

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

5 May 1992

Doc. 6610

REPORT

**on the credentials
of the United Kingdom delegation**

(Rapporteur: Mr SCHIEDER,
Austria, Austrian Socialist Party)

1. At the opening of the first sitting of the present part-session, Mr Hardy, speaking on behalf of the Labour members of the United Kingdom delegation, raised objections to the new credentials submitted by the United Kingdom authorities for their delegation to the 44th Ordinary Session of the Parliamentary Assembly. In accordance with Rule 6, paragraph 5, of the Rules of Procedure, the credentials were referred, without debate, to the Committee on Rules of Procedure.

2. Article 25 of the Statute of the Council of Europe states that the Assembly shall consist of Representatives of each member state, elected by its parliament from among the members thereof, or appointed from among the members of that parliament, in such manner as it shall decide. It adds, however, that each member government may make any additional appointments necessary when the parliament is not in session and has not laid down the procedure to be followed in that case.

3. The existing practice of the Assembly (reflecting the opinions expressed in Recommendation 600, adopted by the Assembly on 18 April 1970) is that, following a general election, "a reasonable delay" should be granted to a member state in the appointment of a new parliamentary delegation, but that this delay should not exceed six months.

4. In challenging the credentials presented by the United Kingdom authorities, Mr Hardy drew attention both to the particular composition of those credentials, and to the method of appointment of the delegation from the United Kingdom.

5. The Committee on Rules of Procedure notes that the appointments to the United Kingdom delegation to the Parliamentary Assembly are made by the executive government, apparently without the United Kingdom Parliament hav-

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

5 mai 1992

Doc. 6610

RAPPORT

**sur les pouvoirs de la délégation
du Royaume-Uni**

(Rapporteur: M. SCHIEDER,
Autriche, SPÖ)

1. Lors de l'ouverture de la première séance de l'actuelle partie de session, M. Hardy, au nom des membres travaillistes de la délégation du Royaume-Uni, a soulevé une objection concernant les nouveaux pouvoirs remis par les autorités du Royaume-Uni pour leur délégation à la 44^e Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire. Conformément à l'article 6, paragraphe 5 du Règlement de l'Assemblée, les pouvoirs ont été renvoyés sans débat à la commission du Règlement.

2. L'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe dispose que «l'Assemblée consultative est composée de Représentants de chaque membre, élus par son parlement en son sein ou désignés parmi les membres du parlement selon une procédure fixée par celui-ci». Il est précisé toutefois que chaque gouvernement peut «procéder à des nominations complémentaires quand le parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas».

3. La pratique suivie par l'Assemblée (qui reflète les avis exprimés dans la Recommandation 600, adoptée par l'Assemblée le 18 avril 1970) est qu'à la suite d'élections générales un délai raisonnable doit être accordé à un Etat membre pour la désignation d'une nouvelle délégation parlementaire, ce délai ne devant pas excéder six mois.

4. En contestant les pouvoirs présentés par le Gouvernement du Royaume-Uni, M. Hardy a attiré l'attention à la fois sur la composition particulière de ces pouvoirs et sur la méthode de désignation de la délégation du Royaume-Uni.

5. La commission du Règlement note que les nominations à la délégation du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée parlementaire sont le fait de l'exécutif, apparemment sans que le Parlement du Royaume-Uni ait à un moment quelconque

ing at any time specifically fixed (by resolution or other formal means) a procedure to that end.

6. This practice, although it might be regarded by some as being at variance with a strict interpretation of Article 25 of the Statute, has not previously given rise to a formal challenge to the credentials of the United Kingdom delegation, either by United Kingdom members or other members of the Assembly; and the longstanding co-operation of all United Kingdom parties in these arrangements may be deemed to imply a widespread (if perhaps not unanimous) degree of consent to them, in a parliament whose tradition over many centuries has been to act by convention and unwritten procedures in respect of a wide variety of decisions which in other parliaments would, as a matter of course, be embodied in formally adopted rules.

7. The committee notes that, in recent times, at least one party in the United Kingdom parliament has made internal arrangements for the election of its own representative of the United Kingdom delegation to the Assembly. This is a welcome development, which accords more closely with the spirit of Article 25 of the Statute and with the frequently-expressed wish of the Assembly that national delegations should, as a matter of course, be elected by the national parliaments in such a manner as to reflect their political composition. It does not in itself, however, provide grounds for invalidating the credentials of the delegation as a whole—or of that part of it which is not so elected—unless it can be demonstrated that the practice adopted by the United Kingdom in nominating its delegation does not enjoy and has not enjoyed at least the *de facto* consent of the national parliament.

8. The committee has no evidence to suggest that the latter situation is the case. And so long as Article 25 of the Statute continues to permit the appointment (as distinct from the election) of a national delegation under procedures decided by the national parliament, the committee does not believe that either the committee or the Assembly have sufficient grounds to reject outright the credentials of a delegation from the United Kingdom constructed in this well-established, and so far unchallenged, manner.

9. Although Mr Hardy, in challenging the credentials of the delegation, drew attention to the non-elective procedures followed in Westminster, the present problems do not arise so much from the procedures themselves as from the specific decisions taken by the United Kingdom Government in seeking to maintain the continuity of United Kingdom representation in the Assembly in the aftermath of the General Election of 9 April.

défini de manière spécifique (par une résolution ou un autre moyen formel) une procédure à cet effet.

6. Cette pratique, bien qu'elle puisse être considérée par certains comme s'écarter d'une stricte interprétation de l'article 25 du Statut, n'a pas, jusqu'ici, été à l'origine de contestations formelles des pouvoirs de la délégation du Royaume-Uni, soit de la part des membres britanniques soit de celle d'autres membres de l'Assemblée; et la coopération de longue date de tous les partis du Royaume-Uni à cet arrangement peut être considérée comme impliquant un accord très large (encore que peut-être non unanime) sur cette manière de procéder, dans un parlement dont la tradition séculaire est d'agir par convention et selon des procédures non écrites pour une large gamme de décisions qui dans d'autres parlements feraient — tout naturellement — l'objet de règles formellement adoptées.

7. La commission note que, depuis quelque temps, un parti au moins au Parlement du Royaume-Uni a adopté des arrangements internes pour l'élection de ses Représentants au sein de la délégation du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée. C'est là une évolution bienvenue qui se conforme plus étroitement à l'esprit de l'article 25 du Statut et au souhait fréquemment exprimé par l'Assemblée que les délégations nationales soient tout naturellement élues par les parlements nationaux, de manière à refléter la composition politique de ceux-ci. Cela ne donne toutefois pas, en soi, des motifs d'invalidation des pouvoirs de la délégation dans son ensemble — ou de la partie de la délégation qui n'est pas ainsi élue — à moins que l'on puisse démontrer que la pratique adoptée par le Royaume-Uni pour la désignation de sa délégation n'a pas et n'avait pas, du moins *de facto*, l'accord du parlement national.

8. La commission ne dispose pas d'éléments suggérant que tel est le cas. Tant que l'article 25 du Statut continue à autoriser la désignation (distincte de l'élection) d'une délégation nationale selon des procédures arrêtées par le parlement national, la commission ne pense pas que la commission ou l'Assemblée disposent de motifs suffisants pour refuser les pouvoirs d'une délégation du Royaume-Uni composée de cette manière bien établie et jusqu'ici non contestée.

9. Bien que M. Hardy, en contestant les pouvoirs de la délégation, ait attiré l'attention sur les procédures non électives suivies à Westminster, les actuels problèmes ne tiennent pas tant aux procédures elles-mêmes qu'aux décisions spécifiquement prises par le Gouvernement du Royaume-Uni cherchant à maintenir la continuité de la représentation du Royaume-Uni à l'Assemblée à la suite des élections législatives du 9 avril.

10. One option open to the United Kingdom authorities, for which parallels exist, would have been to have notified the Assembly, within the spirit of Recommendation 600, of its wish to extend the credentials of the delegation appointed for the 43rd Ordinary Session, on a temporary basis, and for a period not exceeding six months from the date of the elections, in order to allow time for the usual procedures to be followed in constructing a new delegation reflecting the wishes of the political parties and the altered balance of parties in the House of Commons. Such a decision would have resulted in the temporary extension of the mandates of four members of the delegation who had ceased to be members of parliament as a result of the general election.

11. Instead, however, the United Kingdom Government chose to make some changes in the composition of that part of the delegation drawn from the House of Lords; to re-appoint most of those House of Commons members who had been returned at the general election; and to appoint one member of the House of Commons new to the delegation; and to re-appoint one—but not all—of the former members who had not been re-elected. Mr Hardy has not objected as such to the re-appointment of an individual who no longer holds a national parliamentary mandate. Rather, he has argued that the effect of not extending this privilege to the other former members concerned has resulted in the under-representation of his own political party in the delegation.

12. The committee has no grounds for challenging Mr Hardy's assertion; it also has no authority to examine the detailed political balance within the United Kingdom delegation or, for that matter, within any other delegation in the Assembly. Rule 6, paragraph 5, of the Rules of Procedure refers merely to "the principle that national parliamentary delegations should reflect the various currents of opinion within their Parliaments". In our view deliberately, the Rule does not require any exact reflection of the balance of parties and opinions in the parliament to be reflected in the delegation. Moreover, another principle, set out for example in Assembly Doc. 6101 (1989), is that the Assembly should seek to avoid interference in the internal political affairs of a member state and should by extension not involve itself in the detailed analysis of the political composition of a national delegation. To do so might be invidious in more than one case.

13. It is quite evident that the delegation whose credentials have been represented by the United Kingdom authorities does in general terms reflect the main currents of opinion in the United

10. Une option ouverte aux autorités du Royaume-Uni et pour laquelle il existe un parallèle aurait été de notifier à l'Assemblée, dans l'esprit de la Recommandation 600, son désir d'étendre les pouvoirs de la délégation désignée pour la 43^e Session ordinaire à titre temporaire et pour une période n'excédant pas six mois à compter de la date des élections, afin de se donner le temps de suivre les procédures habituelles pour la composition d'une nouvelle délégation reflétant les vœux des partis politiques et la modification de l'équilibre des partis à la Chambre des communes. Une telle décision aurait permis l'extension provisoire des mandats des quatre membres de la délégation ayant perdu leur siège du parlement à la suite des élections générales.

11. Toutefois, le Gouvernement du Royaume-Uni a choisi d'apporter certaines modifications à la composition de la partie de la délégation venant de la Chambre des lords; de désigner à nouveau la plupart de ceux des membres de la Chambre des communes qui ont été réélus aux élections générales; de désigner un membre de la Chambre des communes comme nouveau membre de la délégation et de nommer à nouveau l'un — mais non la totalité — des anciens membres qui n'ont pas été réélus. M. Hardy n'a pas formulé d'objection visant en tant que telle cette nouvelle nomination d'une personne ne détenant plus de mandat parlementaire national. Il a plutôt fait valoir que la non-extension de ce privilège aux autres anciens membres intéressés a entraîné la sous-représentation de son propre parti politique au sein de la délégation.

12. La commission n'a aucun motif de contester l'assertion de M. Hardy; elle n'a pas non plus autorité pour examiner dans le détail l'équilibre politique au sein de la délégation du Royaume-Uni, ni d'ailleurs au sein de toute autre délégation à l'Assemblée. L'article 6, paragraphe 5, du Règlement fait simplement référence au «principe de délégations parlementaires nationales reflétant les divers courants d'opinion de leur parlement». A notre avis, cet article n'exige pas que la délégation donne un reflet exact de l'équilibre des partis et des opinions au sein du parlement. De plus, un autre principe énoncé par exemple dans le document 6101 (1989) de l'Assemblée est que l'Assemblée doit s'efforcer d'éviter toute ingérence dans les affaires politiques internes d'un Etat membre et donc ne pas s'immiscer dans les détails du dosage politique au sein des délégations nationales. Ce pourrait être une tâche ingrate dans plus d'un cas.

13. Il est tout à fait évident que les délégations dont les pouvoirs ont été remis par le Gouvernement du Royaume-Uni ne reflètent pas de manière générale les principaux courants d'opi-

Kingdom Parliament; the precise balance to be achieved within those currents of opinion remains a matter for the United Kingdom parliament and political parties themselves to resolve. It is not a matter for the Assembly.

14. So far as concerns the practice of extending or renewing the mandate of a member of the Assembly who has ceased to hold a national parliamentary mandate, the committee notes that a small number of precedents exist, and that, indeed, at least two former presidents of the Assembly (Mr de Koster in 1980 and Mr de Aeilza in 1982) were only able to complete their terms of office as a result of what in both cases might have been regarded as a flexible interpretation of the Statute and of the Assembly's rules. It is, however, a practice which the committee (without any reflection on the personalities involved) cannot regard as particularly conducive to the establishment and enforcement of the principle that delegations should be representative of their national parliaments. It would, therefore, not be constructive for the committee to suggest that the practice should be extended by the re-nomination of other former members of the United Kingdom delegation (even for a very limited period), however meritorious their individual claims, or the claims of their political party, might seem to be.

15. In conclusion, the Committee on Rules of Procedure regard the problems raised in connection with the nomination of the United Kingdom delegation as giving rise to legitimate concern about the procedures adopted by the United Kingdom authorities and parliament, and as greatly strengthening the case for a revision of Article 25 of the Statute of the Council of Europe so as to require member states to adopt procedures more consistent with contemporary democratic attitudes and aspirations. To this extent the case arises at a timely moment, when the revision of this and other articles of the Statute is under active consideration by the *Ad Hoc* Committee on the Revision of the Statute and by all Assembly committees to which that committee's draft proposals have now been referred for comment. For its own part, the Committee on Rules of Procedure will actively pursue the revision of Article 25 on these lines.

16. In the meantime, however, the committee does not believe that, in the light of the present provisions of Article 25 of the Statute and of the relevant Rules of Procedure, or in the light of the practice and precedents of the Assembly, there are sufficient grounds for rejecting the credentials presented by the United Kingdom authorities for the United Kingdom delegation to the 44th Ordinary Session of the Parliamentary Assembly.

nion au parlement de ce pays. L'exact équilibre à atteindre entre ces courants d'opinion reste du ressort du Parlement du Royaume-Uni et des partis politiques eux-mêmes. C'est une question qui ne relève pas de l'Assemblée.

14. Pour ce qui est de la pratique consistant à proroger ou à renouveler le mandat d'un membre de l'Assemblée qui a cessé de détenir un mandat parlementaire national, la commission relève qu'il existe un certain nombre de précédents et que, en fait, au moins deux présidents de l'Assemblée (M. de Koster en 1980 et M. de Aeilza en 1982) n'ont pu terminer leur mandat qu'à la suite de ce que l'on pourrait dans les deux cas tenir pour une interprétation souple du Statut du Conseil de l'Europe et du Règlement de l'Assemblée. Il s'agit toutefois d'une pratique que la commission (sans que cela touche en quoi que ce soit les personnalités en question) ne peut considérer comme particulièrement favorable à l'établissement et à la mise en œuvre du principe selon lequel les délégations doivent être représentatives de leurs parlements nationaux. Il ne serait donc pas constructif de la part de la commission de suggérer l'extension de cette pratique par la «renomination» d'autres anciens membres de la délégation du Royaume-Uni (même pour une période très limitée) aussi convaincants que paraissent leurs arguments à titre individuel ou ceux de leur parti politique.

15. En conclusion, la commission du Règlement considère que les problèmes soulevés en liaison avec la désignation de la délégation du Royaume-Uni suscitent des préoccupations légitimes quant aux procédures adoptées par le gouvernement et le parlement de ce pays et renforcent considérablement les arguments en faveur d'une révision de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe de manière à exiger des Etats membres qu'ils adoptent des procédures plus conformes aux attitudes et aspirations démocratiques contemporaines. En ce sens, cette affaire intervient à un moment opportun, où la révision de cet article et d'autres articles du Statut est activement étudiée par la commission *ad hoc* pour la révision du Statut et par toutes les commissions de l'Assemblée auxquelles les projets de propositions de cette commission ont déjà été soumis pour observation. Pour sa part, la commission du Règlement s'attachera activement à la révision de l'article 25 dans ce sens.

16. Entre-temps, toutefois, la commission n'estime pas qu'à la lumière des dispositions actuelles de l'article 25 du Statut et des articles pertinents du Règlement ou à la lumière de la pratique et des précédents de l'Assemblée il y ait suffisamment de raisons pour rejeter les pouvoirs présentés par les autorités du Royaume-Uni pour la délégation du Royaume-Uni à la 44^e Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire.

17. Consequently, the Committee on Rules of Procedure unanimously proposes:

a. that the Assembly should approve the credentials of the United Kingdom delegation, until the opening of the 2nd part of the 44th Ordinary Session to be held on 30 June 1992 in Budapest;

b. that the United Kingdom authorities should be urged to take steps to appoint a new delegation from among the members of the United Kingdom Parliament at the earliest opportunity, in time for the submission of their credentials for ratification by the Assembly at the 2nd part of its 44th Ordinary Session (30 June 1992);

c. that the United Kingdom Government and parliament should be invited, as a matter of urgency, to review the procedures for the appointment of their delegation to the Parliamentary Assembly in order to bring them more closely in line with the spirit of the Statute of the Council of Europe and the Rules of Procedure of the Assembly.

18. Moreover the Committee proposes that the Assembly should:

a. ensure that the letter and spirit of the relevant provisions of the Rules of Procedure (Rule 6) and of Recommendation 600 (1970) be fully observed;

b. seek in due course appropriate amendments of Article 25 of the Council of Europe's Statute.

19. Finally, the Committee on Rules of Procedure considers that the points raised above should be borne in mind when the Assembly examines the consequences of the geographical enlargement of the Council of Europe for the Assembly's work and procedure.

Reporting committee: Committee on Rules of Procedure.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: decision of the Assembly on 4 May 1992.

Decision unanimously adopted by the committee on 5 May 1992.

Members of the committee: Sir Anthony Durant (*Chairman*) Mr Dimmer (*Vice-Chairman*), Mrs Aguiar, Albrink, MM. Alloncle, André (*Alternate: Pistre*), Andreis, Gudmundur Bjarnason, Borg, Capanna, Colombo, Faulds (*Alternate: Hardy*), Sir Geoffrey Finsberg, MM. Franck, Galanos, Gül, Gundersen, Junghanns, Karcsay, Kozlowski, Laakso, Lemoine, Leyden (*Alternate: Ferris*), Marten, Moya, Rokofyllos, Schieder, Schiesser, Mrs Soutendijk-van-Appeldoorn, Mrs Terborg (*Alternate: Matschie*), Mr Thissen.

N.B. The names of the members present at the meeting are printed in italics.

17. Par conséquent, la commission du Règlement propose à l'unanimité que:

a. l'Assemblée approuve les pouvoirs de la délégation du Royaume-Uni jusqu'à l'ouverture de la deuxième partie de la 44^e Session ordinaire qui se tiendra à Budapest le 30 juin 1992;

b. les autorités du Royaume-Uni soient invitées à prendre des mesures visant à désigner une nouvelle délégation parmi les membres du Parlement du Royaume-Uni, à temps pour la présentation des pouvoirs de celle-ci en vue de la ratification par l'Assemblée dans la deuxième partie de sa 44^e Session ordinaire (30 juin 1992);

c. le Gouvernement et le Parlement du Royaume-Uni soient invités à réexaminer d'urgence la procédure pour la désignation de leur délégation à l'Assemblée parlementaire afin de l'harmoniser davantage avec l'esprit du Statut du Conseil de l'Europe et du Règlement de l'Assemblée.

18. La commission propose en outre que l'Assemblée:

a. veille au respect de la lettre et de l'esprit des dispositions pertinentes du Règlement de l'Assemblée (article 6) et de la Recommandation 600 (1970);

b. s'emploie, le moment venu, à faire amender l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe.

19. Enfin, la commission du Règlement considère que les points soulevés ci-dessus devraient être pris en compte lorsque l'Assemblée examinera les conséquences de l'extension géographique du Conseil de l'Europe sur l'organisation des travaux et le Règlement de l'Assemblée.

Commission chargée du rapport: commission du Règlement.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: décision de l'Assemblée le 4 mai 1992.

Rapport adopté à l'unanimité par la commission le 5 mai 1992.

Membres de la commission: Sir Anthony Durant (*Président*), M. Dimmer (*Vice-Président*), M^{mes} Aguiar, Albrink, MM. Alloncle, André (*Remplaçant: Pistre*), Andreis, Gudmundur Bjarnason, Borg, Capanna, Colombo, Faulds (*Remplaçant: Hardy*), Sir Geoffrey Finsberg, MM. Franck, Galanos, Gül, Gundersen, Junghanns, Karcsay, Kozlowski, Laakso, Lemoine, Leyden (*Remplaçant: Ferris*), Marten, Moya, Rokofyllos, Schieder, Schiesser, M^{mes} Soutendijk-van-Appeldoorn, Terborg (*Remplaçant: Matschie*), M. Thissen.

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