

CK 7.9. Nov. 88 10



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Ambassade de Suisse

B e l g r a d e

Ihr Zeichen  
Votre référence

Ihre Nachricht vom  
Votre communication du

Unser Zeichen  
Notre référence ✓

Datum  
Date

p.A.44.21.Youg.-DJ/FID

03.11.1988

Gegenstand:            Problèmes consulaires en suspens  
Objet:                    entre la Suisse et la Yougoslavie

Les différentes enquêtes et consultations auxquelles nous avons procédé ces temps derniers - à la suite de la séance sur notre contentieux avec la Yougoslavie du 19 juillet 1988 - nous ont permis de finaliser, d'entente avec la DDIP, un aide-mémoire devant servir de réponse au document de 21 pages que la partie yougoslave nous avait remis à la fin juin.

Vous trouverez cet aide-mémoire à l'annexe, et nous vous remercions de bien vouloir le transmettre aux autorités yougoslaves de manière appropriée, tout en mentionnant que nous pourrions envisager une réunion d'experts sur des questions de sécurité au courant du premier semestre 1989.

Nous joignons par ailleurs à la présente, pour votre information, une copie du rapport de la Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers, du 2 septembre 1988, au sujet de l'avis des milieux yougoslaves de Suisse sur les pressions de leurs autorités.

Nous trouverez également à l'annexe une version longue de l'étude sur l'émigration yougoslave à laquelle nous avons procédé avec la collaboration de plusieurs de nos ambassades. Une version écourtée de ce rapport sera distribuée plus largement.

D'avance nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente.

Division politique I

J.C.A. Staehelin

Copie, - 9. Nov. 88 10  
avec en annexe l'aide-mémoire : - BRF, BRE  
- GT, GER  
- Ministère public



## AIDE - MEMOIRE

L'aide-mémoire relatif aux problèmes consulaires en suspens entre la Suisse et la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, remis le 23 juin 1988 à l'Ambassadeur de Suisse à Belgrade, contient diverses allégations, voire accusations de violation du droit international et d'ingérence dans les affaires intérieures au sujet desquelles les autorités suisses tiennent à prendre position.

Les autorités suisses déplorent le ton adopté dans cet aide-mémoire. Au-delà des rectifications qui s'imposent, elles tiennent à apporter des compléments d'information sur l'ordre juridique suisse d'une part, et sur la portée de certaines dispositions de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, à laquelle les deux Etats sont parties, d'autre part.

1. La Suisse compte traditionnellement un fort pourcentage d'étrangers dans sa population résidente. Ce chiffre est actuellement de quelque 15 %. Les ressortissants yougoslaves, résidents et saisonniers, sont plus de 120'000, sur une population étrangère totale de près de 1 million de résidents et plus de 100'000 saisonniers. Comme les nationaux, les étrangers en Suisse sont soumis à la loi suisse, notamment au Code pénal, dont l'article 272 punit d'emprisonnement celui qui, dans l'intérêt d'un Etat étranger, ou d'un parti étranger ou d'une autre organisation de l'étranger, et au préjudice de la Suisse ou de ses ressortissants,

habitants ou organismes, aura pratiqué ou organisé un service de renseignement politique ou favorisé de tels agissements.

La disposition en question vise tout acte, fût-il isolé, qui constitue une surveillance ou encore une prise ou une transmission de tels renseignements. Est punissable le comportement qui forme objectivement l'un des anneaux de la chaîne des faits composant l'organisation ou la pratique d'un service prohibé de renseignements. Il faut par ailleurs que les renseignements se rapportent à des faits qui ne sont généralement pas connus. En d'autres termes, il doit s'agir d'informations qu'on ne peut apprendre qu'en se livrant à des investigations. Pour que le délit soit réalisé, il n'est en outre pas nécessaire que le destinataire se trouve à l'étranger. Le renseignement peut être destiné à une mission diplomatique, à un poste consulaire ou à n'importe quel organisme de l'étranger qui est installé en Suisse. Il n'est pas davantage nécessaire, pour qu'il y ait infraction, que l'auteur ait agi sur mandat d'une autorité, d'un parti ou d'une organisation. Il n'est pas non plus indispensable que le destinataire ait tiré profit de l'information ou l'ait reçue, ni même que la Confédération ou toute personne physique ou morale ait subi un dommage. Il suffit que le service de renseignement ait lieu dans l'intérêt de l'étranger.

L'ambassade et les consulats de Yougoslavie en Suisse sont certes fondés à nouer des contacts réguliers avec les ressortissants yougoslaves en Suisse, par le canal notamment de leurs associations et clubs. Il est ainsi loisible aux agents diplomatiques et aux fonctionnaires consulaires yougoslaves de défendre les intérêts de leurs compatriotes auprès des autorités locales, de les assister, de favoriser leurs activités dans le domaine des sports, des loisirs, de la culture. Ses tâches entrent parfaitement dans le cadre des attributions reconnues aux fonctionnaires consulaires par la Convention de 1963 précitée et par le droit interna-

tional général. Il n'est en revanche pas admissible que ceux-ci, par le biais des étroites relations qu'ils ont établies avec les clubs yougoslaves en Suisse, tentent de mettre sur pied un réseau d'informateurs et de collecter des renseignements sur le comportement de leurs compatriotes. De tels agissements sont d'autant moins acceptables qu'ils s'accompagnent de menaces. L'enquête, par exemple, menée contre Aleksander Spasojevic, condamné l'année dernière à 18 mois d'emprisonnement par le Tribunal correctionnel du district de Lausanne, a établi que les ressortissants yougoslaves dont l'inconduite était dénoncée s'exposaient à certaines mesures administratives, notamment le retrait de leur passeport, voire à des sanctions pénales à leur retour.

Il n'est pas nié que les fonctionnaires consulaires ont pour tâche principale, conformément à l'article 5, lettre a) de ladite Convention, de "protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales". Cette protection doit toutefois s'exercer dans les limites admises par le droit international. En application de cette règle, le poste consulaire exerçant son droit de protection doit respecter la souveraineté et l'ordre juridique de l'Etat de résidence. Or c'est à la police suisse et à elle seule qu'il appartient, dans le respect de la loi et si les circonstances l'exigent, de surveiller certains milieux étrangers en Suisse.

De cette fonction prioritaire énoncée à l'article 5, lettre a) de la Convention précitée découle le droit, consacré par l'article 36, pour les fonctionnaires consulaires de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi. Ce droit doit toutefois s'exercer "dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence". Précisément, la Suisse a érigé en délit le fait de procéder, sans autorisation, sur le territoire suisse pour un Etat étranger à des actes qui relèvent des pouvoirs publics (art. 271 du Code pénal suisse) ou le fait de pratiquer ou organiser un service de ren-

seignements politiques dans les conditions décrites plus haut (art. 272 du Code pénal suisse). La pratique suisse à cet égard, loin d'être sélective, est fondée sur des considérations de principe, applicables à l'endroit de tous les pays, ainsi que sur l'ordre juridique suisse.

Les personnes qui bénéficient des privilèges et immunités consulaires sont tenues de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence, étant entendu que ceux-ci ne sauraient avoir pour effet d'entraver indûment l'exercice par l'Etat d'envoi de la protection de ses intérêts et de ses ressortissants dans l'Etat de résidence. Elles ont notamment le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

En l'espèce, les limites, fondées sur la souveraineté, imposées par la Suisse au droit des fonctionnaires consulaires de communiquer avec leurs compatriotes sont parfaitement compatibles tant avec les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne précitée qu'avec le droit coutumier et la pratique internationale.

2. La partie yougoslave allègue par ailleurs que les autorités font montre de tolérance à l'égard des "groupements subversifs et terroristes de l'émigration yougoslave en Suisse", dont les activités seraient dirigées "contre l'intégrité territoriale et la souveraineté de la RSFY."

Il y a lieu de rappeler, dans ce contexte, qu'en vertu d'un droit constitutionnel suisse non écrit, les étrangers en Suisse jouissent aussi de la liberté d'opinion, de presse, d'association et de réunion. L'exercice de ces libertés peut être soumis à certaines restrictions, subordonnées à leur tour à diverses conditions. Ces restrictions doivent ainsi reposer sur une base légale, être ordonnées dans l'intérêt public, être proportionnelles au but poursuivi et respecter le principe de l'égalité.

De même, les manifestations de caractère politique organisées par les étrangers peuvent être sujettes à autorisation. Celle-ci peut notamment être refusée si le déroulement de la manifestation constitue une menace à la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, un risque concret d'atteinte à l'ordre public ou tombe sous le coup d'une disposition du Code pénal suisse. Dans les limites décrites ci-dessus, il est loisible aux étrangers en Suisse de mettre sur pied des manifestations de caractère politique ou d'y participer, conformément à la pratique libérale et démocratique qui a cours dans ce pays. En Suisse, les manifestations dont le déroulement ne laisse pas présager de risque concret de troubles ou de débordements font partie de la vie politique du pays. En particulier, le fait qu'une manifestation puisse en soi déplaire à un Etat étranger ne suffit pas pour la faire interdire.

3. L'aide-mémoire remis par la partie yougoslave laisse apparaître que celle-ci méconnaît les limites que l'ordre juridique suisse, dans le respect du droit international, oppose à certaines activités des fonctionnaires consulaires yougoslaves dans l'exercice du droit de communiquer avec leurs compatriotes, ainsi que le droit et la pratique suisses relatifs à la protection des libertés individuelles. Des discussions d'experts, telles que celles qui ont eu lieu en 1986 à Belgrade, sont de nature à favoriser une meilleure connaissance et compréhension des positions respectives. La partie suisse est, pour sa part, volontiers disposée à poursuivre le dialogue.



EIDGENÖSSISCHE KONSULTATIVKOMMISSION FÜR DAS AUSLÄNDERPROBLEM  
 COMMISSION FÉDÉRALE CONSULTATIVE POUR LE PROBLÈME DES ÉTRANGERS  
 COMMISSIONE FEDERALE CONSULTIVA PER IL PROBLEMA DEGLI STRANIERI

Bundereintrag 20

Z 03161 40.17 Ri/hs

BFA
3003 Bern

Bundesamt für Ausländer-  
 fragen (BFA)  
 Taubenstrasse 16

3003 B e r n

Bundesamt für Ausländerfragen
5. SEP. 1988

3003 Bern, 2. September 1988

Sehr geehrter Herr Direktor

Mit Schreiben vom 22. Juli 1988 ersuchen Sie unsere Kommission, Ihnen zuhanden von Herrn Staatssekretär Brunner mitzuteilen, inwieweit sich die jugoslawischen Staatsangehörigen in der Schweiz zurzeit in ihrer Vereinstätigkeit und Meinungsäusserung durch die offiziellen Vertretungen Jugoslawiens beeinträchtigt fühlen. Sie beziehen sich dabei auf unsere Eingabe vom 29. Februar 1980 an den Vorsteher des EJPD. Es kann aus naheliegenden Gründen nicht Aufgabe unserer Kommission sein, konkrete Nachforschungen über mögliche strafrechtliche Aktivitäten im Sinne einer nachrichtendienstlichen Tätigkeit innerhalb der jugoslawischen Emigration anzustellen. Wir beschränken uns somit auf Hinweise über die unter den Jugoslawen verbreitete Stimmung, die nach wie vor durch Besorgnis, Angst und Misstrauen gekennzeichnet ist.

- Die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Jugoslawien haben sich in den vergangenen Jahren offenkundig verschlechtert. Wir erinnern insbesondere an die serbisch-albanische Polarisierung in Kosovo und den wachsenden Unmut unter den Slovenen. Das Interesse der jugoslawischen Behörden an Informationen über die Aktivitäten ihrer Landsleute im Ausland scheint sich heute zur Hauptsache auf die Albaner zu konzentrieren. Die Kroaten fühlen sich dadurch etwas weniger als Mittelpunkt des jugoslawischen Nachrichtendienstes, ohne dass unter ihnen die ursprüngliche Besorgnis und Beklemmung wesentlich nachgelassen haben. Die Kroaten erachten sich weiterhin als Opfer der Einschüchterungstaktik der jugoslawischen Behörden. Dieses Gefühl wurde erst kürzlich durch den Fall des Paters Šimun Ćorić, Seelsorger der kroatischen Katholiken in Bern, bestätigt. Dem Kroaten-Missionar wurde anlässlich eines Besuches in Jugoslawien der Pass entzogen, womit dieser über

- 2 -

mehrere Monate an einer Wiedereinreise gehindert wurde. Die Ursachen und Hintergründe dieses Freiheitsentzuges sind offenbar niemandem näher bekannt. Man vermutet dahinter einen gezielten Akt der Ermahnung, der auch den übrigen Kroaten-Missionaren in der Schweiz gelten sollte. Die Bundesanwaltschaft dürfte im vorliegenden Fall vermutlich über nähere Informationen verfügen. Dank verschiedenen Interventionen konnte schliesslich zu Beginn dieses Jahres Pater Ćorić wieder in die Schweiz ausreisen. Von kroatischer Seite wurde ferner mitgeteilt, dass sie bereits wiederholt durch Vertreter des Konsulates dazu ermahnt worden sind, die Versammlungslokale mit der offiziellen jugoslawischen Fahne zu schmücken und den Tag der Republik Jugoslawiens in einem grösseren Stil zu feiern. Vielen Kroaten widerstrebe es, der gewaltsamen Machtergreifung der Kommunisten feierlich zu gedenken. Diese mangelnde Bereitschaft zu einer aktiven Mitarbeit und Unterstützung dürfe indessen nicht als Auflehnung verstanden werden.

- Stark eingeschüchtert und verunsichert scheinen heute die Albaner (jugoslawische Staatsangehörige) zu sein. Wie uns das Bureau lausannois pour les immigrés bereits vor einiger Zeit wissen liess, haben es die in Lausanne wohnhaften Albaner unter den gegebenen Umständen vorgezogen, ihren Verein aufzulösen. Ähnliche Reaktionen an anderen Orten sind uns nicht bekannt.
- Die jugoslawischen Klubs in der Schweiz stehen nach unseren eigenen Erfahrungen in enger Verbindung mit den diplomatischen und konsularischen Vertretungen Jugoslawiens in der Schweiz. Stimmen aus der jugoslawischen Emigration bezeichnen diese als Sammelbecken von behördengetreuen Landsleuten, die sich leicht für eine nachrichtendienstliche Tätigkeit gewinnen liessen. Die in den letzten zwei Jahren ausgesprochenen Gerichtsurteile in Lausanne und Lugano gegen Mitglieder jugoslawischer Klubs beweisen, dass diese Einschätzung nicht gegenstandslos ist. Bezeichnend war auch die Feststellung, die wir vor 2 1/2 Jahren anlässlich von Hearings mit Ausländervertretern über Radio- und Fernsehsendungen machen konnten. Wir hatten es damals vorgezogen, den kroatischen Kulturverein der Schweiz und die serbisch-orthodoxe Kirchgemeinde in der Schweiz einerseits und die jugoslawischen Klubs andererseits getrennt anzuhören. Während im ersten Fall die Meinungsvielfalt klar zum Ausdruck kam, trugen die Vertreter der jugoslawischen Klubs ihre Vorstellungen in einer offenbar zuvor abgesprochenen Form vor. Wie wir nachträglich erfahren haben, hatten sich diese Vertreter unmittelbar vor und nach unserem Hearing bei der Botschaft für eine Konsultation bzw. Berichterstattung zu melden. Daraus erklärt sich auch, warum sich der kroatische Kulturverein und die serbisch-orthodoxe Kirchgemeinde jeweils auf "diplomatische" Weise weigern, mit den jugoslawischen Klubs zusammenzutreffen, sei dies im Schosse der EKA oder anderswo.



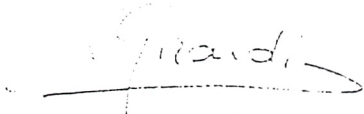
- 3 -

- Während vieler Jahre haben die offiziellen Vertretungen Jugoslawiens in der Schweiz vergebens versucht, auf die Moderatorin, Frau L. Maissen, welche für die wöchentliche SRG-Radiosendung für Jugoslawen zuständig ist, Einfluss zu nehmen. Diese Bemühungen wurden nun offenbar weitgehend eingestellt. Das volle Interesse gilt neuerdings den Lokalradios. Bereits werden Lokalradio-Sendungen für Jugoslawen von Angehörigen der jugoslawischen Klubs moderiert. Ueber den Inhalt dieser Sendungen können wir keine näheren Angaben machen.
  
- Der Zusatzunterricht in heimatlicher Sprache und Kultur wird nur von der Hälfte der jugoslawischen Kinder besucht. Viele Eltern ziehen es vor, ihre Kinder von diesem Unterricht fernzuhalten, da die jugoslawischen Behörden angeblich bemüht sind, diesen Kursen auch einen politisch/kommunistisch orientierten Inhalt zu geben. Die seit einiger Zeit verfolgte offizielle Politik, die neben- oder teilzeitamtliche Lehrerschaft (z.T. verheiratet mit Schweizern) durch vollamtliche Personen aus Jugoslawien zu ersetzen, gibt dieser Befürchtung noch Auftrieb. Dieses Vorgehen ist auch eingliederungspolitisch wenig sinnvoll, wird doch der Zusatzunterricht fortan mehr und mehr durch Lehrpersonen erteilt, welche unsere Sprache und unsere Verhältnisse kaum kennen dürften.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben dienen zu können, und verbleiben mit vorzüglicher Hochachtung.

Eidgenössische Kommission  
für Ausländerprobleme

Die Präsidentin:

  
Lise Girardin

Der Sekretär:

  
Dr. R. Riedo