

Bundesblatt

Bern, den 26. Oktober 1967 119. Jahrgang Band II

Nr. 43

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.- im Jahr, Fr. 20.- im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9782

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Beschlussesentwurf über die Genehmigung des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

(Vom 18. September 1967)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Durch Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1954 (AS 1955, 443) haben Sie den Bundesrat ermächtigt, das von den Vereinten Nationen ausgearbeitete Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (in der Folge Abkommen genannt) zu ratifizieren. Die schweizerische Ratifikationsurkunde wurde darauf am 21. Januar 1955 am Sitze der Vereinten Nationen in New York hinterlegt.

Das Abkommen, dem heute insgesamt 51 Staaten angehören, hat sich bewährt. Durch die Festlegung von Mindestgarantien wurde die Rechtsstellung der Flüchtlinge verbessert. Für die in der Schweiz aufgenommenen Flüchtlinge brachte das Abkommen hauptsächlich in der Regelung des personenrechtlichen Statuts spürbare Erleichterungen, verbesserte aber gleichzeitig auch die Stellung des Flüchtlings in der Sozialversicherung.

Als unbefriedigend erwies sich mit der Zeit die Bestimmung, wonach nur die Flüchtlinge als solche anerkannt werden, die auf Grund von Ereignissen flüchteten, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind. Diese Stichtagsklausel hatte zur Folge, dass zweierlei Recht geschaffen wurde. Die meisten der neuen Flüchtlingskategorien konnten selbst bei extensiver Interpretation der Flüchtlingsdefinition dem Abkommen nicht unterstellt werden. Damit können diese Personen der Vorteile nicht teilhaftig werden, die allein gestützt auf das Abkommen gewährt werden. Obschon die Schweiz solche unterschiedliche Behandlungen möglichst zu vermeiden suchte, liessen sie sich namentlich hinsichtlich des personenrechtlichen Statuts und der Ausstellung von Reisepapieren nicht umgehen.

Schon seit geraumer Zeit wurde auf nationaler und internationaler Ebene der Wunsch geäussert, es möge geprüft werden, in welcher Weise die Grundsätze des Flüchtlingsabkommens auf alle Flüchtlinge, ohne Rücksicht auf den Stichtag, ausgedehnt werden könnten. Auch im Exekutivkomitee des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge wurde der gleiche Gedanke geäussert. So wurde im Frühjahr 1965 auf Anregung des Hochkommissärs und auf Einladung zweier bekannter privater Stiftungen in Bellagio (Italien) ein Kolloquium von qualifizierten Fachleuten durchgeführt, das die Prüfung der Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffes des Abkommens vom 28. Juli 1951 zum Gegenstand hatte. Die Schweiz, die ihr Interesse an der am Kolloquium zur Diskussion gestellten Frage durch die Gewährung eines Beitrages dokumentierte, war an den Verhandlungen durch den Direktor der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vertreten.

Das in der Form eines selbständigen Protokolls zum Abkommen festgehaltene Ergebnis des Kolloquiums wurde in der Folge in kaum geänderter Form vom Exekutivkomitee des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, später vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen und schliesslich am 16. Dezember 1966 auch von der Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigt.

Der Beitritt zum Protokoll vom 31. Januar 1967 steht gemäss Artikel V allen Mitgliedstaaten des Abkommens und jedem andern Staat, der Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen oder einer ihrer Spezialorganisationen ist, sowie jedem andern durch die Generalversammlung dazu eingeladenen Staat offen. Für Staaten, die dem Abkommen bisher nicht angehörten, bedeutet der Beitritt zum Protokoll die Verpflichtung, die Artikel 2 bis 34 des Abkommens anzuwenden. Gemäss Artikel VIII tritt das Protokoll im Zeitpunkt der Hinterlegung der sechsten Beitrittsurkunde und für die später hinzukommenden Staaten im Zeitpunkt der Hinterlegung ihrer Beitrittsurkunde in Kraft.

Durch den Beitritt zum Protokoll würden die unerwünschten, zufolge der Rechtslage zum Teil unvermeidbaren Unterschiede in der Rechtsstellung der verschiedenen Flüchtlingskategorien behoben. Allen in der Schweiz aufgenommenen Flüchtlingen stünden damit die durch das Abkommen geschaffenen Vorteile zu, die dazu angetan sind, das Flüchtlingsschicksal im Rahmen des Möglichen zu mildern.

Nachdem das mit dem Protokoll verfolgte Ziel unserer Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie der Tradition unseres Landes in humanitären Belangen entspricht, sind wir der Auffassung, dass die Schweiz ihm beitreten sollte. Wir gestatten uns, Ihnen in diesem Sinne Antrag zu stellen.

Von den einzelnen Artikeln des Protokolls kommt Artikel I die grösste Bedeutung zu. In ihm wird festgehalten, dass die dem Protokoll beitretenden Staaten sich verpflichten, die Bestimmungen des Abkommens ohne Rücksicht auf dessen Stichtag auf alle Flüchtlinge anzuwenden.

In den Artikeln II bis VII sodann werden Verfahrensvorschriften geregelt. Sie enthalten ähnliche Bestimmungen wie im Abkommen, so über die Zusammen-

arbeit mit den Vereinten Nationen, die Auskunfterteilung über die innerstaatliche Gesetzgebung, die Schlichtung von Streitfällen, den Beitritt zum Protokoll und dessen Anwendung in Bundesstaaten. Neu ist die Bestimmung, dass gegenüber der Möglichkeit einer Anrufung des Internationalen Gerichtshofes bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten, die nicht anders geregelt werden können, ein Vorbehalt gemacht werden kann. Diese Konzession wurde aufgenommen, um Staaten, die die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes nicht anerkennen, trotzdem den Beitritt zum Protokoll zu ermöglichen.

In Artikel VII wird ausgeführt, und dies ist für die Schweiz nicht unwichtig, dass die von einem bereits dem Abkommen angehörenden Staat zu diesem erhobenen Vorbehalte auch seine aus dem Protokoll ergehenden Verpflichtungen erfassen. Somit werden die von der Schweiz zum Abkommen gemachten, seither nicht zurückgezogenen Vorbehalte auch für die Flüchtlinge gelten, auf die das Abkommen erst durch den Beitritt zum Protokoll als anwendbar erklärt wird.

Von den übrigen Artikeln verdient lediglich noch Artikel IX besonders erwähnt zu werden, wonach das Protokoll jederzeit gekündigt werden kann. Die Kündigung wird ein Jahr nach Mitteilung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen wirksam.

Der Beitritt zum Protokoll hat seine verfassungsmässige Grundlage in Artikel 8 der Bundesverfassung, der dem Bund das Recht verleiht, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung beruht auf Artikel 85, Ziffer 5 der Bundesverfassung. Nachdem das Protokoll auf unbestimmte Zeit abgeschlossen ist, aber jederzeit gekündigt werden kann, untersteht seine Genehmigung nicht dem Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89, Absatz 4 der Bundesverfassung.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 18. September 1967.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über die Genehmigung des Protokolls vom 31. Januar 1967
über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 8 und 85, Ziffer 5 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. September 1967,

beschliesst:

Einziges Artikel

¹ Das Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge wird genehmigt.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, dem Protokoll beizutreten.

Übersetzung aus dem französischen Originaltext¹⁾

Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

(Vom 31. Januar 1967)

Die Vertragsparteien dieses Protokolls

in der Erwägung, dass das am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichnete Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (in der Folge Abkommen genannt) nur auf Personen anwendbar ist, die auf Grund von Ereignissen Flüchtlinge geworden sind, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind,

in der Erwägung, dass seit der Annahme des Abkommens neue Kategorien von Flüchtlingen entstanden sind, die deshalb vom Genuss der Vorteile des Abkommens ausgeschlossen werden könnten,

in der Erwägung, dass es wünschbar ist, allen Flüchtlingen, die der im Abkommen enthaltenen Umschreibung entsprechen, ohne Rücksicht auf den Stichtag des 1. Januar 1951 die gleiche Rechtsstellung zu gewähren,

haben folgendes vereinbart:

Art. I

Allgemeine Bestimmung

1. Die Vertragsparteien dieses Protokolls verpflichten sich, die Artikel 2 bis 34 des Abkommens auf alle Flüchtlinge anzuwenden, wie sie nachfolgend umschrieben werden.
2. Für dieses Protokoll umfasst der Begriff «Flüchtling» unter Vorbehalt von Ziffer 3 dieses Artikels jede Person, die der in Artikel 1 des Abkommens enthaltenen Umschreibung entspricht, wie wenn die Worte «die sich auf Grund von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind und...» und die Worte «infolge solcher Ereignisse» in Ziffer 2, Buchstabe A des Artikels 1 nicht enthalten wären.
3. Dieses Protokoll wird von den Vertragsparteien ohne jegliche geographische Begrenzung angewendet werden; jedoch sind die von Staaten, die dem Abkommen bereits angehören, auf Grund von Artikel 1, Buchstabe B, Ziffer 1, Buchstabe a des Abkommens früher abgegebenen Erklärungen auch auf dieses Protokoll anwendbar, es sei denn, die Verpflichtungen dieser Staaten wären gemäss Artikel 1, Buchstabe B, Ziffer 2 des Abkommens erweitert worden.

¹⁾ Der Originaltext findet sich in der französischen Ausgabe der Gesetzsammlung RO

Art. II

Zusammenarbeit der staatlichen Behörden mit den Vereinten Nationen

1. Die Vertragsparteien dieses Protokolls verpflichten sich, mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge oder mit jeder anderen Institution, die ihm nachfolgen könnte, bei der Ausübung ihrer Befugnisse zusammenzuarbeiten und im besonderen ihre Aufgabe zu erleichtern, die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls zu überwachen.
2. Um dem Hochkommissariat oder jeder andern, ihm allenfalls nachfolgenden Institution der Vereinten Nationen die Berichterstattung an die zuständigen Organe der Vereinten Nationen zu ermöglichen, verpflichten sich die Vertragsparteien dieses Protokolls, ihnen in geeigneter Form die gewünschten Informationen und statistischen Angaben zu machen über:
 - a. die Rechtsstellung der Flüchtlinge;
 - b. die Durchführung dieses Protokolls;
 - c. die Gesetze, Verordnungen und Dekrete, die in Kraft sind oder erlassen werden und die die Flüchtlinge betreffen.

Art. III

Auskünfte über die innerstaatliche Gesetzgebung

Die Vertragsparteien dieses Protokolls werden dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Text der Gesetze und Verordnungen mitteilen, die sie zur Anwendung dieses Protokolls erlassen.

Art. IV

Beilegung von Streitigkeiten

Streitigkeiten zwischen den Parteien dieses Protokolls über seine Auslegung oder Anwendung sind auf Begehren einer der beteiligten Parteien dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten, sofern sie nicht auf andere Weise beigelegt werden können.

Art. V

Beitritt

Der Beitritt zu diesem Protokoll steht allen Staaten offen, die dem Abkommen angehören, und jedem andern Staat, der Mitglied der Vereinten Nationen oder einer ihrer Spezialorganisationen ist, sowie jedem Staat, der von der Generalversammlung dazu eingeladen wird. Der Beitritt erfolgt durch die Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Art. VI

Bundesstaatsklausel

Bei Bundesstaaten oder solchen Staaten, die nicht Einheitsstaaten sind, finden nachstehende Bestimmungen Anwendung:

- a. Mit Bezug auf die Artikel des Abkommens, die gemäss Artikel I, Ziffer 1 dieses Protokolls anzuwenden sind und deren Durchführung in die Zuständigkeit der gesetzgebenden Organe des Bundes fällt, sind die Verpflichtungen der Bundesregierung die gleichen wie die von Staaten, die nicht Bundesstaaten sind;
- b. Die Artikel des Abkommens, die gemäss Artikel I, Ziffer 1 dieses Protokolls anzuwenden sind und deren Durchführung in die Zuständigkeit der Gesetzgebung jedes der Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone fällt, die nach der Bundesverfassung nicht verpflichtet sind, gesetzliche Massnahmen zu ergreifen, wird die Bundesregierung so bald als möglich und in empfehlendem Sinne den zuständigen Behörden der Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone zur Kenntnis bringen;
- c. Ein Bundesstaat, der diesem Protokoll angehört, wird auf das ihm vom Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelte Begehren jeder andern Vertragspartei dieses Protokolls eine Darstellung über die im Bunde und seinen Gliedstaaten geltenden gesetzlichen Bestimmungen und der Praxis in bezug auf irgendeine nach Artikel I, Ziffer 1 dieses Protokolls anwendbare Bestimmung des Abkommens geben; darin soll dargelegt werden, inwieweit diese Bestimmung durch einen gesetzgeberischen Akt oder eine andere Massnahme Wirksamkeit erhalten hat.

Art. VII

Vorbehalte und Erklärungen

1. Im Zeitpunkt des Beitritts kann jeder Staat zu Artikel IV dieses Protokolls und auf Grund von Artikel I dieses Protokolls auch zur Anwendung aller Bestimmungen des Abkommens, mit Ausnahme der Artikel 1, 3, 4, 16 Ziffer 1 und 33, Vorbehalte machen, unter der Bedingung, dass diese bei Staaten, die dem Abkommen beigetreten sind, nicht auch Flüchtlinge erfassen, auf die das Abkommen Anwendung findet.

2. Die von einer Vertragspartei des Abkommens gemäss Artikel 42 des Abkommens gemachten Vorbehalte werden sich auch auf ihre aus diesem Protokoll sich ergebenden Verpflichtungen erstrecken, es sei denn, sie würden zurückgezogen.

3. Jeder Staat, der gestützt auf Ziffer 1 dieses Artikels einen Vorbehalt gemacht hat, kann ihn jederzeit durch schriftliche Mitteilung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zurückziehen.

4. Die von einer Vertragspartei dieses Protokolls, die dem Abkommen angehört, auf Grund von Artikel 40, Ziffer 1 und 2 des Abkommens gemachten Erklärungen sind auch auf dieses Protokoll anwendbar, es sei denn, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen werde im Zeitpunkt des Beitritts eine gegen-
teilige schriftliche Erklärung abgegeben. Die Bestimmungen von Artikel 40, Ziffer 2 und 3 und Artikel 44, Ziffer 3 des Abkommens sind, *mutatis mutandis*, auch auf dieses Protokoll anwendbar.

Art. VIII

Inkrafttreten

1. Dieses Protokoll tritt am Tage der Hinterlegung der sechsten Beitrittsurkunde in Kraft.

2. Für jeden Staat, der diesem Protokoll nach Hinterlegung der sechsten Beitrittsurkunde beitrifft, tritt das Protokoll am Tage in Kraft, in dem dieser Staat seine Beitrittsurkunde hinterlegt.

Art. IX

Kündigung

1. Jede Vertragspartei dieses Protokolls kann dieses zu jeder Zeit durch schriftliche Mitteilung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen.

2. Die Kündigung wird für den betreffenden Staat ein Jahr nach dem Eingang der Mitteilung beim Generalsekretär der Vereinten Nationen wirksam.

Art. X

Mitteilungen durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird allen den in Artikel V erwähnten Staaten das Datum des Inkrafttretens, Beitritte, Hinterlegungen und Rückzüge von Vorbehalten, Kündigungen sowie Erklärungen und Mitteilungen bekanntgeben, die sich auf dieses Protokoll beziehen.

Art. XI

Hinterlegung des Protokolls in den Archiven des Sekretariates der Vereinten Nationen

Ein vom Präsidenten der Generalversammlung und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen unterzeichnetes Exemplar dieses Protokolls, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Text gleicherweise verbindlich ist, wird in den Archiven des Sekretariates der Vereinten Nationen hinterlegt. Der Generalsekretär wird allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sowie den übrigen in Artikel V genannten Staaten eine beglaubigte Abschrift übermitteln.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Beschlussesentwurf über die
Genehmigung des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
(Vom 18. September 1967)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9782
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.10.1967
Date	
Data	
Seite	873-880
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 799

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.