

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

24 March 1992

Doc. 6585

REPORT

**on access by European non-member states
to institutions operating under certain
Council of Europe conventions
relating to human rights**

**(Rapporteur: Mrs HALLER,
Switzerland, Socialist)**

Problems and proposed solutions

Members of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), not members of the Council of Europe, have requested to be allowed to accede to the machinery for the protection of human rights in order to achieve a level of guarantee comparable to the one offered by Council of Europe member states.

The three main legal instruments for the protection of human rights — the European Convention on Human Rights, the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the European Social Charter — are not open for signature by non-member states. While the latter two could be opened, the first one could not.

Therefore, it is proposed to give these countries the opportunity to request opinions from the European Court of Human Rights and the Committee of Independent Experts of the European Social Charter, and to allow the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to visit places of detention in these countries.

I. Draft recommendation

1. The Assembly is gratified by the unanimous recognition today of the role of the Council of Europe in the protection and the promotion of human rights as a major and undisputed achievement.

2. It is therefore not surprised that non-member countries should look to the Council of Europe to extend to them its human rights protection mechanisms such as the European Convention for the Protection of Human Rights

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

24 mars 1992

Doc. 6585

RAPPORT

**relatif à l'accès d'Etats européens non membres
aux institutions fonctionnant dans le cadre
de certaines conventions du Conseil de l'Europe
relatives aux droits de l'homme**

**(Rapporteur: M^{me} HALLER,
Suisse, socialiste)**

Problèmes et mesures préconisées

Des pays membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), non membres du Conseil de l'Europe, demandent à pouvoir accéder aux mécanismes de protection des droits de l'homme afin d'atteindre un niveau de garantie comparable à celui qu'offrent les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les trois principaux instruments juridiques de protection des droits de l'homme que sont la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et la Charte sociale européenne sont des conventions fermées. S'il est possible d'ouvrir les deux dernières, il ne paraît pas envisageable d'ouvrir la première.

Aussi, est-il proposé de donner à ces pays la possibilité de demander des avis à la Cour européenne des Droits de l'Homme et au Comité d'experts indépendants de la Charte sociale et d'accorder au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants le droit de visiter des lieux de détention dans ces pays.

I. Projet de recommandation

1. L'Assemblée constate avec satisfaction que le rôle du Conseil de l'Europe dans la protection et la promotion des droits de l'homme est aujourd'hui unanimement reconnu comme une réalisation majeure et incontestée.

2. Elle trouve donc naturel que les pays non membres se tournent vers le Conseil de l'Europe pour que celui-ci leur ouvre ses mécanismes de protection des droits de l'homme que sont la Convention de sauvegarde des Droits de

and Fundamental Freedoms, the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the European Social Charter, each a potential guarantor of their young democracies.

3. The Assembly, which took the initiative for a *rapprochement* with these countries, should not now disappoint their expectations.

4. It believes that CSCE member countries which are not members of the Council of Europe should have access:

- i. to the European Court of Human Rights;
- ii. to the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
- iii. to the Committee of Independent Experts of the European Social Charter for the purpose of requesting opinions.

5. Access should be provided for state bodies, with the same right being granted by the state concerned to local and regional authorities, to non-governmental organisations and — for federations — to member states. Access by individuals would remain optional.

6. The Assembly further takes the view that there is no reason why non-member states should not be able to accede to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

7. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

i. enable European states which are members of the CSCE but not of the Council of Europe:

a. to request opinions from the European Court of Human Rights;

b. to invite the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to visit places of detention in these countries;

c. to obtain opinions from the Committee of Independent Experts of the European Social Charter on questions concerning economic and social rights;

ii. speed up its work to reform the organs responsible for implementing the European Convention on Human Rights,

iii. open the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to accession by European non-member states.

l'Homme et des Libertés fondamentales, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et la Charte sociale européenne, comme autant de garants de leur jeune démocratie.

3. L'Assemblée, qui a pris l'initiative du rapprochement avec ces pays, se doit maintenant de ne pas décevoir leur attente.

4. Elle estime que les pays de la CSCE non membres du Conseil de l'Europe devraient avoir accès:

- i. à la Cour européenne des Droits de l'Homme;
- ii. au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;
- iii. au Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne pour demander des avis consultatifs.

5. L'accès devrait être ouvert aux organes de l'Etat, qui doit accorder le même droit aux pouvoirs locaux et régionaux, aux organisations non gouvernementales et — en cas de fédération — aux Etats membres. L'accès des individus resterait facultatif.

6. Par ailleurs, l'Assemblée est d'avis que rien ne s'oppose à l'ouverture de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants à l'adhésion d'Etats non membres.

7. L'Assemblée recommande en conséquence au Comité des Ministres:

i. de permettre aux Etats européens non membres du Conseil de l'Europe mais membres de la CSCE:

a. de demander des avis à la Cour européenne des Droits de l'Homme;

b. d'inviter le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants à visiter les lieux de détention dans leur pays;

c. d'obtenir des experts indépendants de la Charte sociale des avis sur des questions relatives aux droits économiques et sociaux;

ii. d'accélérer les travaux de réforme des organes de mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

iii. d'ouvrir la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants aux Etats européens non membres du Conseil de l'Europe.

II. Explanatory memorandum by Mrs HALLER

This report is a sequel to both the meeting held in Moscow on the occasion of the CSCE Conference on the Human Dimension, and to the Sager proposal on the accession of non-member states to the European Convention on Human Rights.

The Council of Europe can be proud of its achievements in the field of human rights. Indeed, its competence in this field today is unquestioned, and this can only be a source of satisfaction.

It is therefore hardly surprising that countries which for decades have been urged to respect human rights, as a prerequisite for their admission to the family of democracies, should look to the Council of Europe, at a time when they decide to regain their place in this family, to make its machinery for the protection of human rights available to them.

This is something which emerged clearly from the meeting held in Moscow on 30 September and 1 October 1991, on the occasion of the CSCE Moscow Conference on the Human Dimension, by the Sub-Committee on Human Rights of the Committee on Legal Affairs and Human Rights and by the Sub-Committees on the CSCE of the Political Affairs Committee and of the Committee on Relations with European Non-Member States, together with an *ad hoc* sub-committee of the Committee on Culture and Education.

The Council of Europe cannot remain deaf to the wishes expressed by (as yet) non-member states to become part and parcel of the Europe of human rights and thus protect themselves from the vicissitudes of history.

It has also the duty to help these countries to reach a comparable level of protection to that offered by member states of the Council of Europe.

What is the right response to these expectations? First, three legal instruments are involved, the main one being the European Convention on Human Rights, followed by the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the European Social Charter.

It will be remembered that Mr Sager proposed that non-member states should be able to accede to the first-named convention. The two experts consulted by our committee at that time were of the opinion that such a course was not desirable, partly because such states were not

II. Exposé des motifs par M^{me} HALLER

Le présent rapport est à la fois une suite de la réunion qui s'est tenue à Moscou en marge de la Conférence de la CSCE sur la dimension humaine et une suite de la « proposition Sager » sur l'adhésion d'Etats non membres à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le Conseil de l'Europe peut s'enorgueillir, à juste titre, de ses réalisations dans le domaine des droits de l'homme. Ses compétences dans ce domaine ne sont d'ailleurs contestées par personne aujourd'hui et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Aussi n'est-il guère surprenant que des pays auxquels l'exigence du respect des droits de l'homme a été posée pendant des décennies comme préalable à leur admission dans la famille des démocraties, se tournent vers le Conseil de l'Europe au moment où ils choisissent de rejoindre cette famille et fassent appel à lui pour qu'il leur ouvre ses mécanismes de protection des droits de l'homme.

Cela est apparu clairement lors de la réunion tenue à Moscou, les 30 septembre et 1^{er} octobre 1991, par la sous-commission des droits de l'homme de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et les sous-commissions de la CSCE de la commission des questions politiques et de la commission des relations avec les pays européens non membres, ainsi qu'une sous-commission *ad hoc* de la commission de la culture et de l'éducation, en marge de la Conférence de Moscou de la CSCE sur la dimension humaine.

Le Conseil de l'Europe ne peut rester sourd au besoin qu'expriment les pays non membres ou non encore membres de s'ancrer dans l'Europe des droits de l'homme afin de se garantir des revirements possibles de l'Histoire.

Il se doit aussi d'aider ces pays à atteindre un niveau de protection des droits de l'homme comparable à celui qu'offrent les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Comment répondre à cette attente? Précisons tout d'abord que trois instruments juridiques sont concernés; il s'agit en tout premier lieu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ensuite de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et de la Charte sociale européenne.

Rappelons à cet égard la proposition de M. Sager visant l'ouverture de la première de ces conventions à l'adhésion d'Etats non membres. Les deux experts consultés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme avaient estimé que cette solution n'était pas

represented in the Commission of Human Rights, the Court of Human Rights or the Committee of Ministers, but mainly because the only penalty available under the convention was the ultimate expulsion from the Council of Europe of a state judged guilty of violating human rights and, by definition, this could not apply to a non-member state. On the other hand, opening the Convention for the Prevention of Torture as well as the European Social Charter to accession by non-member states could be envisaged, although it would probably take a very long time.

A fast and effective response to the aspirations of the countries in question would be to authorise certain bodies operating within the framework of the three conventions to place themselves at the disposal of non-member states that so desired.

1. The states concerned

The first question is to which states should this possibility be granted. It seems advisable to limit the facility to the CSCE countries, since the applicant countries are members of the CSCE, which does not intend either to establish legal machinery to give effect to human rights or to institutionalise an appeals mechanism — which incidentally would not be desirable from the Council of Europe's point of view.

2. The three conventions involved

With regard to the European Convention on Human Rights, the question to be considered is to whom the interested parties should be able to apply. The answer depends on the nature of the decisions that may be expected, namely advisory opinions. In this case only the Court would be required to give such opinions according to procedures to be laid down by itself. This task could probably be entrusted either to a group of the Court's members or even to only one of them, and the addition of an *ad hoc* judge from the state concerned might be envisaged. This latter arrangement would have the additional advantage of playing an educational role.

The issue, when it comes to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, is that of enabling states to request a visit by a delegation from the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). It will also be necessary to point out in no uncertain terms that the CPT is free to choose the establishments it is to visit. While putting forward this proposal, we believe it would be desirable to open

souhaitable, d'une part en raison du fait que ces Etats ne siègent ni à la Commission ni à la Cour ni au Comité des Ministres, d'autre part pour la raison essentielle que la seule possibilité de sanction prévue par la Convention est en dernier recours l'exclusion du Conseil de l'Europe de l'Etat jugé coupable de violations des droits de l'homme. Or, par définition, cette possibilité n'existerait pas dans le cas d'un pays non membre. Par contre, l'ouverture à la signature de la convention pour la prévention de la torture et de la Charte sociale serait envisageable, mais elle prendrait sans doute beaucoup de temps.

La solution qui permettrait de répondre à la fois rapidement et efficacement à l'attente de ces pays serait d'offrir la possibilité à certains organes fonctionnant dans le cadre des trois conventions de se mettre à la disposition des Etats non membres qui le souhaiteraient.

1. Les Etats concernés

La première question qui se pose est de savoir à quels Etats cette possibilité devrait être ouverte. Il paraît indiqué de limiter cette ouverture aux pays de la CSCE, puisque les pays demandeurs en sont membres et que, de plus, la CSCE n'a ni l'intention de créer des mécanismes juridiques destinés à mettre en œuvre les droits de l'homme, ni la volonté d'institutionnaliser un mécanisme de recours, ce qui au demeurant ne serait pas souhaitable pour le Conseil de l'Europe.

2. Les trois conventions concernées

Pour la Convention européenne des Droits de l'Homme se pose la question de savoir à qui les intéressés devraient pouvoir s'adresser. La réponse à cette question est dictée par la nature des décisions que l'on peut attendre, à savoir des avis consultatifs. Dans cette hypothèse, seule la Cour devrait être amenée à donner ces avis selon des modalités qu'il lui appartiendrait de définir. Il s'agirait vraisemblablement de confier cette tâche soit à un groupe de membres de la Cour, soit même à un seul d'entre eux; l'on peut songer à leur adjoindre un «juge *ad hoc*» de l'Etat concerné. Cette dernière hypothèse présenterait l'avantage d'avoir aussi un effet pédagogique.

Pour la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, il s'agit de donner la possibilité de demander la visite d'une délégation du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). Il faudra en outre préciser très clairement que le CPT serait libre de décider dans quels établissements il désire se rendre. Tout en faisant cette proposition, il nous semble qu'il serait utile d'ouvrir la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements

the Convention for the Prevention of Torture to ratification by non-member states as soon as possible.

Where the European Social Charter is concerned, non-member states would be enabled to request opinions from the Committee of Independent Experts of the European Social Charter.

3. Who could request these advisory opinions?

The categories provided for in the European Convention on Human Rights should be adapted to the countries which are to be allowed access to the Court. These categories would be as follows:

- the organs of the central authority;
- the constituent states of a federation;
- local and regional authorities;
- non-governmental organisations;
- individuals.

It is true that recognising the right of individuals to apply to the Court for an advisory opinion would cause difficulties, and it is also to be feared that the state or governmental organs would want to restrict the possibility of applying to the Court to themselves.

To obviate this problem, a state's access to the Court should be conditional on its recognition of the same facility at least for the following three further categories: the constituent states of a federation, local and regional authorities, and non-governmental organisations. Access for individuals would continue to be optional, as is already the case under the convention.

Bodies in these three categories would also have the right of access to the European Committee for the Prevention of Torture and the Committee of Independent Experts of the European Social Charter.

4. Procedure to follow

The initial step would be a declaration by the state wishing to accede to the three above-mentioned mechanisms by which the state would at the same time automatically grant access to the other categories with the exception of individuals, for whom access would be optional.

The actual application procedure should be modelled closely on the procedure for applying to the European Commission of Human Rights, that is by addressing a letter to the Secretary

inhumains ou dégradants à la ratification d'Etats non membres le plus rapidement possible.

Pour la Charte sociale européenne, il s'agirait de donner la possibilité de demander des avis au Comité d'experts indépendants de la Charte.

3. Qui peut demander des avis consultatifs?

Il s'agit de reprendre les catégories prévues par la Convention européenne des Droits de l'Homme et de les adapter aux pays à qui l'on veut offrir la possibilité d'accès à la Cour. Ces catégories seraient les suivantes:

- les organes du pouvoir central;
- les Etats membres d'une fédération;
- les pouvoirs locaux et régionaux;
- les organisations non gouvernementales;
- les individus.

Il est vrai que reconnaître aux individus le droit de saisir la Cour européenne des Droits de l'Homme de demandes d'avis consultatifs donnerait lieu à des difficultés. Il est d'ailleurs à craindre que l'Etat ou les organes du pouvoir central ne veuille se réserver exclusivement la possibilité de saisine de la Cour.

Afin de contourner cette difficulté, il faut subordonner l'accès de l'Etat à la Cour à la condition que l'Etat reconnaisse la même possibilité au moins aux trois autres catégories suivantes, à savoir les Etats membres d'une fédération, les autorités locales et régionales et les organisations non gouvernementales. L'accès des individus restera facultatif, comme c'est d'ailleurs le cas aux termes de la Convention.

Les mêmes catégories auront le droit de s'adresser au Comité européen pour la prévention de la torture et au Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne.

4. Procédure à suivre

D'abord, il faut une déclaration de l'Etat qui souhaite accéder aux trois mécanismes mentionnés ci-dessus, par lesquels il ouvre la possibilité d'accès en même temps automatiquement aux autres catégories, à l'exception des individus pour lesquels il s'agit d'une option.

La saisine proprement dite devrait suivre au plus près la procédure prévue pour saisir la Commission européenne des Droits de l'Homme, à savoir une lettre adressée au Secrétaire Général.

General of the Council of Europe. The application procedure would be the same in the case of the CPT and the Charter's Committee of Independent Experts of the European Social Charter.

5. Administrative aspects

The above proposals would not involve any complex procedures; a resolution adopted by the Committee of Ministers would suffice.

As regards the budgetary implications, it is obvious that applicant states could not be expected to bear the cost of such procedures in their present economic situation. There would have to be a special budget maintained by contributions from member states, which, in agreeing to make this machinery available, would at the same time accept its cost as a contribution to the development of democracy in Europe.

On the other hand, there would be a real problem regarding the ability of the organs concerned to cope with the additional workload it would involve for them, particularly in the case of the European Court of Human Rights. But this difficulty is surely no excuse for declining to act on the above proposals; indeed, the Committee of Ministers should regard this as a further reason for speeding up the process of reforming the organs responsible for implementing the European Convention on Human Rights, as already called for by the Parliamentary Assembly in its Recommendation 1087 (1988) relating to the improvement of the procedures of the European Convention on Human Rights.

6. Application of new Council of Europe mechanisms

A final point to be made is that it would be necessary to secure the agreement of the organs concerned, namely the European Court and Commission of Human Rights, the European Committee for the Prevention of Torture and the Committee of Independent Experts of the European Social Charter. The European Committee for the Prevention of Torture has already declared its readiness to respond to requests for visits which it might receive.

Reporting committee: Committee on Legal Affairs and Human Rights

Budgetary implications for the Assembly: none

Reference: Doc. 6046 and Reference No. 1633 of 12 May 1989

La procédure de saisine serait la même, s'agissant du CPT ou du Comité d'experts indépendants de la Charte.

5. Aspects administratifs

Ces propositions n'impliquent pas une procédure complexe, il suffirait d'une résolution du Comité des Ministres.

S'agissant des implications budgétaires, il est clair que l'on ne pourrait pas attendre des Etats demandeurs qu'ils supportent le coût de ces procédures en l'état actuel de leur économie. Cela nécessiterait un budget spécial, alimenté par les contributions des Etats membres, qui en marquant leur accord avec l'ouverture de ces mécanismes en accepteraient en même temps le coût, comme une contribution au développement de la démocratie en Europe.

Par contre, un véritable problème se pose concernant la capacité des organes mentionnés à répondre au surcroît de travail que cela entraînera pour eux, et tout spécialement pour la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il nous semble cependant que l'on ne saurait tirer argument de cette difficulté pour refuser de donner suite aux propositions ci-dessus; au contraire, le Comité des Ministres devrait y voir une raison supplémentaire d'accélérer les travaux de réforme des organes de mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme, réclamés déjà par l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1087 (1988) relative à l'amélioration des procédures de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

6. Application de nouveaux mécanismes au Conseil de l'Europe

Il faut enfin préciser qu'il sera nécessaire d'obtenir aussi l'accord des trois organes concernés, à savoir respectivement la Cour et la Commission européennes des Droits de l'Homme, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et le Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne. En ce qui concerne le Comité européen pour la prévention de la torture, celui-ci s'est déjà déclaré prêt à répondre aux demandes de visites qui pourraient lui être adressées.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Référence: Doc. 6046 et Renvoi n° 1633 du 12 mai 1989.

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 9 March 1992

Members of the committee: Lord Kirkhill (*Chairman*), Mr Strimitzer (*Vice-Chairman*), Mrs Ekman (*Vice-Chairwoman*), MM. Akarçali, Amaral, Arnalds, Bartodziej, Bindig, Brincat, Candal, Chevalier, Collette, Colombo, Columberg (*Alternate: Mrs Haller*), Espersen, Fodor (*Alternate: Tabjdi*), Fuhrmann, Ghalanos, Gundersen, S. Gustafsson, Hyland (*Alternate: Ferris*), Jansson, Karcsay, Kempinaire, Mrs Lentz-Cornette (*Alternate: Mrs Err*), MM. Markiewicz, Meimarakis, Mimaroglu, Negri, Núñez, Oehry, Petitpierre, Pontillon (*Alternate: Lagorce*), Posluch, Rodotà, Rokofyllos, Ruiz, von Schmude, Sir Dudley Smith, Mrs Soutendijk-van Appeldoorn, MM. Stoffelen, Vogel, Ward, Worms.

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

See 3rd Sitting, 5 May 1992 (adoption of the draft recommendation); and Recommendation 1183.

Projet de recommandation adopté par la commission à l'unanimité le 9 mars 1992.

Membres de la commission: Lord Kirkhill (*Président*), M. Strimitzer (*Vice-Président*), M^{me} Ekman (*Vice-Président*), MM. Akarçali, Amaral, Arnalds, Bartodziej, Bindig, Brincat, Candal, Chevalier, Collette, Colombo, Columberg (*Remplaçante: M^{me} Haller*), Espersen, Fodor, (*Remplaçant: Tabajdi*), Fuhrmann, Ghalanos, Gundersen, S. Gustafsson, Hyland (*Remplaçant: Ferris*), Jansson, Karcsay, Kempinaire, M^{me} Lentz-Cornette (*Remplaçant: M^{me} Err*), MM. Markiewicz, Meimarakis, Mimaroglu, Negri, Núñez, Oehry, Petitpierre, Pontillon (*Remplaçant: Lagorce*), Posluch, Rodotà, Rokofyllos, Ruiz, von Schmude, Sir Dudley Smith, M^{me} Soutendijk-van Appeldoorn, MM. Stoffelen, Vogel, Ward, Worms.

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

Voir 3^e séance, 5 mai 1992 (adoption du projet de recommandation); et Recommandation 1183.