PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

13 September 1991 **Doc. 6484**

REPORT

on the Council of Europe and the new sovereign republics of Eastern Europe

(Rapporteur : Mr TARSCHYS, Sweden, liberal)

Summary

The failure of the *coup d'état* of 19 to 21 August has changed the political map of Eastern Europe. New institutions have been created in the Soviet Union and the power of the republics is growing considerably. The Assembly should establish links with them and not limit its relations with the Soviet Union to the one "centre".

The report proposes :

1. The immediate granting of special guest status to Estonia, Latvia and Lithuania[1].

2. An invitation extended to the parliaments of the four "European" republics of the Soviet Union to take part in certain forms of co-operation sponsored by the Council of Europe, in particular in the fields of the promotion of democracy and the protection of human rights, especially minority rights.

I. Draft resolution[2]

1. The Assembly expresses its deep satisfaction at the failure of the *coup d'état* of 19 to 21 August in the Soviet Union and congratulates the President and Parliament of the Russian Republic, the President of the Soviet Union and the Russian people, on their successful resistance to the attempt to suppress democratic principles and civic rights.

1. The enlarged Bureau intends to take a decision on 18 September 1991.

2. This draft resolution was unanimously adopted by the Committee on Relations with European Non-Member Countries on 4 September 1991, it being understood that the Political Affairs Committee would also adopt a text at its meeting on 6 September. In order to avoid the presentation of two different texts on the same subject, the committee instructed Mr Tarschys to try to reach a compromise. He took part in the meeting of the Political Affairs Committee on 6 September and can personally accept the texts adopted by it. He proposes that the issue be rediscussed at the meeting of the Committee on Relations with European Non-Member Countries on 19 September 1991. See Doc. 6486.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

13 septembre 1991 **Doc. 6484**

RAPPORT

sur le Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines d'Europe de l'Est

(Rapporteur : M. TARSCHYS, Suède, libéral)

Résumé

L'échec du coup d'Etat du 19 au 21 août a transformé la carte politique de l'Europe de l'Est. L'Union Soviétique s'est dotée de nouvelles institutions et le pouvoir des républiques s'accroît considérablement. L'Assemblée devrait tisser des liens avec elles et ne pas limiter ses relations avec l'Union Soviétique au seul « centre ».

Le rapport propose :

1. L'attribution immédiate du statut d'invité spécial à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie[1].

2. L'invitation des parlements des quatre républiques « européennes » de l'URSS à participer à certaines formes de coopération organisées par le Conseil de l'Europe, en particulier dans les domaines de la promotion de la démocratie et la protection des droits de l'homme, notamment des droits des minorités.

I. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée exprime sa profonde satisfaction devant l'échec du coup d'Etat du 19 au 21 août en Union Soviétique et félicite le Président et le Parlement de la République de Russie, le Président de l'URSS et le peuple russe pour leur résistance couronnée de succès à la tentative visant à supprimer les principes démocratiques et les droits civils.

1. Le Bureau élargi de l'Assemblée se propose de prendre une décision le 18 septembre 1991.

2. Ce projet de résolution a été adopté à l'unanimité par la commission des relations avec les pays européens non membres le 4 septembre 1991, étant entendu que la commission des questions politiques adopterait également un texte à sa réunion du 6 septembre. Pour éviter la présentation de deux textes différents sur le même sujet, la commission a chargé M. Tarschys d'essayer de trouver un compromis. Celui-ci a participé à la réunion de la commission des questions politiques du 6 septembre et peut, pour sa part, se rallier aux textes adoptés par cette commission. Il propose que la question soit reprise lors de la réunion de la commission des relations avec les pays européens non membres du 19 septembre 1991. Voir Doc. 6486.

2. It welcomes the restoration of independent statehood in the Baltic republics and notes that the independence of Estonia, Latvia and Lithuania has now been recognised by the Soviet Union, the Russian Republic and most European countries.

3. It notes that declarations of independence have also been made by the parliaments of eight other republics in the Soviet Union and that many decisions have been taken to strengthen significantly the competence and prerogatives of the republics.

4. It notes that the republics of the Soviet Union now regard themselves as sovereign and aspire to develop their own international relations. It also notes the continuing discussions on a new Union treaty aimed at defining the division of functions between the Union and the sovereign republics.

5. It expresses its concern about the threats to European and global security that might result from insufficient control over the nuclear arsenal of the Soviet armed forces.

6. It is also concerned about the proliferation of ethnic tensions in Eastern Europe and insists that high standards of minority protection are necessary to prevent and resolve such conflicts.

7. It is conscious of the serious economic problems besetting Eastern Europe and is convinced that generous Western support is required, especially in the form of emergency assistance, transfer of know-how and encouragement to trade. It emphasises the need for stabilisation measures necessary to expand the opportunities for domestic and foreign investments in the East European economies.

8. It welcomes the efforts of the new sovereign republics to develop their parliamentary institutions and to promote the values of pluralist democracy by abolishing the political monopoly of the Communist Party.

9. Therefore the Assembly:

i. calls on the government of the Soviet Union and the governments of the sovereign republics of the Soviet Union to settle all remaining problems in their relations with the Baltic states through peaceful negotiations and refrain from all use of violence;

ii. calls on the governments of the Baltic republics to examine the conclusions that will be presented by the legal experts appointed by the Council of Europe;

iii. calls on the governments in Eastern Europe to develop high standards of minority

2. Elle se réjouit de la restauration du caractère d'Etat indépendant des républiques baltes et note que l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie a maintenant été reconnue par l'Union Soviétique, la République de Russie et par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Elle constate que des déclarations d'indépendance ont également été proclamées par les parlements de huit autres républiques en URSS et que de nombreuses décisions ont été prises pour renforcer considérablement les compétences et les prérogatives des républiques.

4. Elle prend note que les républiques de l'Union Soviétique se considèrent à présent comme souveraines et qu'elles aspirent à développer leurs propres relations internationales. Elle constate également que les discussions sur un nouveau traité de l'Union se poursuivent en vue de définir la répartition des fonctions entre l'Union et les républiques souveraines.

5. Elle exprime sa préoccupation devant les menaces sur la sécurité européenne et mondiale qui pourraient résulter d'un contrôle insuffisant de l'arsenal nucléaire des forces armées soviétiques.

6. Elle s'inquiète aussi de la multiplication des tensions ethniques en Europe de l'Est et insiste sur le fait que des normes élevées de protection des minorités sont nécessaires pour prévenir et résoudre de tels conflits.

7. Elle est consciente des graves problèmes économiques auxquels est confrontée l'Europe de l'Est et se déclare convaincue qu'un soutien occidental généreux est indispensable, spécialement sous la forme d'une aide d'urgence, d'un transfert de savoir-faire et d'un encouragement aux échanges commerciaux. Elle met l'accent sur la nécessité de prendre des mesures de stabilisation afin d'élargir les possibilités d'investissements étrangers et intérieurs dans les économies d'Europe orientale.

8. Elle se réjouit des efforts des nouvelles républiques souveraines pour développer leurs institutions parlementaires et promouvoir les valeurs de la démocratie pluraliste en abolissant le monopole politique du parti communiste.

9. Par conséquent, l'Assemblée:

i. en appelle au Gouvernement de l'URSS et aux gouvernements des républiques souveraines de l'URSS pour qu'ils résolvent tous les problèmes subsistant dans leurs relations avec les Etats baltes par la voie de négociations pacifiques et pour qu'ils s'abstiennent de tout recours à la violence;

ii. en appelle aux Gouvernements des républiques baltes pour qu'ils examinent les conclusions qui seront présentées par les experts juridiques engagés par le Conseil de l'Europe;

iii. en appelle aux gouvernements d'Europe orientale pour qu'ils mettent en place

protection safeguarding the rights of all residents;

iv. instructs its Committee on Relations with European Non-Member Countries to continue reporting on the situation in Eastern Europe and to consider the practical forms of extending our co-operation with the new sovereign republics;

v. instructs its Committee on Legal Affairs and Human Rights to consider concrete steps to be taken in support of the defence of civic rights in Eastern Europe, particularly in the field of minority rights;

vi. calls on the Committee of Ministers to speed up its work on drawing up a convention on minority rights, as was requested in Recommendation 1134 adopted on 1 October 1990.

II. Explanatory memorandum

by Mr TARSCHYS

1. The suppression of the attempted *coup d'état* of 19 to 22 August is changing the political map of Eastern Europe. While the future of the Soviet Union as a federal entity is still shrouded in a mist of uncertainty, its republics are preparing themselves for various forms of political sovereignty. In the wake of the *coup d'état*, the following republics have declared themselves independent: Estonia (19 August), Latvia (20 August), the Ukraine (24 August), Byelorussia (25 August) and Moldavia (27 August). They were followed later by Uzbekistan, Kirgizia, Azerbaijan and Tadzhikistan Lithuania and Georgia had already declared themselves independent in 1990. In Armenia, there will shortly be a referendum on independence. Russia has not issued a formal declaration of independence but her president and parliament have considerably expanded their ambitions of governance by claiming authority over important functions hitherto exercised by the union.

2. The restoration to independent statehood of the three Baltic republics has been recognised by the Russian Republic, by the Soviet Union (6 September), by most member states of the Council of Europe, and by a large number of states outside Europe. Iceland had already recognised the independence of Lithuania last year. Concrete measures are now taken to re-establish diplomatic relations between member states and the Baltic republics.

3. The new sovereign republics of Eastern Europe (NSREE) are clearly emerging as independent political entities in European politics. The following memorandum presents a short constitutional background to the recent developments (I),

des normes élevées pour la protection des minorités et la sauvegarde des droits de tous les résidents;

iv. demande à sa commission des relations avec les pays européens non membres de continuer à faire rapport sur la situation en Europe de l'Est et d'examiner les moyens pratiques d'étendre notre coopération avec les nouvelles républiques souveraines;

v. demande à sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme d'examiner les mesures concrètes à prendre pour assurer la défense des droits civils en Europe orientale, en particulier dans le domaine des droits des minorités;

vi. en appelle au Comité des Ministres pour qu'il accélère l'élaboration d'une convention sur les droits des minorités, telle qu'elle a été réclamée dans sa Recommandation 1134 adoptée le 1er octobre 1990.

II. Exposé des motifs

par M. TARSCHYS

1. L'échec de la tentative de coup d'Etat du 19 au 21 août 1991 change la carte politique de l'Europe de l'Est. Alors que l'avenir de l'Union Soviétique, en tant qu'entité fédérale, reste du domaine de l'incertitude, ses républiques se préparent à différentes formes de souveraineté politique. A la suite du coup d'Etat, les républiques suivantes se sont déclarées indépendantes : l'Estonie (le 19 août), la Lettonie (le 20 août), l'Ukraine (le 24 août), la Biélorussie (le 25 août) et la Moldavie (le 27 août). Elles ont été suivies par l'Ouzbékistan, le Kirghizistan, l'Azerbaïdjan et le Tadjikistan. La Lituanie et la Géorgie s'étaient déjà déclarées indépendantes en 1990. En Arménie, un référendum sur l'indépendance sera prochainement organisé. La Russie n'a pas fait de déclaration officielle d'indépendance, mais son Président et son Parlement ont largement étendu leurs ambitions de pouvoir en revendiquant d'importantes fonctions exercées jusque-là par l'Union.

2. La restauration du caractère d'Etat indépendant des trois républiques baltes a été reconnue par la République de Russie, l'Union Soviétique (6 septembre), la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe et un grand nombre d'Etats en dehors de l'Europe. Quant à l'Islande, elle avait reconnu l'indépendance de la Lituanie dès l'an dernier. A l'heure actuelle, des mesures concrètes sont prises pour rétablir des relations diplomatiques entre les Etats membres et les républiques baltes.

3. Les nouvelles républiques souveraines d'Europe de l'Est (NRSEE) apparaissent nettement comme des entités politiques indépendantes dans le monde politique européen. Le présent rapport présente tout d'abord un bref rappel constitu-

outlines some implications for Western and Central Europe (II) and suggests an agenda for action for the Council of Europe (III). In Appendix I, it also presents a summary of the exchange of views on the situation in the Baltic republics held in Helsinki on 27 June 1991.

I. The emergence of sovereign republics

4. Since its inception in 1922 and its first constitution in 1923, the Soviet Union was always a federal state. The union was conceived as a polity into which the republics entered voluntarily. Their right to leave the union was also recognised. Under Article 72 of the present Constitution of the Soviet Union, "every union republic retains the right to freely secede from the Soviet Union".

In the official commentary of the Constitution (co-authored by the previous Speaker of the Supreme Soviet, Mr Lukyanov), Article 72 is explained as follows: "The norm on the right to secede legally establishes the principle of free will... This right of a union republic is indisputable. The assent of neither the supreme bodies of the Soviet Union, nor of the other union republics is needed for its implementation".

5. On 3 April 1990, the Supreme Soviet of the Soviet Union adopted the Law on Secession spelling out the concrete procedure to be followed by a republic wishing to secede from the union. According to this law, the proposed secession should be supported by a two-thirds majority of the whole electorate of a given republic. If this requirement was fulfilled, there would be a transition period of five years during which the whole body of Soviet legislation would remain in force. After that, a second referendum would be held if required by no less than 10% of the population. The final secession should be confirmed by the Congress of Deputies of the Soviet Union.

6. The last year has seen a lively constitutional discussion in the Soviet Union on the constitutional status of the union in relation to the republics. In the referendum of 17 March 1991, the majority of the electorate in nine republics declared themselves in favour of a renovated union. In the spring and summer of this year, leaders of these republics have engaged in the preparation of a new union treaty. While leaders of all nine republics at one stage declared themselves prepared to sign the treaty (hence the expression "nine plus one"), the positions of some of them was somewhat more ambiguous in August of 1991 when the signing of the treaty was due to begin.

7. An important objective of the coup was, by all appearances, to prevent this process from

tionnel de la nouvelle évolution, détaille certaines implications pour l'Europe occidentale et centrale, et enfin suggère un programme d'action pour le Conseil de l'Europe. Dans l'annexe I sera présentée une synthèse de l'échange de vues sur la situation dans les républiques baltes, tenu à Helsinki le 27 juin 1991.

I. L'apparition de républiques souveraines

4. Depuis sa création en 1922 et sa première Constitution en 1923, l'Union Soviétique a toujours été un Etat fédéral. L'Union était conçue comme un cadre dans lequel les républiques sont entrées de leur plein gré. Le droit de quitter l'Union était également reconnu. Aux termes de l'article 72 de l'actuelle Constitution de l'URSS, «chaque république de l'Union conserve le droit de faire librement sécession de l'Union Soviétique».

Dans le commentaire officiel de la Constitution (dont l'un des auteurs était M. Loukianov, ex-Président du Soviet suprême), l'article 72 est interprété de la manière suivante : «Le concept du droit de sécession établit juridiquement le principe du libre choix (...) Ce droit appartenant aux républiques de l'Union est incontestable. L'assentiment ni des organes suprêmes de l'Union Soviétique, ni des autres républiques de l'Union n'est nécessaire pour sa mise en œuvre.»

5. Le 3 avril 1990, le Soviet suprême de l'URSS a adopté une loi sur la sécession qui indique la procédure concrète à suivre par une république souhaitant quitter l'Union. Aux termes de cette loi, la proposition de faire sécession doit recueillir au moins la majorité des deux tiers de l'ensemble de l'électorat d'une république donnée. Si cette condition est remplie, il y aura une période de transition de cinq ans, durant laquelle l'ensemble de la législation soviétique restera en vigueur. Ensuite, un second référendum pourra être organisé s'il est exigé par plus de 10% de la population. La sécession définitive doit être confirmée par le Congrès des députés du peuple de l'URSS.

6. On a assisté au cours de l'année dernière à une vive discussion en Union Soviétique sur le statut constitutionnel de l'Union dans ses relations avec les républiques. Au référendum du 17 mars 1991, la majorité de l'électorat dans neuf républiques s'est déclarée en faveur d'une Union rénovée. Au printemps et en été de cette année, les dirigeants de ces républiques se sont engagés dans la préparation d'un nouveau traité de l'Union. Alors que les dirigeants des neuf républiques se sont déclarés à un certain stade prêts à signer le traité (d'où l'expression «neuf plus un»), la position de certains d'entre eux était devenue un peu plus ambiguë en août 1991, au moment où la signature du traité devait commencer.

7. L'un des principaux buts du coup d'Etat consistait, selon toute apparence, à empêcher ce

beginning. In the various drafts of the union treaty which have been circulated (though not published), emphasis has been given to the concept of sovereignty. Thus, the acronym USSR (in Russian SSSR) would have been retained by making the first "s" mean "sovereign" rather than "socialist". The draft union treaty was based on the notion that the union was constituted by sovereign states transferring only a limited range of their prerogatives and responsibilities to the federal level.

8. Negotiations on the union treaty are likely to be resumed. What has already been recognised through a wide range of unilateral declarations, however, is the notion of the republic sovereignty. The Law on Secession must by now be regarded as obsolete. What has grown out of the constitutional discussion, on the one hand, and the declarations in the aftermath of the abortive coup, on the other, is a paradigm shift in Soviet constitutional doctrine. If the old paradigm identified the status of independence as something attained through secession from the union, the new paradigm implies that the union will survive only if the sovereign republics choose to remain members of it. Where the old reasoning defined independence as the result of exit, secession, or exclusion, the new reasoning treats independence as the point of departure and makes inclusion into the union a matter of free choice for the various republics.

9. The notion of republic sovereignty was confirmed through the decisions of the Congress of People's Deputies on 6 September. At this time, an interim constitutional structure was established including the following three components:

i. a State Council led by the Soviet president and consisting of leaders of all participating republics;

ii. an Interrepublic Economic Committee consisting of representatives from each republic; its chairman will be named by the President of the Soviet Union;

iii. a new bicameral Supreme Soviet with a Council of the Republics (twenty representatives from each republic, fifty-two from Russia, but one vote for each republic) and a Council of the Union.

10. The Congress made no formal decision on the future of the Soviet Union, but the prevailing opinion at this stage seems to be that the new political entity replacing the previous structure will allow for variable forms of membership and depth of involvement. It is generally believed that some republics will prefer to be members of a federal system while others will opt for some looser type of association with this system. A pattern sometimes invoked is that of the tzarist empire with its special status for some of the territories.

processus de se mettre en œuvre. Dans les différents projets de traité de l'Union qui ont été distribués (mais non publiés), l'accent a été mis sur le concept de souveraineté. Ainsi, le nom URSS (en russe SSSR) aurait été conservé en donnant au premier «S» la signification de «souveraines» au lieu de «socialistes». Le projet de traité de l'Union se fondait sur la notion que l'Union était constituée d'Etats souverains transférant seulement une partie limitée de leurs prérogatives et responsabilités au niveau fédéral.

8. Il est probable que les négociations sur le traité de l'Union se poursuivront. Mais ce qui a déjà été reconnu à la suite d'une longue série de déclarations unilatérales, c'est la notion de souveraineté des républiques. La loi sur la sécession doit à présent être considérée comme obsolète. Il est ressorti de la discussion constitutionnelle, d'une part, et des déclarations qui ont suivi l'échec du coup d'Etat, de l'autre, un changement de conception dans la doctrine constitutionnelle soviétique. Si l'ancienne conception considérait que le statut d'indépendance devait être obtenu par la sécession de l'Union, la nouvelle conception veut que l'Union ne puisse survivre que si les républiques souveraines choisissent d'en rester membres. Alors que l'ancienne doctrine voyait l'indépendance comme le résultat de la sortie, de la sécession ou de l'exclusion, la nouvelle approche considère l'indépendance comme le point de départ et fait de l'adhésion à l'Union une question de libre choix pour les différentes républiques.

9. La notion de souveraineté des républiques a été confirmée par les décisions du Congrès des députés du peuple le 6 septembre. A cette occasion a été mise en place une structure constitutionnelle transitoire comprenant les trois organes suivants:

i. un Conseil d'Etat dirigé par le Président de l'URSS, comprenant les dirigeants de toutes les républiques participantes;

ii. un Comité économique interrépublicain, formé de représentants de chaque république; son président sera nommé par le Président de l'URSS;

iii. un nouveau Soviet suprême bicaméral comprenant un Conseil des républiques (vingt représentants de chaque république, cinquante-deux de la Russie, mais un vote pour chaque république) et un Conseil de l'Union.

10. Le Congrès n'a pas pris de décision officielle sur l'avenir de l'Union Soviétique, mais la plupart des observateurs estiment à ce stade que la nouvelle entité politique qui remplacera la structure précédente permettra des formules variables de participation et d'intensité en matière d'association. On considère en général que certaines républiques préféreront être membres d'un système fédéral, tandis que d'autres choisiront une formule d'association moins rigide. Certains font allusion à une structure rappelant l'empire des tsars, qui réservait un statut spécial à certains territoires.

II. Some implications for Western and Central Europe

11. The weakening of the Soviet Union as a federal entity and the emergence of the NSREEs as independent states have far-reaching implications for the countries of Western and Central Europe. Of particular significance are security considerations, economic issues and political relations.

12. Grave security problems arise with the potential loss of central control in the Soviet Union. It is vitally important for the security of Western and Central Europe that the lethal arsenals of the Soviet armed forces are guarded with strict discipline and that the interest in private enterprise and local autonomy is not allowed to spill over into the military field.

13. Particular attention must be given to the risk for armed conflicts inside the Soviet Union, whether along political lines (conservative-democratic, as in the recent abortive coup) or along ethnic lines (as in the conflict between Azeris and Armenians). This risk is exacerbated by the claims for revision of territorial boundaries that have been made in recent times. It is clearly in the interest of European security that all such conflicts are settled peacefully and that territorial claims are withdrawn in exchange for guarantees that the rights of minorities (which by definition are often majorities in limited areas) will be fully respected by all governments concerned.

14. The economic problems confronting the NSREEs are staggering. The collapse of the planned economy has given way to an inefficient and disjointed barter economy. The inflationary process is moving in the direction of hyperinflation. Because of a previous commitment to concentration and overspecialisation, many vital products are produced only at one single location in the Soviet Union (or even one single location in a given republic). At the same time, many enterprises are underspecialised in that they have to provide a broad range of their own inputs at high cost. Insecurity and uncertainty about the future framework for industrial and commercial activities remain powerful obstacles to both foreign and domestic investment in the NSREE economies.

15. The decline of economic activity in the NSREEs has created a shortfall in both supply and demand for the economies in Central Europe (including Finland) that were previously dependent on exchange within the Socialist System. Western Europe, with its more limited Soviet trade, has thus far been little affected by the present economic turmoil in the NRSEE countries. But it

II. Des implications pour l'Europe occidentale et centrale

11. L'affaiblissement de l'Union Soviétique en tant qu'entité fédérale et l'émergence des NRSEE comme Etats indépendants auront d'importantes implications pour les pays d'Europe occidentale et centrale. Il s'agit plus particulièrement des questions de sécurité, des problèmes économiques et des relations politiques.

12. De graves problèmes de sécurité apparaissent au moment de la perte potentielle de contrôle central en Union Soviétique. Que les arsenaux mortels des forces armées soviétiques soient surveillés avec beaucoup de rigueur et que l'intérêt porté à la libre entreprise et à l'autonomie locale ne puisse déborder dans le domaine militaire sont deux questions d'une importance vitale pour la sécurité de l'Europe occidentale et centrale.

13. Une attention particulière doit être prêtée aux risques de conflits armés à l'intérieur de l'Union Soviétique, que ce soit sur le plan politique (conservateurs/démocrates, comme au cours du récent coup d'Etat qui a échoué) ou sur le plan ethnique (comme c'est le cas dans le conflit entre les Azéris et les Arméniens). Ce risque est exacerbé par les revendications visant à la modification des frontières territoriales, auxquelles nous avons assisté récemment. Il est clairement dans l'intérêt de la sécurité européenne que tous les conflits de cette sorte soient réglés de manière pacifique et que les revendications territoriales soient retirées en échange de garanties que les droits des minorités (qui, par définition, sont souvent des majorités dans des régions limitées) seront pleinement respectés par tous les gouvernements concernés.

14. Les problèmes économiques auxquels sont confrontées les NRSEE sont quasi insurmontables. L'échec de l'économie planifiée a fait place à une économie de troc inefficace et irrationnelle. La tendance inflationniste s'oriente vers l'hyperinflation. En raison de l'ancienne volonté de concentration et de spécialisation excessives, de nombreux produits d'une importance vitale ne sont fabriqués que dans un seul endroit en Union Soviétique (ou même dans un seul endroit dans une république donnée). Au même moment, de nombreuses entreprises sont sous-spécialisées, dans la mesure où elles doivent produire à des coûts élevés une large partie de leurs propres approvisionnements. L'insécurité et le manque de confiance dans le cadre futur des activités industrielles et commerciales restent d'importants obstacles aux investissements étrangers et intérieurs dans les économies des NRSEE.

15. Le déclin de l'activité économique dans les NRSEE a entraîné un déficit à la fois de l'offre et de la demande des économies d'Europe centrale (y compris la Finlande) qui dépendaient auparavant des échanges dans le cadre du système socialiste. L'Europe occidentale jusqu'à présent n'a été que peu affectée par la présente crise économique des NRSEE grâce à la faible importance de ses

remains a common interest for all of Europe to support the economic transformation of the NRSEEs. Considerable efforts must be made to make a wide range of the know-how of the advanced industrial countries available to Eastern Europe. In the short run, there may also be a need for emergency assistance to areas in particular distress. In a longer perspective it is vitally important to improve the preconditions for a resource flow from the West in the form of productive investments.

16. The political problems ahead include a stabilisation of the new political entities and the search for effective forms of co-operation between them and with the outside world. Some of these questions can be solved through the elaboration of a new union treaty. Other crucial tasks are to develop a structure of democratic institutions and a sustaining infrastructure of political parties, media opinion, and interested organisations.

III. An agenda for the Council of Europe

17. The Council's relations with the Soviet republics have hitherto been channeled through the Supreme Soviet of the Soviet Union. This needle's eye is now too small for the camel. Direct relations should be established with the NSREEs. But who should be our partners and what areas of co-operation should be given priority? I shall address these two questions in turn.

a. Which partners?

18. Since the abolition of the Finno-Carelian Republic, the Soviet Union has consisted of fifteen union republics. These differ both in their attitudes to the issue of sovereignty and in their proximity to the present member states of the Council of Europe. Grouping the republics along these two dimensions, we might distinguish between four different categories:

i. The Baltic republics: Estonia, Latvia and Lithuania have applied for special guest status in the Assembly. Their re-established independence has now been recognised by most member states of the Council of Europe.

ii. The Ukraine, Belarus and Moldova are wholly within the European part of the Soviet Union and have all declared themselves independent. Russia has the overwhelming majority of its population west of the Urals and has expressed strong claims to take over a wide range of functions previously exercised by the union.

iii. Of the three Caucasian republics of Azerbaijan, Georgia and Armenia, the latter two

liens commerciaux avec l'Union Soviétique. Mais il va de l'intérêt général de l'ensemble de l'Europe de supporter la transformation économique des NRSEE. D'importants efforts doivent être consentis pour mettre à la disposition de l'Europe orientale une grande partie du savoir-faire des pays industriellement avancés. A court terme, pourrait également s'avérer nécessaire une assistance urgente en faveur des zones particulièrement exposées. A plus long terme, l'amélioration des flux de ressources de la part de l'Ouest, sous la forme d'investissements productifs, sera d'une importance capitale.

16. Les problèmes politiques à venir comprennent la stabilisation des nouvelles entités politiques et la recherche de formes efficaces de coopération entre elles et avec le monde extérieur. Certaines de ces questions peuvent être résolues grâce à l'élaboration d'un nouveau traité de l'Union. Font partie des autres tâches d'importance cruciale le développement d'un réseau d'institutions démocratiques et d'une infrastructure de base pour les partis politiques, les moyens de communication et les organisations de défense des différents intérêts.

III. Un programme pour le Conseil de l'Europe

17. Les relations du Conseil avec les républiques soviétiques ont jusqu'à présent transité par le Soviet suprême de l'Union Soviétique. Cette approche est à présent dépassée. Des relations directes devraient être établies avec les NRSEE. Mais qui devraient être nos partenaires et quels devraient être les domaines de coopération prioritaires? J'examinerai successivement ces deux questions.

a. Quels partenaires?

18. Depuis la disparition de la République finno-carélienne, l'Union Soviétique a compris quinze républiques. Celles-ci diffèrent la fois dans leur attitude vis-à-vis des questions de souveraineté et dans leur proximité des actuels Etats membres du Conseil de l'Europe. En groupant les républiques selon ces deux critères, il est possible d'en distinguer quatre catégories différentes:

i. Les républiques baltes: l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont sollicité le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée. Leur indépendance retrouvée a, à présent, été reconnue par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

ii. L'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie se situent entièrement dans la partie européenne de l'Union Soviétique et se sont toutes déclarées indépendantes. En Russie, l'énorme majorité de la population se situe à l'ouest de l'Oural et cette république a fortement revendiqué la prise en charge d'une importante série de fonctions qui étaient auparavant exercées par l'Union.

iii. Parmi les trois républiques caucasiennes d'Azerbaïdjan, de Géorgie et d'Arménie, les

have come out strongly in favour of independence. While it is somewhat open to dispute whether these republics belong to Europe in a geographical sense, there have long been important cultural links between Europe and the Caucasian area.

iv. The five Central Asian republics (Kazakhstan, Kirgizia, Tadzhikistan, Turkmenistan and Uzbekistan) are further removed both geographically and culturally. The future status of these republics remains to be determined.

19. A step-by-step approach to establishing relations with the NSREEs would seem fruitful. The two first steps in such an approach could be the following two measures:

— the immediate granting of special guest status to Estonia, Latvia and Lithuania;

— an invitation extended to the parliaments of the seven republics in categories i and ii to take part in certain forms of co-operation sponsored by the Council of Europe, for example the Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy, and the organisation of specialised conferences involving these seven NSREEs.

b. Which areas of co-operation?

20. Of the main problems facing Europe as a result of the weakening of the Soviet Union and the emergence of the NSREEs, it seems obvious that the security issues are primarily a concern for other European institutions (such as the CSCE and WEU). The economic problems and some of their repercussions may perhaps fruitfully be dealt with by some of our committees, but it is nevertheless obvious that concrete measures in this field will have to be considered primarily by other bodies than the Council of Europe. Suffice it to mention in this context the G7 summits, the IMF, the World Bank, the EBRD, the European Community, the ECE and OECD.

21. The Council of Europe, if it is to achieve anything, cannot try to do everything. With a view to our comparative advantage it would seem reasonable to concentrate, at least at the outset, on two main areas of activity: support for democratic development, and support for the protection of civic rights with particular emphasis on minority rights.

22. In the first field, we may distinguish between "the hardware" and "the software" of democracy. The former notion stands for the formal political institutions which must be built to establish a democratic political system. These institutions are typically defined by constitutions and

deux dernières se sont fortement prononcées en faveur de l'indépendance. S'il n'est pas tout à fait clair que celles-ci appartiennent à l'Europe dans le sens géographique, pendant longtemps de nombreux liens culturels ont existé entre l'Europe et la région du Caucase.

iv. Les cinq républiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) sont plus éloignées sur les plans géographique et culturel. Il faut encore fixer le statut à venir de ces républiques.

19. Une approche au cas par cas en vue d'établir des relations avec les NRSEE semble être la voie la plus appropriée. Les deux premières étapes dans une telle approche pourraient être les suivantes:

— attribuer immédiatement le statut d'invité spécial à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie;

— inviter les parlements des sept républiques mentionnées sous i et ii à participer à certains domaines de coopération mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, par exemple les Conférences de Strasbourg sur la démocratie parlementaire et l'organisation de conférences spécialisées associant ces sept NRSEE.

b. Quels domaines de coopération?

20. Parmi les principaux problèmes auxquels aura à faire face l'Europe à la suite de l'affaiblissement de l'Union Soviétique et de l'émergence des NRSEE, il semble évident que les questions de sécurité concernent avant tout d'autres institutions européennes (telles que la CSCE et l'UEO). Les problèmes économiques et certaines de leurs répercussions pourront peut-être être avantageusement traités par quelques-unes de nos commissions, mais il semble évident que les mesures concrètes dans ce domaine doivent avant tout être examinées par d'autres organisations que le Conseil de l'Europe. Il suffit de mentionner à cet égard les Sommets du G7, le FMI, la Banque mondiale, la BERD, la Communauté européenne, la Commission économique pour l'Europe et l'OCDE.

21. S'il veut vraiment réaliser quelque chose, le Conseil de l'Europe ne doit pas essayer de tout faire. Compte tenu de nos atouts comparatifs, la voie de la raison voudrait que nous nous concentrions, au moins au départ, sur deux domaines d'activité principaux: l'appui au développement démocratique et le soutien à la protection des droits civils, particulièrement des droits des minorités.

22. Dans le premier de ces domaines, on pourrait faire une distinction entre l'«infrastructure» et la «superstructure» de la démocratie. Le premier de ces concepts concerne les institutions politiques officielles qui doivent être mises en place pour construire un système politique démo-

quasi-constitutional statutes. Although several emerging democracies in Central and Eastern Europe have already adopted their regulatory framework for these formal institutions, it seems obvious that they are still groping their way towards efficient and widely accepted structures. Others, particularly some of the NSREEs, are as yet at the very inception of this search for functioning constitutions.

23. Formal institutions, however, cannot sustain a democratic system unless they are underpinned by an infrastructure of informal institutions. Democracy in Western Europe relies heavily on the social mobilisation of groups, parties, interests and opinions. A pluralist system of mass communications is also an indispensable precondition for democratic growth and maturation. As the countries of Central and Eastern Europe now seek to develop their democratic systems, this "software" requires particular attention. Legal rules protecting the freedom of assembly, expression, etc. are necessary but not sufficient to promote a culture of pluralism and tolerance.

24. In both of these fields, there is a need to expand the scope for sharing experiences and drawing lessons from other countries. The Council of Europe could serve as a clearing house and forum for discussion and contacts between the NSREEs and the countries of Western and Central Europe.

25. The other field of concentration should be the minorities issue, which is a matter of grave dimensions in many parts of Central and Eastern Europe. The tragic course of history over the last half-century and more have left many ethnic communities with a feeling that they have for too long been trampled under foot by other ethnic groups. In the emerging NSREEs in particular there is a strong element of national revival and reassertion. Yet interethnic rivalry, whatever its historic background, must nowhere be allowed to lead to social, political, cultural or economic discrimination, and the previous oppression of one ethnic group by another can in no way justify the subsequent oppression of the latter group by the former.

26. High standards of minority rights and minority protection must therefore be set in all NSREEs. The Council of Europe should expand its activities in this field and seek new ways of promoting reconciliation between ethnic groups and the defence of minority rights. A pilot contribution is the examination of some parts of the legislation of the Baltic republics undertaken at the

cratique. Ces institutions reposent traditionellement sur des constitutions et des actes paraconstitutionnels. Bien que plusieurs démocraties naissantes d'Europe centrale et orientale aient déjà adopté leur cadre réglementaire pour la mise en place de telles institutions officielles, il apparaît à l'évidence qu'elles cherchent toujours leur chemin pour faire accepter des structures efficaces et populaires. D'autres, en particulier certaines des NRSEE, en sont toujours au tout début de leur recherche d'une constitution pouvant fonctionner.

23. Il est certain toutefois que des institutions officielles ne peuvent constituer la base dans un système démocratique, à moins qu'elles ne reposent elles-mêmes sur un tissu d'institutions informelles. En Europe occidentale, la démocratie doit beaucoup à la mobilisation sociale de groupes, de partis, de groupes d'intérêt et de courants d'opinion. Un système pluraliste de moyens de communication fait également partie des conditions de base indispensables pour l'essor de la démocratie et son mûrissement. Comme les pays d'Europe centrale et orientale cherchent à présent à développer leur système démocratique, la «superstructure» de la démocratie nécessite une attention particulière. Les règles de droit protégeant la liberté d'association, d'expression, etc., sont nécessaires mais non suffisantes pour promouvoir une culture faite de pluralisme et de tolérance.

24. Dans ces deux domaines, il y a nécessité d'élargir les possibilités d'échanges d'expériences avec d'autres pays et de tirer des leçons de leurs réalisations. Le Conseil de l'Europe pourrait servir de banque de données et de forum de discussion et de contact entre les NRSEE et les pays d'Europe occidentale et centrale.

25. L'autre domaine prioritaire est constitué par la question des minorités qui occupent une place centrale dans de nombreuses régions d'Europe centrale et orientale. Le cours tragique de l'Histoire pendant les dernières cinquante années ou plus a laissé l'impression à beaucoup de communautés ethniques qu'elles ont été écrasées par d'autres groupes ethniques. Dans les NRSEE émergentes, en particulier, la renaissance et la réaffirmation de l'appartenance nationale constituent un important facteur à prendre en considération. Mais les rivalités interethniques, quel que soit leur fondement historique, ne doivent jamais pouvoir conduire à des discriminations sociales, politiques, culturelles ou économiques, et l'oppression passée d'un groupe ethnique par un autre ne peut en aucune façon justifier une future oppression de ce dernier groupe par le premier.

26. Des normes élevées pour les droits et la protection des minorités doivent donc être imposées dans toutes les NRSEE. Le Conseil de l'Europe devrait renforcer ses activités dans ce domaine et rechercher de nouvelles filières pour promouvoir la réconciliation entre groupes ethniques et la défense des droits des minorités. Une contribution exemplaire qu'il a mise en œuvre est

request of the Council of Europe by eminent legal experts. It might be worthwhile to extend this project to other NSREEs. It would also seem useful to promote the exchange of experience and information on the management of ethnic relations, involving particularly those countries in Europe which have managed to cope peacefully and successfully with these problems. A concrete first step might be a colloquium on minority rights at a venue in Eastern Europe.

Reporting committee: Committee on Relations with European Non-Member Countries.

Budgetary implications for the Assembly: organisation of a colloquy on minority rights at a venue in Eastern Europe.

Reference to committee: Doc. 6406 Addendum I.

Draft resolution unanimously adopted by the committee on 4 September 1991.

Members of the committee: MM. *Atkinson (Chairman), Seitlinger, Pfuhl (Vice-Chairmen), Barrionuevo,* Mrs *Bjerregaard,* MM. Büchel, *Cuhra,* Eisma, Forni, Gasperoni, *Kitt,* Konen *(Alternate:* Mrs *Lentz-Cornette),* Köse, *Kovács,* Litherland *(Alternate: Lambie),* Malfatti, Mota Tórres, *Noerens, Pangalos,* Rubbi, Ruffy, *Särkijärvi,* Schmid *(Alternate: König), Sprung, Tarschys,* Mrs *Willoch,* Mr Zammit Dimech.

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

See 11th Sitting, 19 September 1991 (withdrawal of the draft resolution).

l'examen de parties de la législation des républiques baltes qu'il a demandé d'effectuer à d'éminents experts juridiques. Il serait certainement utile d'élargir cette initiative aux autres NRSEE. Utile également de promouvoir les échanges d'expériences et d'informations sur la gestion des relations ethniques, avec la participation tout spécialement des pays européens qui ont réussi à résoudre ces problèmes de manière pacifique. Une première étape concrète pourrait consister à tenir un colloque sur les droits des minorités en Europe de l'Est.

Commission chargée du rapport: commission des relations avec les pays européens non membres.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: organisation d'un colloque sur les droits des minorités en Europe de l'Est.

Renvoi en commission: Doc. 6406, addendum I.

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 septembre 1991.

Membres de la commission: MM. *Atkinson (Président), Seitlinger, Pfuhl (Vice-Présidents), Barrionuevo,* M^me^ *Bjerregaard,* MM. Büchel, *Cuhra,* Eisma, Forni, Gasperoni, *Kitt,* Konen *(Remplaçante: M^me^ Lentz-Cornette),* Köse, *Kovács,* Litherland *(Remplaçant: Lambie),* Malfatti, Mota Tórres, *Noerens, Pangalos,* Rubbi, Ruffy, *Särkijärvi,* Schmid *(Remplaçant: König), Sprung, Tarschys,* M^me^ *Willoch,* M. Zammit Dimech.

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

Voir 11^e^ session, 19 septembre 1991 (retrait du projet de résolution).