaut hat:

"Etant donné, toutefois, qu'il y a des situations dans les conflits armés où, en raison de la nature des hostilités, un combattant armé ne peut se distinguer

./.

- 12 -

de la population civile, il conserve son statut de combattant à condition que, dans de telles situations, il porte ses armes ouvertement:

- a) pendant chaque engagement militaire; et
- b) pendant le temps où il est exposé à la vue de l'adversaire alors qu'il prend part à un déploiement militaire qui précède le lancement d'une attaque à laquelle il doit participer."

Ebenso umstritten wie Absatz 3 war Absatz 4. Er hält zwar fest, dass die Kombattanten, welche die in Absatz 3 genannten Bedingungen nicht einhalten, keine Kriegsgefangenen sein können, garantiert ihnen jedoch

"de protections équivalentes à tous égards à celles qui sont accordées aux prisonniers de guerre par la IIIe Convention et par le présent Protocole."

Diese Bestimmung, welche einem amerikanischen Kompromissvorschlag entstammt, ging verschiedenen Staaten, z.B. Frankreich, zu weit. Zahlreiche Staaten wären andererseits bereit gewesen, den Angehörigen der irregulären Kräfte auch dann die Kriegsgefangenschaft zu gewähren, wenn sie sich entgegen Absatz 3 nicht von der Zivilbevölkerung unterscheiden (so Norwegen, Vietnam, PLO).

Als weitere Neuheit und grosses Entgegenkommen an die Befreiungsbewegungen ist schliesslich auch Absatz 5 des von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Texts zu betrachten, welcher festhält, dass frühere Verstösse gegen das in Absatz 3 verankerte Unterscheidungsprinzip im Falle einer späteren Verhaftung nicht mehr angerechnet werden dürfen.

Als einen Fortschritt darf die Tatsache gewertet werden, dass die Kommission III einen neuen Artikel 42 bis durch Konsens annahm, wonach die wichtige Frage, ob ein Anspruch auf Kriegsgefangenschaft besteht, durch eine richterliche Instanz festgestellt werden muss, wobei die Schutzmacht am Prozess teilnehmen kann.

./.

- 13 -

Die Arbeitsgruppe überprüfte schliesslich auch, ob Söldner als Kriegsgefangene behandelt werden sollen. Ein diesbezüglicher Antrag wurde von Nigeria eingebracht. Zwar wurde das Söldnertum im Sinne des gewerbsmässigen Tötens ("tueurs professionnels") einstimmig verurteilt, jedoch bestehen nach wie vor ungelöste Probleme, namentlich bei der Definition des Söldners (nicht unter diesen Begriff fallen sollen nach weitverbreiteter Ansicht die technischen Berater; ebensowenig sollen die regulären Einheiten von dieser Bestimmung betroffen werden). Offen ist auch noch die Frage, ob Söldnern das Kriegsgefangenenstatut verweigert werden kann oder muss, wie dies namentlich von Algerien, Vietnam und andern Extremisten gefordert wird.

Nächstes Jahr wird sich die Arbeitsgruppe erneut mit Artikel 42 und dem Artikel über das Söldnertum auseinandersetzen müssen. Weiter ist die Arbeitsgruppe beauftragt, aufgrund der zahlreichen Abänderungsanträge Kompromissvorschläge für folgende Artikel auszuarbeiten: Art. 63 - 64 (Schutz der Heimatlosen und Flüchtlinge), Art. 65 - 69 (Grundrechte; Schutz der Frauen und Kinder). Dabei dürfte Artikel 65 über die allen Personen zukommenden Grundrechte am meisten Zeit in Anspruch nehmen.

IV

Die "ad hoc"-Kommission über konventionelle Waffen nahm eingangs vom Bericht der zu Beginn des Jahres in Lugano abgehaltenen zweiten Regierungsexpertenkonferenz über den Gebrauch gewisser konventioneller Waffen Kenntnis und prüfte in der Folge in diesem Zusammenhang die Frage möglicher Verbote oder Einschränkungen im Gebrauch für folgende Waffenkategorien: Napalm und andere Brandwaffen, Waffen mit Verzögerungswirkung, Minen und Fallen, Kleinkaliberwaffen, Waffen mit Druck- und Splitterwirkung, künftige Entwicklungen im Waffenbereich.

./.

- 14 -

Wir haben Ihnen am 23. März (Ref. o.411.621.21) über die vom IKRK in Lugano einberufene Expertenkonferenz (28.1. - 26.2.1976) Bericht erstattet und mit einer gewissen Genugtuung feststellen können, dass die Bereitschaft zum Dialog und der Wille, auf die einzelnen Fragen einzugehen, wesentlich stärker waren als bisher. Die Vorlage von 20 neuen konkreten Vorschlägen, die teilweise in kleinen Arbeitsgruppen diskutiert wurden, gab namentlich bezüglich der Minen und Fallen sowie einzelne Splitterwaffen zu einem gewissen Optimismus Anlass.

An der dritten Session der diplomatischen Konferenz mussten diese Erwartungen jedoch wieder deutlich zurückgeschraubt werden. Obschon die Mehrheit der Lugano-Vorschläge sowie in der Zwischenzeit neu ausgearbeitete Arbeitsunterlagen in der "ad hoc"-Kommission vorgelegt wurden, mussten jene Delegationen, die sich in erster Linie von humanitären Erwägungen leiten lassen und zu welchen auch wir uns zählen, mehr denn je zuvor zur Kenntnis nehmen, dass ihre Ideale bei den Vertretern der grossen Militärallianzen auf wenig Verständnis stossen und demzufolge eine definitive Annäherung der Standpunkte äusserst schwierig sein wird.

Während die meisten Natopartner dazu Hand bieten würden, gewisse Bestimmungen zum Schutze der Zivilbevölkerung aufzustellen im Sinne von Einschränkungen im Gebrauch einzelner Waffen, verschanzten sich die Warschaupaktländer, angeführt von der Sowjetunion und der DDR, nach wie vor hinter Prozedurfragen, indem sie, was die Waffenfrage betrifft, die Kompetenz dieser Konferenz kategorisch bestritten und das Anliegen einem Abrüstungsorgan überweisen möchten. Letztere Delegationen erreichten denn auch, dass die "ad hoc"-Kommission ihre Arbeit erst am 12. Mai aufnahm und die Schaffung von Arbeitsgruppen - ein schweizerischer Vorschlag - auf nächstes Jahr verschoben wurde.

./.

Mangels genügender politischer Bereitschaft blieb daher ein Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen aus, so dass die 14 kurzen Plenarsitzungen der Kommission schliesslich fast nur aus Einführungsmonologen und Unterstützungsvoten neuer Vorschläge einerseits und vetoartigen Propagandareden für Abrüstungsverhandlungen seitens der Ostblocksprecher andererseits bestanden. Selbst Vorschläge, die in Lugano einen bedeutenden Erfolg verbuchten und zum Teil sogar vom Vertreter der Sowjetunion begrüsst, ja gar unterstützt wurden, stiessen in Genf auf mehrheitlich taube Ohren. Bei diesem Sonderverhalt konnte daher kein einziges greifbares Resultat erzielt werden.

Wie bereits in Lugano setzte sich die schweizerische Delegation weiterhin für absolute Verbote jener Waffen und Waffenwirkungen ein, die über das militärische Ziel hinausgehen indem sie unnötige Leiden verursachen und brachte, zusammen mit einigen anderen, gleichgerichteten Staaten, neue Vorschläge ein, namentlich auf dem Gebiet der Minen, Fallen und nicht-lokalisierbaren Splitter. Ferner pflegte sie enge Arbeitskontakte mit einer mittlerweile aus 16 Staaten bestehenden Gruppe, welche bereits anlässlich der ersten Session ein von Schweden inspiriertes Arbeitsdokument mit detaillierten Verbotsvorschlägen vorgelegt hatte und nun bestrebt ist, dieses auf die vierte Session hin nochmals zu verbessern. Die an der dritten Session konstatierte festgefahrene Situation verunmöglicht jede Prognose über die Erfolgchancen an der vierten und letzten Session. An der Generalversammlung der Vereinten Nationen werden sich jedoch möglicherweise bereits einige Entwicklungen abzeichnen.

* * *