PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

8 March 1991 **Doc. 6399**

REPORT

on the amendment of Rule 55*a* of the Assembly's Rules of Procedure (special guest status)

(Rapporteur : Sir Geoffrey FINSBERG, United Kingdom, Conservative)

Summary

In the absence of written provisions to this end, it is proposed to add a new paragraph to Rule 55*a* of the Assembly's Rules of Procedure enabling the enlarged Bureau to suspend or withdraw special guest status.

I. Draft resolution

1. The Assembly refers to its Resolutions 917 (1989), 920 (1989) and 949 (1990) on special guest status (Rule 55*a* of the Rules of Procedure of the Assembly).

2. It considers that provision should be made for sanctions against the parliament of a state which has seriously infringed the conditions laid down in Rule 55*a*, paragraph 1.

3. Consequently, the Assembly decides to add two new paragraphs at the end of Rule 55*a*, to read as follows :

"8. Special guest status may be suspended or withdrawn at any time by the enlarged Bureau at the request of at least fifteen members of the Assembly or of one of the two committees involved in the procedure for the award of such status. In the case where the request comes from fifteen members of the Assembly, then the opinion of the Committee on Relations with European Non-Member Countries and the Political Affairs Committee should be sought urgently and forwarded to the enlarged Bureau within twenty-one days. The members of the enlarged Bureau shall be informed of any request for suspension or withdrawal at least two weeks before the meeting of the enlarged Bureau at which it is to be considered. The decision of the Bureau, enlarged to include the chairmen of the political groups, shall be taken by a majority of two-thirds of the votes cast.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

8 mars 1991 **Doc. 6399**

RAPPORT

sur la modification de l'article 55*bis* du Règlement de l'Assemblée (statut d'invité spécial)

(Rapporteur : Sir Geoffrey FINSBERG, Royaume-Uni, conservateur)

Résumé

En l'absence de dispositions écrites à cet effet, il est proposé d'ajouter un nouveau paragraphe à l'article 55*bis* du Règlement de l'Assemblée afin de permettre au Bureau élargi de suspendre ou de retirer le statut d'invité spécial.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée se réfère à ses Résolutions 917 (1989), 920 (1989) et 949 (1990) relatives au statut d'invité spécial (article 55*bis* du Règlement de l'Assemblée).

2. Elle considère que ce statut devrait être complété en matière de sanctions à l'encontre du parlement d'un Etat qui aura enfreint gravement les critères fixés au premier paragraphe de l'article 55*bis*.

3. Par conséquent, l'Assemblée décide d'ajouter deux nouveaux paragraphes à la fin de l'article 55*bis*, libellés comme suit :

«8. Le statut d'invité spécial pourra être suspendu ou retiré à tout moment par le Bureau élargi si une demande dans ce sens est présentée par au moins quinze membres de l'Assemblée ou par l'une des deux commissions qui interviennent dans la procédure d'attribution du statut. Si la demande émane de quinze membres, la commission des relations avec les pays européens non membres et la commission des questions politiques en seront saisies d'urgence pour avis qui devra être soumis au Bureau élargi dans un délai de vingt et un jours. Les membres du Bureau élargi seront informés de la demande de suspension ou de retrait deux semaines au moins avant la réunion du Bureau élargi au cours de laquelle cette demande sera examinée. La décision du Bureau, élargi aux présidents des groupes politiques, sera acquise à la majorité des deux tiers des votes exprimés.

9. In order to restore special guest status, the procedure provided for in paragraphs 1 to 3 of Rule 55*a* of the Rules of Procedure shall apply."

II. Explanatory memorandum

by Sir Geoffrey FINSBERG

A. *Introduction*

1. At its meeting on 1 February 1991 the Bureau asked the Committee on Rules of Procedure to suggest an amendment to Rule 55*a* of the Rules of Procedure (see appendix), which concerns special guest status, so as to introduce a procedure whereby such status could be suspended or even withdrawn.

The Assembly ratified this reference to the committee (No. 1715) that day.

2. This report describes the current situation under the Rules of Procedure, then puts forward a proposal for an amendment to Rule 55*a*.

B. *Current situation under the Rules of Procedure*

a. General considerations

3. Special guest status was introduced in 1989 (Resolution 917), mainly in order:

— to give representatives of the legislative assemblies of Central and Eastern Europe access to the Assembly;

— to prepare the ground for the gradual *rapprochement* of all the countries of Europe;

— to encourage the Central and East European countries to continue the process of democratisation (consolidation of the rule of law, respect for human rights).

b. Procedure for the examination of credentials

4. The procedure for the award of special guest status — Rule 55*a* of the Assembly's Rules of Procedure, Resolution 920 (1989) and Resolution 949 (1990) — makes no provision for the suspension or withdrawal of such status.

The Rules of Procedure do, however, provide that the credentials of the members of special guests delegations must be examined every year. Under paragraph 7 of Rule 55*a*, these credentials may give rise to objections or be contested on the grounds listed in paragraph 1 of the rule, which requires a country whose national legislative assembly enjoys special guest status to apply and implement:

9. Afin de bénéficier à nouveau du statut d'invité spécial, il y aura lieu de mettre en œuvre la procédure prévue aux paragraphes 1 à 3 de l'article 55*bis* du Règlement.»

II. Exposé des motifs

par Sir Geoffrey FINSBERG

A. *Introduction*

1. Lors de sa réunion du 1er février 1991, le Bureau a demandé à la commission du Règlement de proposer un amendement à l'article 55*bis* du Règlement (voir l'annexe) relatif au statut d'invité spécial afin d'introduire une procédure de suspension voire de retrait de ce statut.

L'Assemblée a ratifié ce renvoi le même jour (Renvoi nº 1715).

2. Le présent rapport décrit la situation réglementaire actuelle et présente dans un deuxième stade une proposition de modification de l'article 55*bis*.

B. *Situation réglementaire actuelle*

a. Généralités

3. Le statut d'invité spécial a été introduit en 1989 (Résolution 917) essentiellement pour:

— ouvrir l'Assemblée aux représentants des assemblées législatives de l'Europe du centre et de l'est;

— préparer le terrain à un rapprochement progressif de tous les pays du continent européen;

— encourager les pays de l'Europe centrale et orientale à poursuivre le processus de démocratisation (renforcement de l'État de droit, respect des droits de l'homme).

b. Procédure de vérification des pouvoirs

4. La procédure d'attribution du statut d'invité spécial — article 55*bis* du Règlement de l'Assemblée, Résolution 920 (1989) et Résolution 949 (1990) — n'a prévu aucune disposition relative à la suspension et au retrait de ce statut.

En revanche, le règlement prévoit que la vérification des pouvoirs des membres composant les délégations d'invités spéciaux doit être faite chaque année. D'après le paragraphe 7 de l'article 55*bis*, ces pouvoirs peuvent faire l'objet de réclamations ou de contestations fondées sur les critères énumérés au paragraphe 1 dudit article. Ce paragraphe présuppose qu'un pays dont l'assemblée législative nationale bénéficie du statut d'invité spécial applique et mette en œuvre:

— the Helsinki Final Act of 1 August 1975 and the instruments adopted at the CSCE conferences (for instance, the closing documents of the Vienna meeting of the states which took part in the CSCE, dated 15 January 1989, of the CSCE Conference on the Human Dimension, Copenhagen, 5 to 29 June 1990, and the CSCE principles as defined in the 1990 Paris Charter for a New Europe);

— the two United Nations international covenants of 16 December 1966 on civil and political rights and on economic, social and cultural rights.

5. Members of the delegations of special guests whose credentials are contested provisionally take part in the proceedings of the Assembly with the same rights as the other special guests until such time as the enlarged Bureau has taken a decision.

c. Suspension or withdrawal of special guest status

6. While the option described in paragraphs 4 and 5 above may be taken at the start of an ordinary session, that is in April/May, the Assembly or its governing bodies should also be able to take political measures whenever they see fit to do so. To this end one might envisage the application by analogy of other provisions of the Assembly's Rules of Procedure or of the Statute of the Council of Europe. But there are no provisions concerning the suspension or withdrawal of permanent observer status (Rule 55), any more than there are in the case of special guest status.

7. On the other hand, the Statute of the Council of Europe provides for two cases in which sanctions can be applied to the member states:

— the right of representation of a member state or associate member on the Committee of Ministers and in the Assembly may be suspended during such a period as its financial obligations have not been fulfilled (Article 9 of the Statute);

— a decision may be taken to suspend the right of representation of a member state or associate member which has seriously infringed the provisions of Article 3 of the Statute (recognition of the principle of the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms); this state/associate member may be requested to withdraw from the Council of Europe under the conditions laid down in Article 7 of the Statute and, if it does not comply, the Committee of Ministers may decide that the state/associate member shall cease to belong to the Council of Europe as from a date determined by the committee (Article 8 of the Statute).

8. It should be pointed out that Article 8, mentioned above, cannot apply even indirectly to

— l'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975 et les instruments adoptés au cours des conférences de la CSCE (par exemple les documents de clôture de la réunion de Vienne des Etats ayant participé à la CSCE (du 15 janvier 1989), de la Conférence de la CSCE sur la dimension humaine (réunion de Copenhague, 5-29 juin 1990), et les principes de la CSCE tels que définis dans la Charte de Paris (1990) pour une nouvelle Europe);

— les deux Pactes internationaux des Nations Unies du 16 décembre 1966 relatifs aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels.

5. Les membres des délégations d'invités spéciaux dont les pouvoirs sont contestés participent provisoirement aux travaux de l'Assemblée avec les mêmes droits que les autres invités spéciaux jusqu'à ce que le Bureau élargi ait statué.

c. Suspension ou retrait du statut d'invité spécial

6. Alors que l'option décrite ci-dessus aux paragraphes 4 et 5 peut être déclenchée à l'ouverture d'une session ordinaire, donc en avril-mai, l'Assemblée ou ses organes directeurs devraient aussi être en mesure d'agir sur le plan politique dès que cela semble opportun. A cette fin, on pourrait, par analogie, prévoir l'application d'autres dispositions du Règlement de l'Assemblée ou du Statut du Conseil de l'Europe. Or, le statut d'observateur permanent (article 55) ne connaît pas non plus de dispositions relatives à sa suspension ou à son retrait.

7. En revanche, le statut du Conseil de l'Europe prévoit deux cas où des sanctions peuvent être décidées contre les Etats membres:

— la possibilité de la suspension du droit de représentation d'un Etat membre (ou d'un membre associé) au Comité des Ministres et à l'Assemblée aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait à ses obligations financières (article 9 du Statut);

— la suspension du droit de représentation d'un Etat membre ou membre associé qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 du Statut (reconnaissance du principe de la prééminence du droit, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales); l'invitation de cet Etat ou membre associé à se retirer du Conseil de l'Europe dans les conditions prévues à l'article 7 du Statut et, à défaut d'un tel retrait, la décision du Comité des Ministres que l'Etat ou le membre associé cesse d'appartenir au Conseil à partir d'une date fixée par le Comité (article 8 du Statut).

8. Il y a lieu d'observer que l'article 8 précité ne saurait s'appliquer au statut d'invité spécial,

special guest status, since such status was introduced (in 1989) on the understanding that it would concern the Assembly alone.

9. Since the enlarged Bureau grants special guest status, it should be empowered, in certain circumstances, to withdraw it.

C. *Suggested amendment to Rule 55a of the Rules of Procedure*

10. It is suggested that, in order to make good the loopholes in the rules concerning sanctions against special guests who seriously infringe the conditions laid down in Rule 55*a*, paragraph 1, two new paragraphs be added at the end of this rule, specifying that:

— a motion requesting withdrawal/suspension should be tabled by at least fifteen members of the Assembly or by one of the two committees involved in the procedure for the award of special guest status;

— in the case where the request comes from fifteen members, then the opinion of the Committee on Relations with European Non-Member Countries and of the Political Affairs Committee should be sought urgently and forwarded to the enlarged Bureau within twenty-one days;

— the request would then be referred to the enlarged Bureau, and its members would be informed of it two weeks before the meeting at which the request was to be considered;

— the decision of the enlarged Bureau would be taken by a majority of two-thirds of the votes cast (the chairmen of the political groups would be entitled to vote, as in the case of the award of special guest status);

— a national legislative assembly whose special guest status had been suspended or withdrawn would, in order to obtain such status again, have to submit another application in accordance with the procedure laid down in paragraphs 1 to 3 of Rule 55*a* of the Rules of Procedure.

11. It is understood that a decision to withdraw or suspend special guest status would, *ipso facto*, invalidate the credentials of the delegation concerned whose members would be notified in writing by the Clerk of the Assembly of this decision. The Parliamentary Assembly would be informed of the decision through the progress report of the Bureau and Standing Committee.

12. Rule 55*a* would therefore be completed as follows:

"8. Special guest status may be suspended or withdrawn at any time by the enlarged Bureau at the request of at least fifteen members of the Assembly or of one of the two committees

même indirectement, puisqu'au moment de son introduction (1989), il était entendu que le statut d'invité spécial n'affecterait que l'Assemblée.

9. Etant donné que le Bureau élargi attribue le statut d'invité spécial, il devrait être habilité, sous certaines conditions, à le retirer.

C. *Proposition de modification de l'article 55bis du Règlement*

10. Pour remédier aux lacunes actuelles de la réglementation visant une sanction à l'encontre d'invités spéciaux qui enfreindraient gravement les critères fixés au paragraphe 1 de l'article 55*bis*, il est proposé d'ajouter deux nouveaux paragraphes à la fin de cet article qui pourraient spécifier que:

— l'initiative pour une demande de retrait ou de suspension devrait être prise par au moins quinze membres de l'Assemblée ou par l'une des deux commissions qui interviennent dans la procédure d'attribution du statut d'invité spécial;

— si la demande émane de quinze membres, la commission des relations avec les pays européens non membres et la commission des questions politiques en seront saisies pour un avis urgent, qui sera soumis au Bureau élargi sous vingt et un jours;

— le Bureau élargi serait ensuite saisi de la demande et ses membres en seraient prévenus deux semaines avant la réunion au cours de laquelle serait examinée la demande;

— la décision du Bureau élargi serait acquise à la majorité des deux tiers des votes exprimés (les présidents des groupes politiques ayant le droit de voter comme c'est le cas lors de l'attribution du statut);

— une assemblée législative nationale, dont le statut d'invité spécial aurait été suspendu ou retiré devrait, pour obtenir à nouveau le statut, réintroduire une demande conformément à la procédure prévue aux paragraphes 1 à 3 de l'article 55*bis* du Règlement.

11. Il est entendu qu'une décision de retrait ou de suspension du statut d'invité spécial mettrait *ipso facto* fin aux pouvoirs de la délégation concernée, dont les membres en seraient prévenus par écrit par le Greffier de l'Assemblée. Celle-ci serait informée de la décision au moyen du rapport d'activité du Bureau et de la Commission Permanente.

12. Par conséquent, l'article 55*bis* devrait être complété comme suit:

«8. Le statut d'invité spécial pourra être suspendu ou retiré à tout moment par le Bureau élargi si une demande dans ce sens est présentée par au moins quinze membres de l'Assemblée ou

involved in the procedure for the award of such status. In the case where the request comes from fifteen members, then the opinion of the Committee on Relations with European Non-Member Countries and the Political Affairs Committee should be sought urgently and forwarded to the enlarged Bureau within twenty-one days. The members of the enlarged Bureau shall be informed of any request for suspension or withdrawal at least two weeks before the meeting of the enlarged Bureau at which it is to be considered. The decision of the Bureau, enlarged to include the chairmen of the political groups, shall be taken by a majority of two-thirds of the votes cast.

9. In order to restore special guest status, the procedure provided for in paragraphs 1 to 3 of Rule 55*a* of the Rules of Procedure shall apply."

D. *Final remark*

13. The Committee on Rules of Procedure decided to present this report to the Standing Committee.

APPENDIX

Rule 55*a* of the Assembly's Rules of Procedure

Special guests [1]

Reporting committee : Committee on Rules of Procedure.

Budgetary implications for the Assembly : none.

Reference to committee: Bureau decision of 1 February 1991, ratified by the Assembly the same day (Reference No. 1715).

Draft resolution adopted without opposition by the committee on 7 March 1991.

Members of the committee : Sir *Geoffrey Finsberg (Chairman),* MM. *S. Gustafsson, Schieder (Vice-Chairmen),* Mrs *Albrink,* MM. Alloncle *(Alternate: Collette),* André *(Alternate: Pistre),* Andreis, Arnalds, Björklund, Capanna, Cassar, Colombo *(Alternate: Giagu de Martini),* De Decker, *Demiralp,* Dimmer, Eich, Farrelly, Faulds, Gaminde, *Gundersen,* Mrs Haller *(Alternate:* M. *Sager),* MM. Karcsay *(Alternate: Hörcsik), Lemoine,* van der Linden, *Lord,* Lyssarides, José Marques, Papapolitis, von Schmude *(Alternate: Wulff),* Strimitzer, Mrs *Timm.*

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

See Resolution 960 (Standing Committee, 11 March 1991).

1. See *Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe,* available from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

par l'une des deux commissions qui interviennent dans la procédure d'attribution du statut. Si la demande émane de quinze membres, la commission des relations avec les pays européens non membres et la commission des questions politiques en seront saisies d'urgence pour avis qui devra être soumis au Bureau élargi dans un délai de vingt et un jours. Les membres du Bureau élargi seront informés de la demande de suspension ou de retrait deux semaines au moins avant la réunion du Bureau élargi au cours de laquelle cette demande sera examinée. La décision du Bureau, élargi aux présidents des groupes politiques, sera acquise à la majorité des deux tiers des votes exprimés.

9. Afin de bénéficier à nouveau du statut d'invité spécial, il y aura lieu de mettre en œuvre la procédure prévue aux paragraphes 1 à 3 de l'article 55*bis* du Règlement.»

D. *Remarque finale*

13. La commission du Règlement a décidé de présenter ce rapport à la Commission Permanente.

ANNEXE

Article 55 *bis* du Règlement de l'Assemblée

Invités spéciaux [1]

Commission chargée du rapport : commission du Règlement.

Implications budgétaires pour l'Assemblée : néant.

Renvoi en commission : décision du Bureau de l'Assemblée du 1er février 1991, ratifiée le même jour par l'Assemblée (Renvoi n° 1715).

Projet de résolution adopté sans opposition par la commission le 7 mars 1991.

Membres de la commission : Sir *Geoffrey Finsberg (Président),* MM. *S. Gustafsson, Schieder (Vice-présidents),* Mme *Albrink,* Alloncle *(Remplaçant: Collette),* André *(Remplaçant: Pistre),* Andreis, Arnalds, Björklund, Capanna, Cassar, Colombo *(Remplaçant: Giagu de Martini),* De Decker, *Demiralp,* Dimmer, Eich, Farrelly, Faulds, Gaminde, *Gundersen,* Mme Haller *(Remplaçant:* M. *Sager),* MM. Karcsay *(Remplaçant: Hörcsik), Lemoine,* van der Linden, *Lord,* Lyssarides, José Marques, Papapolitis, von Schmude *(Remplaçant: Wulff),* Strimitzer, Mme *Timm.*

N.B. Les noms des membres qui ont participé au vote sont indiqués en italique.

Voir Résolution 960 (Commission Permanente, 11 mars 1991).

1. Voir *Règlement de l'Assemblée et Statut du Conseil de l'Europe,* disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.