

Washington, Nov. 16, 1933.

My dear Mr. President:

I have the honor to inform you that, following our conversations and following my examination of certain documents of the years 1918 and 1921 relating to the attitude of the American Government toward the expedition into Siberia, the operations there of foreign military forces and the inviolability of the territory of the Union of Soviet Socialist Republics, the Government of the Union of Soviet Socialist Republics agrees that it will waive any and all claims of whatsoever character arising out of activities of military forces of the United States in Siberia, or assistance to military forces in Siberia subsequent to Jan. 1, 1918, and that such claims shall be regarded as finally settled and disposed of by this agreement.

I am, my dear Mr. President,

Very sincerely yours,

MAXIM LITVINOFF,

People's Commissar for Foreign Affairs, Union of Soviet Socialist Republics.
Mr. Franklin D. Roosevelt, President of the United States of America, the White House.

7. Gemeinsame Erklärung über weitere Verhandlungen.

The White House,
Washington, Nov. 16, 1933.

JOINT STATEMENT BY THE PRESIDENT AND MR. LITVINOV.

In addition to the agreements which we have signed today, there has taken place an exchange of views with regard to methods of settling all outstanding questions of indebtedness and claims that permits us to hope for a speedy and satisfactory solution of these questions which both our governments desire to have out of the way as soon as possible.

Mr. Litvinov will remain in Washington for several days for further discussions.

**Zur Praxis der Staaten des amerikanischen Kontinents
hinsichtlich des Asylrechts**

Die zahlreichen politischen Unruhen, die in den letzten Jahren auf dem amerikanischen Kontinent ausgebrochen sind, haben dem dort teils anerkannten, teils abgelehnten Recht des diplomatischen Asyls erhöhte Bedeutung verliehen und mehrere der beteiligten Staaten veranlaßt, ihre Stellung in dieser umstrittenen Frage erneut zu präzisieren ¹⁾.

¹⁾ Über die bisherige Staatenpraxis orientieren gut:

Alcindor, Art. «Asile» bei Lapradelle-Niboyet, Répertoire de droit international Bd. II (Paris 1929) S. 34 ff., 40 ff.; Genet, Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique Bd. I (Paris 1931) S. 550 ff.; Gilbert, The Practice of Asylum in Legations and Consulates of the United States, American Journal of International Law Bd. 3 (1909), S. 562 ff.; Nervo, Le droit d'asile, Académie Diplomatique Internationale, Séances et Travaux

1. Auf der 6. Panamerikanischen Konferenz haben die dort vertretenen Staaten am 20. Februar 1928 eine Konvention unterzeichnet ²⁾, in der es heißt:

Article 1.

It is not permissible for States to grant asylum in legations, warships, military camps or military aircraft, to persons accused or condemned for common crimes, or to deserters from the army or navy.

Persons accused of or condemned for common crimes taking refuge in any of the places mentioned in the preceding paragraph, shall be surrendered upon request of the local government.

Should said persons take refuge in foreign territory, surrender shall be brought about through extradition, but only in such cases and in the form established by the respective treaties and conventions or by the constitution and laws of the country of refuge.

Article 2.

Asylum granted to political offenders in legations, warships, military camps or military aircraft, shall be respected to the extent in which allowed, as a right or through humanitarian toleration, by the usages, the conventions or the laws of the country in which granted and in accordance with the following provisions:

First: Asylum may not be granted except in urgent cases and for the period of time strictly indispensable for the person who has sought asylum to ensure in some other way his safety.

Second: Immediately upon granting asylum, the diplomatic agent, commander of a warship, or military camp or aircraft, shall report the fact to the Minister of Foreign Relations of the State of the person who has secured asylum, or to the local administrative authority, if the act occurred outside the capital.

Third: The Government of the State may require that the refugee be sent out of the national territory within the shortest time possible; and the diplomatic agent of the country who has granted asylum may in turn require the guaranties necessary for the departure of the refugee with due regard to the inviolability of his person, from the country.

Fourth: Refugees shall not be landed in any point of the national territory nor in any place too near thereto.

Fifth: While enjoying asylum, refugees shall not be allowed to perform acts contrary to the public peace.

Sixth: States are under no obligation to defray expenses incurred by one granting asylum.

Article 3.

The present Convention does not affect obligations previously undertaken by the contracting parties through international agreements.

1932, S. 99 ff.; Robin, *Le droit d'asile dans les légations et les consulats étrangers et les négociations pour sa suppression en Haiti*, *Revue générale de Droit International Public* Bd. 15 (1908), S. 461 ff.; *Fontes juris gentium. Series B, Sectio I. Tomus I. Nr. 1239 bis 1242.*

²⁾ Sixth International Conference of American States, Final Act, Habana 1928, S. 166 ff.

Die Delegation der Vereinigten Staaten machte indes folgenden Vorbehalt 3):

The Delegation of the United States of America, in signing the present Convention, establishes an explicit reservation, placing on record that the United States does not recognize or subscribe to as part of international law, the so called doctrine of asylum.

Ratifiziert ist die Konvention durch Brasilien, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Guatemala, Kuba, Mexico, Nicaragua, Panama und Uruguay 4).

2. In Brasilien ließ der Bundespräsident am 15. November 1930 bekanntgeben 5):

The Secretary of the Cattete Palace announces that political refugees in foreign embassies and legations will, in accordance with international law, be granted permission to leave for some place abroad, so long as they do go not to neighbouring countries. The Provisional Government is working with the embassies and legations concerned to settle the date of departure. When this has been accomplished, the refugees will leave by the first available steamers, without prejudice to the actions and trial which some of them will have to answer later for alleged offences committed against federal and state treasuries.

3. In Chile erging am 5. November 1930 folgendes Rundschreiben an die diplomatischen Missionen Chiles in Amerika 6):

Die Häufigkeit, mit welcher anormale innerpolitische Lagen auf dem Kontinent entstanden sind, hat die Gelegenheiten zur Anwendung der bisher unvollkommen festgelegten Praxis des diplomatischen Asyls vervielfältigt.

Chile hat sie, sofern man sich aus politischen Gründen auf sie berufen hat, anerkannt, nicht als ein Recht, sondern als einen Ausweg, der für das Land, in welchem er ergriffen wird, nützlich und empfehlenswert, mitunter aus Gründen der Menschlichkeit unerlässlich sein kann.

Aber es sind Fälle vorgekommen — und es besteht Gefahr, daß sie sich wiederholen —, die eine übertriebene und unzweckmäßige Ausdehnung und Entartung des Asyls herbeiführen dadurch, daß es aufgrund der bloßen Behauptung, Vermutung oder Besorgnis der Bewerber erbeten und gewährt zu werden pflegt, obgleich der allgemeine Zustand eines Landes offensichtlich normal und ruhig ist.

Sofern unter diesen Voraussetzungen das Asyl als Mittel zu politischer Propaganda oder Abwehr ausgebeutet werden kann und allgemein dann, wenn es schwierig erscheint, seinen Anlaß zu erklären oder zu rechtfertigen, läuft ein diplomatischer Agent Gefahr, in den Verdacht von Parteilichkeit oder Übelwollen gegenüber der Regierung, bei der er beglaubigt ist, zu geraten und nicht länger persona grata zu sein. Das Prestige seiner hohen Vertreterstellung legt dem Diplomaten die größte Zurückhaltung bei derartigen Zwischenfällen nahe.

3) a. a. O. S. 170.

4) Treaty Information Bulletin No. 40, p. 12; Nr. 45, p. 7; Nr. 48, p. 7.

5) Sir Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice, 3 rd. Ed. revised by H. Ritchie (London 1932) S. 205.

6) República de Chile. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Correspondiente al año 1930. Santiago de Chile 1931. p. 416—417. — Übersetzt von Dr. Curt Blaß und Dr. Wilhelm Friede.

Andererseits hat die richtige Lehre niemals eine solche Anwendung des Asyls anerkannt, und es ist notwendig, die Regeln zu wiederholen, nach welchen es gewährt werden kann und ohne deren Beachtung keine Regierung zu seiner Respektierung verpflichtet ist.

Wie ich eingangs Eurer Exzellenz gegenüber zum Ausdruck gebracht habe, beruht das Asyl auf Gründen der Toleranz und der Menschlichkeit und kann nur gewährt und aufrecht erhalten werden im Falle dringender Not, d. h. in einer unmittelbar gegenwärtigen, mehr als anormalen, nämlich gewaltsam herbeigeführten Lage, die offensichtlich denjenigen, der es erbittet, einer wirklichen, schweren und drohenden Gefahr aussetzt.

Ebensowenig ist die Gewährung oder Aufrechterhaltung des Asyls zulässig, wenn es denjenigen, der es erbittet, den gesetzlichen Wirkungen oder den Anforderungen eines bereits eingeleiteten und vor einem durch das Gesetz errichteten Gericht schwebenden Verfahren zur Feststellung von Verantwortlichkeiten entziehen muß, auch wenn sie sich aus politischen Delikten ergeben.

Infolgedessen werden die chilenischen diplomatischen Agenten auch nicht eine vorläufige Zuflucht ohne Befolgung der vorgenannten Normen gewähren können, weil sie sonst ihre eigene und persönliche Verantwortlichkeit aufs Spiel setzen würden, und sie werden davon Abstand nehmen, das Departement um Vollmachten zur Gewährung eines Asyls zu bitten, die ihnen notwendigerweise verweigert werden würden.

Die chilenischen diplomatischen Agenten werden in jedem Falle dem um Asyl Bittenden die vorstehenden Bedingungen zur Kenntnis bringen.

Nach eben diesen Normen wird sich die Haltung der Regierung selbst richten hinsichtlich der Fälle diplomatischen Asyls, die sich in Chile ergeben.

Wollen Sie diese Instruktionen besonders zur Kenntnis nehmen und der dortigen Regierung vertraulich bekannt geben.

4. Der Präsident der Vereinigten Staaten erließ am 1. Dezember 1932 folgende Executive Order 7):

Unsanctioned Asylum

Section 6, Chapter VII, Instructions to Diplomatic Officers, is hereby canceled and the following substituted therefor:

VII-6. *Unsanctioned asylum.* Recent political disturbances in certain countries, together with the resultant requests for shelter in diplomatic missions by individuals whose personal safety was believed to be in danger, suggests the advisability of again stating this Government's position with respect to the granting of asylum in American embassies and legations.

Immunity from local jurisdiction is granted foreign embassies and legations to enable the foreign representatives and their suites to enjoy the fullest opportunity to represent the interests of their states. The fundamental principle of legation is that it should yield entire respect to the exclusive jurisdiction of the territorial government in all matters not within the purposes of the mission. The affording of asylum is not within the purposes of a diplomatic mission.

7) Executive Order No. 5956.

The limited practice of legation asylum, which varies in the few states permitting it according to the nature of the emergency, the attitude of the government, the state of the public mind, the character of the fugitives, the nature of their offenses, and the legation in which asylum is sought, is in derogation of the local jurisdiction. It is but a permissive local custom practiced in a limited number of states where unstable political and social conditions are recurrent.

There is no law of asylum of general application in international law. Hence, where asylum is practiced, it is not a right of the legatee state but rather a custom invoked or consented to by the territorial government in times of political instability. While the practice is recognized in most of the Latin American countries, and was the subject of a convention signed at Habana at the Sixth Pan American Conference in 1928, it has never existed in the United States and has never been recognized as a right which could be claimed by refugees or granted by diplomatic missions. The custom is justified publicly on humanitarian grounds, but in practice it is used primarily for the personal protection of conspirators planning a *coup d'état* or for the government fearing or experiencing one.

American diplomatic officers will be guided by these considerations and will bear in mind that the Government of the United States can not countenance the affording of protection to other than uninvited fugitives whose lives are in imminent danger from mob violence; that such protection may continue only so long as such imminent danger continues; that asylum must be refused to persons fleeing from the pursuit of the legitimate agents of the local government, and in case such persons have been admitted they must be either surrendered or dismissed from the embassy or legation.

Materialien zur Entstehung des Viermächtepaktes¹⁾

Die Rede Mussolinis vor dem Senat vom 7. Juni 1933 (enthalten in einem offiziellen Sonderdruck: *Supplemento alla Rivista »Croce Rossa«, 1933 n. 5, übersetzt in »Europäische Gespräche«, 1933, S. 190 ff.*); Gravelli, *»Hitler, Mussolini und die Revision«, Leipzig 1933, S. 104 ff.*; Francesco Galata, *»Il Patto Mussolini«, 1933; Anselmo Vaccari, »Il Patto Mussolini«, Roma 1933; G. Demorgny, »Danube et Adriatique«, Paris 1934, S. 155 ff.*; C. Ardeni, *»Convegno di Roma e Patto Mussolini« in »Gerarchia«, 1933, S. 270 ff.*; Trestelle, *»Il Patto a Quattro« in »Gerarchia«, 1933, S. 443 ff.*; Ugo Cavallero, *»Il Patto a Quattro e la Conferenza del Disarmo«, a. a. O. S. 449 ff.*; Giuseppe Bevione, *»L'elemento economico nel Patto Mussolini«, a. a. O. S. 457 ff.*; Oswald Mosley *»Le ripercussioni del Patto a quattro in Inghilterra« a. a. O. S. 462 ff.*; Ernest Forichon, *»Le ripercussioni del Patto a quattro in Francia«, a. a. O. S. 466 ff.*; Werner von der Schulenburg, *»Le ripercussioni del Patto a quattro in Germania«, a. a. O. S. 470 ff.*; Francesco Coppola, *»Il Patto a Quattro« in »Politica«, Bd. 37, S. 241 ff.*; *»La France devant le Projet de Pacte à Quatre« (Discours de MM. Daladier et Paul-Boncour et discussion à la Chambre des Députés à l'occasion du Budget*

¹⁾ Der Text des ersten italienischen Entwurfes entstammt der *»Politica«, Bd. 37 (1933), S. 450.* Der englische Text vom 1. April 1933 beruht auf amtlicher Mitteilung. Die übrigen Texte sind dem französischen Blaubuch *»Pacte d'entente et de collaboration«, Paris 1933, entnommen.*