



Der Verkehr der konsularischen Vertreter mit in der Schweiz inhaftierten Angehörigen ihres Heimatstaates

Ausländische Personen, die in der Schweiz verhaftet werden oder denen sonstwie die Freiheit entzogen wird, haben bekanntlich das Recht, die Hilfe ihres heimatlichen Konsulats anzufordern. Entsprechend dürfen die Konsularbeamten ihre in Haft genommenen Mitbürgerinnen und Mitbürger besuchen und Schutzmassnahmen zu deren Gunsten ergreifen.

Diese Rechte sind in Artikel 36 des Wiener Übereinkommens vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen begründet (Systematische Sammlung des Bundesrechts, SR 0.191.02). Sie gelten indessen nicht nur für die heute 155 am Vertrag beteiligten Staaten (darunter seit 1965 auch die Schweiz), sondern als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts auch gegenüber allen übrigen Ländern.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat die Rechte und Pflichten in einem Kreisschreiben vom 13. Juni 1972 an die kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen erstmals näher erläutert. Die damaligen Ausführungen besitzen, mit einer nachstehenden Präzisierung, nach wie vor Gültigkeit.

1. Artikel 36: Verkehr mit Angehörigen des Entsendestaates

1. *Um die Wahrnehmung konsularischer Aufgaben in bezug auf Angehörige des Entsendestaates zu erleichtern, gilt folgendes.*

- a. *den Konsularbeamten steht es frei, mit Angehörigen des Entsendestaates zu verkehren und sie aufzusuchen. Angehörigen des Entsendestaates steht es in gleicher Weise frei, mit dessen Konsularbeamten zu verkehren und sie aufzusuchen;*
- b. *die zuständigen Behörden des Empfangsstaates haben den konsularischen Posten des Entsendestaates auf Verlangen des Betroffenen unverzüglich zu unterrichten, wenn in seinem Konsularbezirk ein Angehöriger dieses Staates festgenommen, inhaftiert oder in Untersuchungshaft genommen oder ihm anderweitig die Freiheit entzogen worden ist. Jede von einer Person, die festgenommen, inhaftiert oder in Untersuchungshaft genommen oder anderweitig die Freiheit entzogen ist, an den konsularischen Posten gerichtete Mitteilung haben die genannten Behörden ebenfalls unverzüglich weiterzuleiten. Diese Behörden haben den Betroffenen unverzüglich über die ihm auf Grund dieses Buchstaben zustehenden Rechte zu unterrichten;*
- c. *Konsularbeamte sind berechtigt, einen Angehörigen des Entsendestaates, der inhaftiert oder in Untersuchungshaft genommen oder dem anderweitig die Freiheit entzogen ist, aufzusuchen, mit ihm zu sprechen und zu korrespondieren sowie für seine Vertretung vor Gericht zu sorgen. Sie sind ferner berechtigt, einen Angehörigen des Entsendestaates aufzusuchen, der in ihrem Konsularbezirk auf Grund einer Verurteilung inhaftiert oder dem dort auf Grund einer Verurteilung anderweitig die Freiheit entzogen ist. Jedoch dürfen Konsularbeamte nicht für einen Staatsangehörigen, der inhaftiert oder in Untersuchungshaft genommen oder dem anderweitig die Freiheit entzogen ist, tätig werden, wenn der Betroffene ausdrücklich dagegen Einspruch erhebt.*

2. *Die in Ziffer 1 genannten Rechte sind nach Massgabe der Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften des Empfangsstaates auszuüben; hierbei wird jedoch vorausgesetzt, dass diese Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften es ermöglichen, die Zwecke vollständig zu verwirklichen, für welche die in diesem Artikel vorgesehenen Rechte eingeräumt werden.*

Für die Ausübung dieser Rechte werden also die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ausdrücklich vorbehalten. Die Behörden dürfen daher ohne weiteres die nötigen Anordnungen – zum Beispiel im Interesse einer Strafuntersuchung – treffen, dadurch aber den Gebrauch der Rechte nicht unverhältnismässig einschränken oder gar verhindern. Im übrigen gelten die Rechte und insofern mutatis mutandis diese Ausführungen für alle Arten des Freiheitsentzuges.

2. Orientierung des Festgenommenen

Der Ausländer ist sofort nach der Festnahme über sein Recht zu informieren, mit seinem nächstgelegenen heimatlichen Konsulat in Verbindung treten zu können. Diese Orientierung durch die für die Verhaftung zuständige Behörde – in der Regel den Untersuchungsrichter – duldet keinen Aufschub.

3. Benachrichtigung des Konsulats

Der Ausländer kann verlangen, dass seine Verhaftung unverzüglich dem Konsulat gemeldet wird. Dessen Benachrichtigung ist aber nur auf sein ausdrückliches Begehren vorzunehmen und hat andernfalls zu unterbleiben. Es besteht keine allgemeine Meldepflicht im dem Sinne, dass alle Verhaftungen den konsularischen Posten mitgeteilt werden müssten.

Wünscht der Ausländer die Benachrichtigung des Konsulats, so hat sie umgehend zu erfolgen. Allerdings darf die Meldung hinausgeschoben werden, wenn und solange es die Umstände der Strafuntersuchung erfordern. Unzulässig wäre andererseits ein Aufschub während der ganzen Dauer der Strafuntersuchung, weil sonst diese Schutzrechte wirkungslos würden. Bereits eine Frist von einem Monat müsste als übermässig betrachtet werden, wie das aus den damaligen Konferenzprotokollen hervorgeht.

4. Weitere Mitteilungen an das Konsulat

Die Behörden haben auch alle anderen Mitteilungen des Inhaftierten an das Konsulat ohne Verzug weiterzuleiten. Für einen allfälligen Aufschub gilt das in Ziffer 3 Gesagte sinngemäss.

5. Rechte der Konsularischen Vertreter

Die Konsularbeamten dürfen den inhaftierten Ausländer besuchen, mit ihm sprechen und in Briefwechsel treten und für seine Verteidigung besorgt sein. Sie können ihre Schutzaufgabe zugunsten des Häftlings voll und ganz wahrnehmen, sofern dieser die Intervention nicht ablehnt.

Die Konsularvertreter müssen bei der zuständigen Behörde um die Besuchsbewilligung nachsuchen, die wiederum vorübergehend verweigert werden darf, wenn und solange es die Umstände der Strafuntersuchung erfordern. Auch hier gilt für den Aufschub das in Ziffer 3 Gesagte sinngemäss. Die im Kreisschreiben des EJPD genannte maximale Frist von einem Monat muss daher als in der Regel zu lang beurteilt werden. In jedem Fall darf ein Hinhalten nicht dazu führen, dass eine korrekte Vertretung vor Gericht beeinträchtigt oder gar verunmöglicht wird.



Relations des représentants consulaires avec leurs ressortissants détenus en suisse

Les étrangers arrêtés en Suisse ou privés de toute autre manière de leur liberté ont comme chacun sait le droit de faire appel à l'aide de leur consulat. Parallèlement, les fonctionnaires consulaires peuvent rendre visite à leurs concitoyens détenus et prendre des mesures de protection en leur faveur.

L'article 36 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (Recueil systématique des lois fédérales, RS 0.191.02) fonde ces droits. Ceux-ci ne sont cependant pas seulement applicables aux 155 Etats liés par la Convention (dont la Suisse depuis 1965) mais, en tant que partie intégrante du droit international coutumier, à tous les autres Etats.

Dans une circulaire du 13 juin 1972, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a commenté ces droits et obligations de manière plus approfondie à l'intention des départements cantonaux de justice et police. Les commentaires de l'époque, complétés ci-après, n'ont rien perdu de leur validité. Il apparaît judicieux de rappeler ici ces règles.

1. Article 36: communication avec les ressortissants de l'état d'envoi

1. *Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'Etat d'envoi soit facilité:*

- a. *Les fonctionnaires consulaires doivent avoir la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et de se rendre auprès d'eux. Les ressortissants de l'Etat d'envoi doivent avoir la même liberté de communiquer avec les fonctionnaires consulaires et de se rendre auprès d'eux;*
- b. *Si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'Etat d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet Etat est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités. Celles-ci doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa;*
- c. *Les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, qui est incarcéré, en état de détention préventive ou toute autre forme de détention, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils ont également le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui, dans leur circonscription consulaire, est incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement. Néanmoins, les fonctionnaires consulaires doivent s'abstenir d'intervenir en faveur d'un ressortissant incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention lorsque l'intéressé s'y oppose expressément.*

2. *Les droits visés au paragraphe 1 du présent article doivent s'exercer dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence, étant entendu, toutefois, que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du présent article.*

S'agissant de l'exercice de ces droits, les dispositions légales internes sont donc réservées. Les autorités peuvent en conséquence ordonner toute mesure qui s'impose dans l'intérêt d'une instruction pénale, par exemple, mais elles ne sauraient limiter exagérément l'exercice de ces droits, voire, l'empêcher complètement. Par ailleurs, ces droits et ce qui est dit ici s'appliquent à toutes les sortes de privation de liberté.

2. Information de la personne arrêtée

L'étranger doit être informé immédiatement après son arrestation de son droit d'entrer en contact avec son consulat le plus proche. Cette information, qui doit être donnée par l'autorité compétente pour l'arrestation - en général le juge d'instruction -, ne souffre aucun retard.

3. Annonce au consulat

L'étranger peut exiger que son arrestation soit annoncée sans délai au consulat. Cette communication ne doit toutefois être faite qu'à la demande expresse de l'intéressé. Sinon, elle est interdite. Il n'existe pas d'obligation générale d'annoncer toutes les arrestations aux consulats intéressés.

Si l'étranger désire que son consul soit informé, ce dernier doit l'être sans délai. Cette information peut toutefois être différée tant et aussi longtemps que les besoins de l'enquête l'exigent. Un report jusqu'à la fin de l'enquête pénale ne saurait cependant entrer en ligne de compte car il viderait ces droits de leur contenu. Il ressort des protocoles de l'époque de la Conférence qu'un délai d'un mois seulement devrait déjà être considéré comme exagéré.

4. Autres communications au consulat

Les autorités sont tenues de transmettre aussi sans délai toutes les autres communications du détenu à son consulat. Ce qui a été dit sous chiffre 3 s'applique par analogie à un éventuel retard.

5. Droits des représentants consulaires

Les fonctionnaires consulaires peuvent rendre visite à l'étranger arrêté, s'entretenir et correspondre avec lui et organiser sa défense. Ils peuvent exercer sans restriction leur protection en faveur du détenu dans la mesure où l'intéressé ne refuse pas leurs interventions. Les représentants consulaires sont tenus de demander une autorisation de visite aux autorités compétentes, lesquelles peuvent la leur refuser tant et aussi longtemps que les besoins de l'enquête l'exigent. Ici aussi, ce qui a été dit sous chiffre 3 s'applique par analogie à un éventuel retard. Le délai maximum d'un mois indiqué dans la circulaire du DFJP doit dès lors être considéré, en règle générale, comme trop long. Un retard ne doit en tout cas pas avoir pour conséquence d'entraver, voire de compromettre, la défense de l'intéressé devant le tribunal.