

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XII-*bis*
N. 70

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2240 (2018)

L'accesso illimitato agli Stati membri, comprese le « zone grigie », da parte degli organi di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite

Trasmessa il 24 ottobre 2018

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2240 (2018) ⁽¹⁾

Unlimited access to member States, including « grey zones », by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly notes with concern the speeches addressed by Mr Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the 33rd, 35th and 38th sessions of the United Nations Human Rights Council, in which he drew attention to difficulties encountered by his own office and other United Nations human rights monitoring bodies in obtaining access to the territory of numerous States, including certain Council of Europe member States. It recalls that Council of Europe monitoring bodies have encountered similar problems, often in relation to the same situations or geographical locations.

2. The Assembly reaffirms the legal obligations on Council of Europe member States to co-operate fully and in good faith with international human rights monitoring mechanisms, including those of the Council of Europe and the United Nations, whose mandates they have accepted, in compliance with the established conditions

and procedures of the relevant bodies. It deplores all instances of States' failures to co-operate with international human rights monitoring mechanisms and insists that any member State concerned should engage in full, unconditional co-operation without delay. It fully supports the relevant bodies in their efforts to fulfil their mandates.

3. The Assembly considers that activities of human rights monitoring bodies with respect to territories under the control of *de facto* authorities, including their contacts with such authorities and visits to the territories in question, do not constitute and should not be presented as recognition of those authorities' legitimacy under international law. It does, however, consider that the exercise of *de facto* authority brings with it a duty to respect the rights of all inhabitants of the territory in question, as those rights would otherwise be respected by the authorities of the State of which the territory is a part; even illegitimate assumption of the powers of the State must be accompanied by assumption of the corresponding responsibilities of the State towards its inhabitants. This includes a duty to co-operate with international human rights monitoring mechanisms. The Assembly also calls on States which exercise effective control over territories where local *de facto* authorities operate to exercise their influence so as to

(1) *Assembly debate* on 10 October 2018 (33rd Sitting) (see Doc. 14619, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Frank Schwabe). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (33rd Sitting).

See also Recommendation 2140 (2018).

enable effective monitoring by international human rights bodies.

4. The Assembly welcomes instances where Council of Europe and United Nations monitoring bodies have obtained access to « grey zones » (territories of States within the mandates of those bodies which are under the control of *de facto* authorities). It emphasises that such activity requires a constructive attitude on the part of both the central *de jure* and local *de facto* authorities: in particular, the former must allow a proper dialogue to develop between the monitoring body and the local *de facto* authorities, and the latter must accept that monitoring visits take place in full compliance with the mandate of the relevant monitoring body. The Assembly thus especially welcomes the visits by the Council of Europe's European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) to Transnistria and Abkhazia and encourages the respective *de facto* authorities, along with the legitimate authorities of the Republic of Moldova and Georgia respectively, to work towards a resumption of CPT monitoring in those territories. It also encourages the *de facto* authorities of South Ossetia to co-operate with the CPT. The Assembly welcomes the willingness of those « grey zones » that have co-operated with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and other international human rights monitoring mechanisms aimed at better protection of human rights in conflict zones.

5. The Assembly also supports the efforts of other monitoring bodies to examine the situation in territories to which access has been denied, or allowed only on conditions that would be politically unac-

ceptable or incompatible with the body's mandate. It welcomes the efforts of the Council of Europe's Advisory Committee for the Protection of National Minorities to examine the situation in Crimea following its illegal annexation by the Russian Federation, despite being unable to access the Crimean peninsula. It underlines, however, that such activities, whilst still valuable, cannot fully substitute for monitoring conducted in full compliance with the mandate of the relevant body, including fact-finding visits where relevant.

6. The Assembly favours an approach whereby States are presumed to have consented to visits by human rights monitoring bodies in circumstances where there is reason to believe that there are serious violations of fundamental human rights and dignity such as threats to life, torture, inhuman or degrading treatment or denial of basic humanitarian needs. Such a presumption could be made practicable by allowing States to rebut it in exceptional circumstances, for instance where denial of access is necessary for reasons relating to national defence, public safety or serious local public disorder. It would, however, be for the State to raise such objections upon being informed of a monitoring body's intention to visit in circumstances that invoke the presumption of consent.

7. The Assembly welcomes the established, ongoing co-operation between Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies, with a view to maximising the impact, efficiency and effectiveness of their respective activities, by benefiting from one another's knowledge, experience and expertise. It encourages all efforts to enhance such co-operation in the future.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2240 (2018) ⁽¹⁾

L'accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux «zones grises»

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire note avec préoccupation les discours prononcés par M. Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, lors des 33^e, 35^e et 38^e sessions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, dans lesquels il a attiré l'attention sur les difficultés auxquelles se heurtent ses propres services et d'autres organes de suivi des droits de l'homme des Nations Unies pour obtenir l'accès au territoire de nombreux États, dont certains États membres du Conseil de l'Europe. Elle rappelle que les organes de suivi du Conseil de l'Europe ont rencontré des problèmes similaires, souvent à propos des mêmes situations ou des mêmes zones géographiques.

2. L'Assemblée réaffirme les obligations juridiques faites aux États membres du Conseil de l'Europe de coopérer pleinement et de bonne foi avec les mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme, y compris ceux du Conseil de

l'Europe et des Nations Unies, dont ils ont accepté les mandats, conformément aux conditions et procédures établies des organes concernés. Elle déplore tous les cas de manquement des États à coopérer avec les mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme et insiste sur le fait que tout État membre concerné devrait prendre part sans tarder à une coopération complète et inconditionnelle. Elle soutient sans réserve les efforts des organes concernés pour exercer leur mandat.

3. L'Assemblée estime que les activités des organes de suivi des droits de l'homme qui concernent les territoires placés sous le contrôle d'autorités de fait, y compris leurs contacts avec ces autorités et les visites des territoires en question, ne constituent pas et ne devraient pas être présentées comme une reconnaissance en droit international de la légitimité de ces autorités. Elle considère cependant que l'exercice d'une autorité de fait s'accompagne d'un devoir de respect des droits de tous les habitants du territoire en question, tout comme ces droits seraient respectés par les autorités de l'État dont fait partie ce territoire; la présomption illégitime de l'exercice des pouvoirs de l'État doit elle-même s'accompagner de la présomption de la charge des responsabilités correspondantes de l'État à l'égard de ses habitants. Ces responsabilités comportent l'obligation de coopérer avec les mécanismes internationaux de suivi des

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance) (voir Doc. 14619, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Frank Schwabe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance). Voir également la Recommandation 2140 (2018).

droits de l'homme. L'Assemblée appelle également les États qui exercent un contrôle effectif sur les territoires où exercent des autorités de fait à user de leur influence pour permettre aux organes internationaux de défense des droits de l'homme d'assurer un suivi effectif.

4. L'Assemblée se félicite des situations dans lesquelles les organes de suivi du Conseil de l'Europe et des Nations Unies ont eu accès à des «zones grises» (c'est-à-dire aux territoires des États qui relèvent du mandat de ces organes et qui sont sous le contrôle d'autorités de fait). Elle souligne que cette activité exige une attitude constructive de la part des autorités centrales de droit comme des autorités locales de fait: plus particulièrement, les premières doivent permettre l'établissement d'un dialogue satisfaisant entre l'organe de suivi et les autorités locales de fait, et les dernières doivent accepter que les visites de suivi soient effectuées en pleine conformité avec le mandat de l'organe de suivi compétent. L'Assemblée se félicite donc tout spécialement des visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe en Transnistrie et en Abkhazie, et elle encourage les autorités de fait respectives, ainsi que les autorités légitimes de la République de Moldova et de la Géorgie, d'œuvrer en faveur de la reprise du suivi du CPT dans ces territoires. Elle encourage également les autorités de fait d'Ossétie du Sud à coopérer avec le CPT. L'Assemblée se félicite de la volonté des «zones grises» qui ont coopéré avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et d'autres mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme visant à mieux protéger les droits de l'homme dans les zones de conflit.

5. L'Assemblée soutient par ailleurs les efforts d'autres organes de suivi pour examiner la situation des territoires dont l'accès leur a été refusé ou autorisé uniquement à des conditions qui seraient politiquement inacceptables ou incompa-

tibles avec leur mandat. Elle salue l'action menée par le Comité consultatif du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales en vue d'examiner la situation en Crimée à la suite de son annexion illégale par la Fédération de Russie, bien que n'ayant pu avoir accès à la péninsule de Crimée. Elle souligne toutefois que de telles actions, bien que présentant un intérêt, ne sauraient se substituer pleinement à un suivi exercé en pleine conformité avec le mandat de l'organisme compétent, y compris le cas échéant à des visites d'enquête.

6. L'Assemblée est favorable à une approche dans laquelle les États sont présumés avoir consenti aux visites effectuées par les organes de suivi des droits de l'homme dans des circonstances où il existe des raisons de penser que de graves violations des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ont été commises, telles que des menaces de mort, des actes de torture, des traitements inhumains ou dégradants, ou des refus de satisfaire à des besoins humanitaires essentiels. Cette présomption pourrait être mise en pratique en autorisant les États à la réfuter dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsqu'un refus d'accès s'avère indispensable pour des raisons ayant trait à la défense nationale, à la sûreté publique ou à de graves troubles publics locaux. Il appartiendrait cependant à l'État de soulever cette objection après avoir été informé par un organe de suivi de son intention d'effectuer une visite dans des circonstances qui emportent présomption de consentement.

7. L'Assemblée se félicite de la coopération actuellement bien établie entre les organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies en vue de développer au mieux l'impact, l'efficacité et l'efficacités de leurs activités respectives, en profitant réciproquement de leurs connaissances, de leur expérience et de leur expertise. Elle encourage toutes les initiatives qui visent à renforcer cette coopération à l'avenir.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2240 (2018) ⁽¹⁾

L'accesso illimitato agli Stati membri, comprese le « zone grigie », da parte degli organi di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare prende atto con preoccupazione degli interventi pronunciati dal Dott. Zeid Ra ad Al Hussein, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, durante le XXXIII, XXXV e XXXVIII sessioni del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, in cui egli ha richiamato l'attenzione sulle difficoltà incontrate dal suo stesso Ufficio e da altri organi di monitoraggio dei diritti umani delle Nazioni Unite per ottenere l'accesso al territorio di numerosi Stati, fra i quali alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa. Ricorda che gli organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa hanno incontrato problemi analoghi, spesso in relazione alle stesse situazioni o ubicazioni geografiche.

2. L'Assemblea torna ad affermare gli obblighi giuridici posti a carico degli Stati membri del Consiglio d'Europa di cooperare pienamente e in buona fede con i meccanismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani, compresi quelli del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, i cui

mandati sono stati da essi accettati, conformemente alle condizioni e alle procedure stabilite degli organi pertinenti. Deplorea tutti i casi di mancata cooperazione degli Stati con i meccanismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani e ribadisce che ogni Stato membro interessato dovrebbe aderire senza indugio a una cooperazione piena e incondizionata. Dà il suo pieno sostegno agli organi pertinenti nei loro sforzi per assolvere i loro mandati.

3. L'Assemblea ritiene che le attività degli organi di monitoraggio dei diritti umani relative a territori sotto il controllo di autorità di fatto, compresi i loro contatti con tali autorità e le loro visite ai territori in questione, non costituiscano e non debbano essere presentate come riconoscimento della legittimità di tali autorità ai sensi del diritto internazionale. Ritiene tuttavia che l'esercizio dell'autorità di fatto comporti il dovere di rispettare i diritti di tutti gli abitanti del territorio in questione, allo stesso modo in cui tali diritti sarebbero altrimenti rispettati dalle autorità dello Stato di cui il territorio fa parte; anche l'illegittima assunzione dei poteri dello Stato deve essere accompagnata dall'assunzione delle corrispondenti responsabilità dello Stato nei confronti dei suoi abitanti. In ciò rientra il dovere di cooperare con i meccanismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani. L'Assemblea invita inoltre gli Stati che esercitano un controllo effettivo su territori in cui operano autorità di fatto locali a

(1) *Dibattito in Assemblea* del 10 ottobre 2018 (33^a seduta) (vedi Doc. 14619, relazione della Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani, relatore: On. Frank SCHWABE). *Testo adottato dall'Assemblea* il 10 ottobre 2018 (33^a seduta).

Vedi anche Raccomandazione 2140 (2018).

esercitare la loro influenza in modo da consentire un efficace monitoraggio da parte degli organi internazionali per i diritti umani.

4. L'Assemblea plaude ai casi in cui gli organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite hanno ottenuto l'accesso alle « zone grigie » (territori di Stati rientranti nell'ambito dei mandati di tali organi soggetti al controllo di autorità di fatto). Sottolinea che tale attività richiede un atteggiamento costruttivo sia da parte delle autorità centrali di diritto, sia da parte delle autorità locali di fatto: le prime, in particolare, devono permettere lo svolgersi di un dialogo adeguato tra l'organo di monitoraggio e le autorità locali di fatto, e queste devono accettare che le visite di monitoraggio avvengano nel pieno rispetto del mandato del pertinente organo di monitoraggio. L'Assemblea plaude quindi in particolare alle visite del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Transnistria e Abkhazia, e incoraggia le rispettive autorità di fatto, insieme alle autorità legittime delle Repubbliche, rispettivamente, di Moldavia e di Georgia, a lavorare per la ripresa del monitoraggio del CPT in quei territori. Incoraggia altresì le autorità di fatto dell'Ossezia meridionale a cooperare con il CPT. L'Assemblea saluta la volontà di quelle « zone grigie » che hanno cooperato con l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e con altri meccanismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani tesi a una miglior protezione dei diritti umani nelle zone di conflitto.

5. L'Assemblea sostiene inoltre gli sforzi profusi da altri organi di monitoraggio per esaminare la situazione in territori l'accesso ai quali è stato negato, o consentito solo a condizioni che sarebbero politicamente inaccettabili o incompatibili

con il mandato dell'organo. Plaude agli sforzi profusi dal Comitato consultivo del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali per esaminare la situazione in Crimea dopo l'annessione illegale da parte della Federazione russa, pur nell'impossibilità di accedere alla penisola di Crimea. Sottolinea, tuttavia, che tali attività, seppur preziose, non possono sostituire completamente il monitoraggio condotto nel pieno rispetto del mandato dell'organo pertinente, comprese, se del caso, le visite di accertamento dei fatti.

6. L'Assemblea è favorevole a un approccio in base al quale si presume che gli Stati abbiano acconsentito a visite degli organi di monitoraggio dei diritti umani in circostanze in cui vi sia motivo di ritenere che sussistano gravi violazioni dei diritti fondamentali e della dignità umana, come attentati alla vita, torture, trattamenti inumani o degradanti o il rifiuto di soddisfare bisogni umanitari fondamentali. Tale presunzione potrebbe essere resa praticabile consentendo agli Stati di rigettarla in circostanze eccezionali, ad esempio qualora la negazione dell'accesso sia necessaria per motivi connessi alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza o a gravi disordini pubblici locali. Toccherebbe però allo Stato sollevare tali obiezioni una volta informato dell'intenzione di un organo di controllo di realizzare una visita in circostanze che chiamino in causa la presunzione di consenso.

7. L'Assemblea saluta la cooperazione consolidata e costante tra gli organi di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, mirante a massimizzare l'impatto, l'efficienza e l'efficacia delle attività rispettive, facendo tesoro delle conoscenze, esperienze e competenze reciproche. Incoraggia ogni sforzo teso a potenziare tale cooperazione in futuro.



180122045080