

Sa 6. Sept. 79 17

o.713-22(11)
o.713.334
~~e.411.16-GR/fb~~
o.713-34(6)

Bern, den 5. September 1979

A k t e n n o t i z

Gespräche mit Botschafter Danelius
in Stockholm, 30. August 1979

Am 30. August 1979 führten Frau Danièle Bujard (Völkerrechtsdirektion) und die Unterzeichnete im schwedischen Aussenministerium mit Botschafter Danelius, dem Chef der Rechtsabteilung, Gespräche namentlich über die beiden UNO-Uebereinkommen gegen die Folter und gegen die Geiselnahme, die zurzeit in Ausarbeitung begriffen sind.

1. Das Uebereinkommen gegen die Folter

Bei der Beantwortung der Motion Schmid, die eine "schweizerische" Konvention zum Schutze der politischen Häftlinge anregt, hatte der Bundesrat 1977/78 unter anderem in Aussicht gestellt, die Schweiz werde Anstrengungen in der UNO zur Erleichterung des Loses von Häftlingen unterstützen, soweit ihr dies als Nichtmitglied der Organisation möglich sei. Zurzeit dieser Erklärungen beschloss die UNO-Generalversammlung, eine Konvention gegen die Folter auszuarbeiten. Schweden legte einen ersten Entwurf vor, der aus der Feder von Botschafter Danelius stammte.

Erste Sondierungsgespräche mit österreichischen und schwedischen Vertretern (u.a. Botschafter Danelius) in Genf Anfang 1978 ergaben, dass unsere Einschätzung, einer schweizerischen Initiative ausserhalb der UNO dürfte wenig Erfolg beschieden sein, richtig war. Dafür unterstützen uns die österreichischen und schwedischen Delegationen an der Session der Menschenrechtskommission von 1978 in unseren Bestrebungen, soweit als möglich an der Ausarbeitung der Folterkonvention beteiligt zu

werden. Wir konnten unsere Bemerkungen zum ersten Entwurf schriftlich abgeben und können in einer offiziellen Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission, welche die eigentliche Vorbereitungsarbeit leistet, mitwirken.

1977 hatte eine Gruppe von Juristen in Genf einen Entwurf zu einer Konvention über die Behandlung festgehaltener Personen ausgearbeitet, der als "Projet Gautier" bekannt ist und als Uebereinkommen ausserhalb der UNO (im Sinne der Motion Schmid) gedacht war. Während der schwedische Entwurf einer Konvention gegen die Folter als Kontrollmechanismus nationale Berichte und einen UNO-Ausschuss vorsieht, schlägt der Entwurf Gautier zur Kontrolle eine Kommission vor, die jederzeit unangemeldet die Gefängnisse der Vertragsstaaten besuchen kann.

Als wir den Befürwortern des "Projet Gautier" die Schwierigkeiten erklärten, ausserhalb der UNO ein solches Abkommen, wie es ihnen vorschwebte, durchzusetzen, entschlossen sie sich im Einvernehmen mit der Internationalen Juristenkommission (Generalsekretär McDermot), den von ihnen entwickelten Kontrollmechanismus aus ihrem Text herauszunehmen und als Fakultativprotokoll zur UNO-Konvention gegen die Folter in Aussicht zu nehmen. Die Internationale Juristenkommission hat es übernommen, sich dafür einzusetzen. Nach Auskunft von Herrn McDermot sollen sich verschiedene Regierungen an dieser Idee interessiert gezeigt haben.

Die Stockholmer Gespräche mit Botschafter Danelius betrafen sowohl Verfahrensfragen als auch einige substantielle Probleme sowie das geplante Fakultativprotokoll.

Im allgemeinen beurteilt Danelius die an der diesjährigen Session der Menschenrechtskommission geleistete Arbeit am Uebereinkommen gegen die Folter als recht ermutigend. Sofern die einzelnen Mitglieder überhaupt ein Interesse an der Thematik gezeigt hätten, seien sie eher positiv eingestellt gewesen. Sogar die osteuropäischen

Staaten, namentlich die UdSSR, hätten mitwirken wollen. Auch wenn ihre Ideen nicht unbedingt den unseren entsprächen, hätten sie doch keine wirkliche Opposition gemacht.

Allerdings sei die offiziöse Arbeitsgruppe, welche bis jetzt die Hauptarbeit geleistet hat, in ihrer Zusammensetzung nicht repräsentativ, da ihr vor allem westliche Staaten angehörten. Danelius rechnet noch mit zwei bis vier Jahren, bis der endgültige Text vorliegen kann.

In der 3. Kommission der 34. Generalversammlung werden gemäss Danelius kaum substantielle Fortschritte erzielt werden können. Möglicherweise wird es indessen zu einzelnen Punkten informelle Konsultationen geben.

Die nächste substantielle Begegnung dürfte die Sitzung der offiziellen Arbeitsgruppe kurz vor der kommenden Session der Menschenrechtskommission Anfang 1980 in Genf sein. Botschafter Danelius wird dann anwesend sein. In der Kommission selbst wird es für Schweden künftig schwierig sein, eine Rolle zu spielen, da es nicht mehr Mitglied der Kommission ist. Offenbar ist aber Dänemark, das die Nachfolge Schwedens in der Kommission antritt, bereit, sich der Angelegenheit mit der nötigen Intensität anzunehmen.

Einer neuen Zusammenkunft im Rahmen des Europarates wäre Danelius nicht abgeneigt; wie bereits in Genf betonte er aber erneut, dass es sich bei einem solchen Gedankenaustausch nicht um eine Abstimmung der Gesichtspunkte handeln dürfe, da dies von der Dritten Welt nicht gerne gesehen würde.

Hinsichtlich des Konventionstextes zeigten wir uns beunruhigt darüber, dass nach der überarbeiteten Fassung nur die Folter selbst Gegenstand der Konvention sein soll und die im schwedischen Entwurf und in der Erklärung von 1975 beigefügten grausamen, unmenschlichen und degradierenden Strafen und Behandlungen ("peines et traitements cruels, inhumains et dégradants") nicht

mehr berücksichtigt werden. Dies erstaune umso mehr, als die "principes Nettel" über die Behandlung der Gefangenen diese Regeln ebenfalls enthielten und sich dort offenbar kein Widerstand gezeigt habe.

Botschafter Danelius verwies auf die schwierigen Verhandlungen in der Arbeitsgruppe, vor allem auf den Widerstand Brasiliens, Indiens und der UdSSR. Seiner Ansicht nach wäre die äusserste Möglichkeit die Einführung einer allgemeinen Klausel, wonach die Vertragsparteien sich bemühen, die Regeln über die Folter und die grausamen, unmenschlichen und degradierenden Strafen und Behandlungen anzuwenden. Nach Danelius ist es für viele Staaten schwierig, einen so vagen Begriff in ihre nationale Strafgesetzgebung einzuführen. ¹⁾

Es wurde vereinbart, dass die Schweiz versuchen wird, eine allgemeine Klausel im skizzierten Sinne zu formulieren.

Unser zweites Anliegen war, dass der Uebereinkommenstext nichts enthält, was die Genfer Konventionen und die dazu gehörigen Protokolle abschwächt. Wenn diese Instrumente aus politischen Gründen nicht ausdrücklich erwähnt werden können, so sollte doch eine Klausel gefunden werden, die sie und andere Abkommen, die weitergehen als die Folterkonvention, vorbehalten,

Botschafter Danelius will sich um eine allseits befriedigende Formulierung bemühen.

Wir kamen dann auf das vom "Projet Gautier" inspirierte Fakultativprotokoll zu sprechen. Hier ist eine gewisse Entwicklung in der schwedischen Haltung festzustellen. Danelius war ursprünglich eher negativ eingestellt, während Aussenminister Blix ein solches

1) Deshalb wenden sie sich gegen diesen Begriff in einem Uebereinkommen mit verbindlichen Verpflichtungen, aber nicht unbedingt in einem Text wie die "principes Nettel", der eher empfehlenden Charakter hat.

Protokoll nicht von vorneherein ausschliesst, wie er uns bereits anlässlich seines Besuches in Bern erklärt hatte. Blix hat denn auch in einem Schreiben an McDermot betont, Schweden wäre bereit, den Vorschlag nach Abschluss der Konvention im Sinne einer zweiten Etappe zu prüfen.

Wir informierten Danelius über unser jüngstes Gespräch mit McDermot, in dessen Verlauf uns dieser von der Absicht der Internationalen Juristenkommission Kenntnis gab, den Entwurf zum Fakultativprotokoll im Moment der Diskussion um den Kontrollmechanismus in der Konvention selbst durch ein Mitglied der Menschenrechtskommission einbringen zu lassen.

Botschafter Danelius bestätigte die schwedische Bereitschaft, nach Abschluss der Arbeiten an der Folterkonvention ein allfälliges Fakultativprotokoll zu diskutieren. Er präziserte, dass man sich schwedischerseits dem Entwurf grundsätzlich nicht widersetze, dass man aber auch nicht unbedingt daran glaube, da er wenig realistisch sei. Hingegen wäre es sehr unglücklich, wenn der Entwurf zum Fakultativprotokoll während der Arbeiten an der Konvention eingereicht würde, da er wenig bringen und nur die Diskussion komplizieren und die Fertigstellung der Konvention verzögern würde.

Wir versicherten Danelius, dass diese Haltung der unsrigen entspreche.

Als letzten Punkt im Zusammenhang mit der Folterkonvention erwähnten wir noch die "principes Nettel" zum Schutze festgehaltener Personen und erkundigten uns nach dem weiteren Schicksal dieses Dokuments: ob eine Verbindung zur Folterkonvention hergestellt und/oder ob in Richtung eines neuen Sonderübereinkommens gearbeitet werde.

Botschafter Danelius sieht und wünscht keine Verbindung der "principes Nettel" zur Folterkonvention. Es handle sich um ein von dieser unabhängiges Unterfangen. Gemäss einer ECOSOC-Resolution vom vergangenen Sommer sollen die Regierungen aufgefordert werden, zu diesen Prinzipien Stellung zu nehmen. Bestenfalls

werden sie dann von der 35. UNO-Generalversammlung 1980 verabschiedet. Das weitere Schicksal der "principes Nettel" ist noch ungewiss. Danelius ist eher skeptisch der Idee gegenüber, sie allenfalls in ein Uebereinkommen umzuformen. Sie enthalten zu einem grossen Teil - in verwässerter Form - Grundsätze, die in andern Uebereinkommen, namentlich in den Menschenrechtspakten, bereits niedergelegt sind.

2. Uebereinkommen gegen die Geiselnahme

Wir setzten Botschafter Danelius von unserem Wunsch in Kenntnis, in der 6. Kommission der kommenden UNO-Generalversammlung zum Uebereinkommen gegen die Geiselnahme das Wort ergreifen zu können und verwiesen darauf, dass wir die nötigen Schritte zur Einräumung dieses Rechts eingeleitet hätten.

Die Schweden bestätigten unsere Informationen, wonach die Diskussion über die Geiselkonvention mit einer Generaldebatte in der 6. Kommission eröffnet wird und dann die noch strittigen Punkte von einer "open ended" Arbeitsgruppe beraten werden. Anschliessend soll der bereinigte Text an die Kommission zurück gehen und von ihr dem Plenum der Generalversammlung zur Verabschiedung unterbreitet werden. Wenn alles wie geplant läuft, könnte die Konvention noch in diesem Jahr zur Unterzeichnung auf-
liegen.

An substantiellen Problemen sind vor allem je ein jordanischer und ein mexikanischer Vorschlag und die Frage der Befreiungsbewegungen zu bereinigen.

Die jordanische Delegation hatte an der letzten Session des Spezialausschusses für die Ausarbeitung der Geiselkonvention einen Artikel 7bis über die Auslieferung unterbreitet, der folgenden Wortlaut hat :

"Aucun Etat contractant ne peut extraditer l'auteur présumé d'une infraction si cet Etat a des raisons substantielles de croire :

a) que la demande d'extradition relative à une infraction visée

- à l'article premier a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne en considération de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques ;
- b) que, pour l'une quelconque de ces raisons, la position de cette personne risque de subir un préjudice ;
- c) que les autorités compétentes de l'Etat dont cette personne a la nationalité ou, s'il s'agit d'une personne apatride, les autorités compétentes de l'Etat qui est disposé, sur sa demande, à protéger ses droits ne pourront pas communiquer avec elle pour protéger ses droits dans l'Etat requérant."

von

Dieser Antrag wurde der volksdemokratischen Republik Jemen und Algerien unterstützt und ist politisch vor allem aus der Situation im Mittleren Osten heraus zu verstehen. Im Ausschuss hatte sich Kanada am heftigsten gegen den jordanischen Antrag gewehrt, da es keine Verpflichtung zur Nichtauslieferung übernehmen könne. Wie Grossbritannien, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich hatte die schwedische Delegation erklärt, lit. a) und b) könne sie akzeptieren, während lit. c) für sie unannehmbar sei.

Die schweizerische Haltung entspricht jener der letztgenannten Länder ; hier stimmen wir folglich mit den Schweden überein. Offenbar ist das Schicksal des jordanischen Antrags noch ungewiss und wird das Ergebnis weitgehend von den Arbeiten an der kommenden Generalversammlung abhängen.

Mexiko hatte beantragt, dem Artikel 10, Ziffer 3 einen zweiten Absatz folgenden Wortlauts beizufügen, mit dem das Asylrecht vorbehalten bliebe : "Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme restreignant le droit d'asile". Der Ausschuss hatte daraufhin folgenden Satz angefügt : "Cette disposition ne modifie pas, toutefois, des obligations qui incombent aux Etats contractants en vertu de la Convention".

Mit dieser Erweiterung waren weder der mexikanische, noch der venezolanische Vertreter einverstanden, so dass darüber kein Konsensus

erzielt werden konnte. Für die Schweiz wäre wie für die übrigen Ausschussmitglieder die erweiterte Formulierung akzeptabel.

Die Schweden sind der Ansicht, dass sich in New York mit den Mexikanern verhandeln lasse. Sie seien zuletzt unter sehr strengen Weisungen gestanden; man habe aber den Eindruck, dass sie sich doch noch bereitfinden könnten, einen Kompromiss einzugehen.

Der Spezialausschuss war auch mit der Frage befasst, inwieweit die Befreiungsbewegungen in die Konvention einbezogen werden könnten. An der zweiten Session zeichnete sich ein Kompromiss ab, wonach Handlungen vom Wirkungsbereich der Konvention ausgenommen würden, die im Verlauf eines internationalen bewaffneten Konflikts begangen und von den Genfer Konventionen von 1949 sowie den Zusatzprotokollen von 1977 erfasst werden. Gemäss dem 1. Zusatzprotokoll können Befreiungsbewegungen bekanntlich einseitig erklären, die Bestimmungen seien auch für sie verbindlich (Artikel 96 Absatz 3 des 1. Protokolls).

Dieser Gedanke wurde an der letzten Session aufgenommen und im Grundsatz sowohl von der Westlichen Gruppe (WEO) als auch von den Blockfreien akzeptiert. Es galt nun eine Formel zu finden, die ein umfassendes System für die Verfolgung und Auslieferung von Geiselnemern sowohl in Friedenszeiten als auch während eines bewaffneten Konflikts sichert. Nach vielem Hin und Her einigten sich die WEO und die Blockfreien auf folgenden Text :

"Dans la mesure où les Conventions de Genève de 1949 ... ou les Protocoles additionnels à ces Conventions sont applicables à un acte de prise d'otages particulier, et dans la mesure où les Etats parties à la présente Convention sont tenus, en vertu desdites Conventions, de poursuivre ou de livrer l'auteur de la prise d'otages, la présente Convention ne s'applique pas à un acte de prise d'otages commis au cours de conflits armés au sens des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles y relatifs, y compris les 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, consacré

dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies."

Wir fragten die Schweden, ob es allenfalls denkbar wäre, einen Schritt weiter zu gehen und den Befreiungsbewegungen wie im 1. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen die Möglichkeit einzuräumen, einseitig die Anwendbarkeit der Konvention auf ihre Bewegung zu erklären.

Die Schweden anerkannten, dass die jetzige Formulierung nicht völlig undurchlässig sei und Fälle denkbar wären, wo weder die Genfer Konventionen noch die Geiselkonvention anwendbar seien. Sie waren aber der Ansicht, dass wir dieses Risiko auf uns nehmen und uns an die jetzt gefundene Kompromisslösung halten sollten. Dies umso mehr, als jeder weitere Schritt einen Präzedenzfall für die Anerkennung von Befreiungsbewegungen bilden könnte, was zurzeit politisch nicht wünschbar sei.

3. UNO-Waffenkonferenz

Unsern Weisungen entsprechend erklärten wir Botschafter Danelius, dass die Instruktionen für die schweizerische Delegation an der UNO-Waffenkonferenz noch nicht abgeschlossen seien und dass insbesondere die schwedischen Vorschläge zurzeit von den zuständigen Stellen geprüft würden. Deshalb könnten wir uns im Moment nicht zu einzelnen Sachfragen äussern. Die schweizerische Delegation würde aber gerne zu Beginn der Konferenz in Genf Kontakt mit der schwedischen Delegation aufnehmen.

Die Schweden zeigten sich mit diesem Vorgehen einverstanden. Sie beabsichtigen ohnehin, am Anfang der Konferenz die Initiative zu einem "Meeting unter Freunden" zu ergreifen.

Sie überreichten uns bei dieser Gelegenheit einen schwedischen Vor-

- 10 -

schlag zu einem Revisionsmechanismus für das Abkommen, der eben fertiggestellt worden war.¹⁾ Danach soll drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens automatisch eine Konferenz zu dessen Überprüfung einberufen werden. Nachher soll der UNO-Generalsekretär sich alle drei Jahre bei den Vertragsstaaten erkundigen, ob sie eine neue Revisionskonferenz wünschten und bei zwanzig positiven Antworten eine solche Konferenz einberufen. Gemäss unsern schweizerischen Gesprächspartnern (Botschafter Danelius hatte einen Spezialisten beigezogen) würde ein durchgehender Automatismus vor allem von den NATO-Ländern nicht akzeptiert werden.

V. Grünigen
(M. von Grünigen)

Kopie an:

- Botschaft Stockholm
- Mission Genf
- Völkerrechtsdirektion
- WR
- PO
- RD
- KT
- BD
- Sektion UNO/IO

Sa 6. Sept. 79 11

1) Die schweizerische Delegation an der Waffenkonferenz hat ein Exemplar erhalten.