

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis
n. 131

ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione n. 2275 (2024)

Porre fine alla detenzione delle persone "socialmente disadattate"

Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2024



Recommendation 2275 (2024)¹

Provisional version

Ending the detention of “socially maladjusted” persons

Parliamentary Assembly

1. The right to liberty is one of the most fundamental human rights. It is guaranteed in Article 5 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”). However, the Convention includes a limitation to the right to liberty specifically on the basis of mental impairment, drug or alcohol use, or not having a fixed abode. With the formulation in Article 5 (1) (e), reportedly stemming from the eugenics movement, “persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants” can be lawfully detained. These persons have been referred to as “socially maladjusted”, including in the past by the European Court of Human Rights, an approach that is considered discriminatory and stigmatising in the human rights community.

2. The Convention is the only international human rights treaty that excludes these groups from the full enjoyment of the right to liberty. This is problematic as detaining such vulnerable persons effectively puts them at higher risk of systematic rights violations, on the sole ground that they might hypothetically pose a danger to others or that their own interest may necessitate their detention. The initial draft of the Convention did not contain a reference to “socially maladjusted” persons – indeed, the Parliamentary Assembly, in 1949, had recommended a text closer to the Universal Declaration of Human Rights.

3. In the last 70 years, there has been a worldwide paradigm shift to a human rights-based approach, as exemplified by the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by all member States of the Council of Europe except Liechtenstein. The United Nations interpretation of the rights of persons with disabilities and the interpretation given by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities do not allow for the deprivation of liberty based on an actual or perceived disability. The interpretation provided by the United Nations is, however, very seldom applied in the context of the European Court of Human Rights, since the formulation of Article 5 (1) (e) does not oblige it to.

4. The idea of social control – whether of persons with psychosocial disabilities, of persons who use drugs or alcohol, or of persons without a fixed abode – is not compatible with our 21st century understanding of human rights. The Assembly underlines the urgent need for the Council of Europe, as the leading regional human rights organisation, to fully integrate the worldwide paradigm shift to a modern human rights-based approach in its work. The time has come to move away from the discriminatory concept of excluding certain groups from human rights protection. The Assembly thus recommends that the Committee of Ministers:

4.1. support member States in taking the necessary steps for the full enjoyment of the right to liberty by the groups referred to in Article 5 (1) (e) of the Convention, in co-operation with the European Union, the United Nations and its agencies (in particular, the World Health Organization), non-governmental organisations and organisations of persons with lived experience, *inter alia*:

4.1.1. in removing discriminatory limitations on the full enjoyment of the right to liberty of the groups referred to from their constitutions, their legislation and their policies;

4.1.2. in developing adequately funded, human rights-compliant strategies for deinstitutionalisation with clear time frames and benchmarks with a view to a genuine transition to independent living for persons with disabilities, mental health problems, and for persons who use drugs or alcohol;

1. *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 24 May 2024 (see Doc. 15983, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach).*



4.1.3. in running public awareness-raising campaigns, in order to overcome stereotypes and prejudice surrounding persons with disabilities, with mental health problems, persons who use drugs or alcohol or who do not have a fixed abode, and promote the full inclusion in society of these persons;

4.2. call on the Council of Europe Development Bank, the World Bank and other social development funds such as the European Structural and Investment Funds to support member States to allocate adequate resources for support services that avoid the detention and/or institutionalisation of persons with disabilities, mental health problems, or persons who use drugs or alcohol – such as the strengthening, creating and maintaining of community-based services (including drug consumption rooms, therapeutic communities and supportive living arrangements);

4.3. in line with the unanimously adopted [Recommendation 2158 \(2019\)](#) “Ending coercion in mental health: the need for a human rights-based approach” and with [Recommendation 2227 \(2022\)](#) “Deinstitutionalisation of persons with disabilities”, adopt guidance to member States promoting voluntary measures in mental healthcare services and pay due attention, in its further consideration of the draft additional protocol to the Convention for the protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No. 164, “Oviedo Convention”) concerning the protection of human rights and dignity of persons with regard to involuntary placement and involuntary treatment within mental healthcare services, to ensuring that any Council of Europe guidance is fully in line with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the guidance of the United Nations and its agencies and the widely-accepted best practice.



Recommandation 2275 (2024)¹

Version provisoire

Mettre fin à la détention des personnes « socialement inadaptées »

Assemblée parlementaire

1. Le droit à la liberté est l'un des droits humains les plus fondamentaux. Il est garanti par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, « la Convention »). Toutefois, la Convention prévoit une limitation du droit à la liberté spécifiquement fondée sur l'incapacité mentale, la consommation de drogue ou d'alcool, ou l'absence de domicile fixe. La formulation de l'article 5 (1) (e), supposément héritée du mouvement eugéniste, laisse entendre que les aliénés, les alcooliques, les toxicomanes ou les vagabonds peuvent être placés en détention régulière. Ces personnes ont été qualifiées de « socialement inadaptées », y compris dans le passé par la Cour européenne des droits de l'homme, une approche qui est considérée comme discriminatoire et stigmatisante dans la communauté des défenseur-es des droits humains.

2. La Convention est le seul traité international relatif aux droits humains à exclure ces groupes de la pleine jouissance du droit à la liberté. Cela est problématique, car la détention de telles personnes vulnérables les expose de fait à un risque accru de violation systématique de leurs droits au seul motif qu'elles pourraient hypothétiquement constituer un danger pour autrui ou que leur propre intérêt pourrait nécessiter leur détention. La première ébauche de la Convention ne contenait pas de référence aux personnes « socialement inadaptées »; en effet, l'Assemblée parlementaire, en 1949, avait recommandé un texte plus proche de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

3. Il s'est produit, au cours des 70 dernières années, un changement de paradigme mondial en faveur d'une approche fondée sur les droits humains, comme en témoigne la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception du Liechtenstein. L'interprétation des Nations Unies du droit des personnes handicapées et celle donnée par le Comité des droits des personnes handicapées n'autorisent pas la privation de liberté fondée sur un handicap réel ou perçu. Cependant, il est rarement tenu compte de l'interprétation des Nations Unies au sein de la Cour européenne des droits de l'homme puisque la formulation de l'article 5 (1) (e) ne l'y oblige pas.

4. L'idée de contrôle social – qu'il s'agisse de personnes présentant des handicaps psychosociaux, de personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool, ou de personnes sans domicile fixe – n'est pas compatible avec notre compréhension des droits humains au XXI^e siècle. L'Assemblée réaffirme qu'il est urgent que le Conseil de l'Europe, en tant que première organisation régionale de défense des droits humains, intègre pleinement dans son travail le changement de paradigme mondial en faveur d'une approche

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 24 mai 2024 (voir [Doc. 15983](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach).



contemporaine fondée sur les droits humains. Le temps est venu de s'éloigner du concept discriminatoire d'exclusion de certains groupes de la protection garantie par les droits humains. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

4.1. d'aider les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que les groupes visés par l'article 5, paragraphe 1, point e) de la Convention jouissent pleinement du droit à la liberté, en coopération avec l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies et ses agences (en particulier l'Organisation mondiale de la Santé), les organisations non gouvernementales et les organisations de personnes ayant une expérience vécue, notamment:

4.1.1. en supprimant de leurs constitutions, de leurs législations et de leurs politiques les limitations discriminatoires à la pleine jouissance du droit à la liberté des groupes visés;

4.1.2. en élaborant des stratégies de désinstitutionnalisation respectueuses des droits humains, bénéficiant d'un financement suffisant et comportant des échéances précises et des indicateurs de suivi, en vue d'une véritable transition vers une vie indépendante pour les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes de santé mentale et les personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool;

4.1.3. en menant des campagnes de sensibilisation du public afin de surmonter les stéréotypes et les préjugés entourant les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool ou qui n'ont pas de domicile fixe, et de promouvoir la pleine inclusion de ces personnes dans la société;

4.2. d'appeler la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Banque mondiale et d'autres fonds de développement social tels que les Fonds structurels et d'investissement européens à aider les États membres à allouer des ressources adéquates aux services de soutien qui évitent la détention ou le placement en institution des personnes handicapées, des personnes ayant des problèmes de santé mentale ou des personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool. Il s'agit notamment du renforcement, de la création et du maintien de services communautaires (y compris des salles de consommation de drogues, des communautés thérapeutiques et des modes de vie solidaires);

4.3. dans le prolongement de la [Recommandation 2158 \(2019\)](#) «Mettre fin à la contrainte en santé mentale: nécessité d'une approche fondée sur les droits humains» adoptée à l'unanimité et de la [Recommandation 2227 \(2022\)](#) «La désinstitutionnalisation des personnes handicapées», d'adopter des orientations à l'intention des États membres visant à promouvoir des mesures volontaires dans les services de soins de santé mentale et d'accorder toute l'attention nécessaire, lors de la poursuite de l'examen du projet de protocole additionnel à la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine (STE n° 164, «Convention d'Oviedo») relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes à l'égard du placement et du traitement involontaires au sein des services de soins de santé mentale, à la nécessité de veiller à ce que toute orientation du Conseil de l'Europe soit pleinement conforme à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, aux orientations des Nations Unies et de ses agences, ainsi qu'aux meilleures pratiques largement acceptées.



Raccomandazione 2275 (2024)¹

Porre fine alla detenzione delle persone “socialmente disadattate”

Assemblea parlamentare

1. Il diritto alla libertà è uno dei diritti umani più fondamentali. È garantito dall'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, "la Convenzione"). Tuttavia, la Convenzione prevede specificamente una limitazione del diritto alla libertà sulla base della disabilità mentale, dell'uso di droghe o alcol oppure dell'assenza di fissa dimora. Con la formulazione dell'articolo 5 (1) (e), che, secondo quanto riferito, deriva dal movimento eugenetico, "un alienato, un alcolizzato, un tossicomane o un vagabondo" può essere detenuto legalmente. Queste persone sono state definite "socialmente disadattate" dalla Corte europea dei diritti umani, un approccio considerato discriminatorio e stigmatizzante dalla comunità dei difensori dei diritti umani.

2. La Convenzione è l'unico trattato internazionale sui diritti umani che esclude questi gruppi dal pieno godimento del diritto alla libertà. La questione è problematica, poiché la detenzione di queste persone vulnerabili le espone di fatto a un rischio maggiore di violazioni sistematiche dei diritti, per il solo fatto che potrebbero ipoteticamente rappresentare un pericolo per gli altri o che il loro stesso interesse potrebbe renderne necessaria la detenzione. Il progetto iniziale della Convenzione non conteneva un riferimento alle persone "socialmente disadattate" - anzi, l'Assemblea parlamentare, nel 1949, aveva raccomandato un testo più simile alla Dichiarazione universale dei diritti umani.

3. Negli ultimi '70 anni si è assistito a un cambiamento di paradigma a livello mondiale in favore di un approccio basato sui diritti umani, come esemplificato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa tranne il Liechtenstein. L'interpretazione delle Nazioni Unite dei diritti delle persone con disabilità e quella fornita dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità non consentono la privazione della libertà sulla base di una disabilità effettiva o percepita. L'interpretazione fornita dalle Nazioni Unite, tuttavia, viene applicata molto raramente nel contesto della Corte europea dei diritti dell'uomo, poiché la formulazione dell'articolo 5 (1) (e) non obbliga a farlo.

4. L'idea del controllo sociale - che si tratti di persone con disabilità psicosociali, di persone che fanno uso di droghe o alcol oppure di persone senza fissa dimora - non è compatibile con la nostra concezione dei diritti umani nel XXI secolo. L'Assemblea sottolinea l'urgente necessità che il Consiglio d'Europa, in quanto principale organizzazione regionale per i diritti umani, integri pienamente nel suo lavoro il cambiamento di paradigma mondiale in favore di un approccio moderno basato sui diritti umani. È giunto il momento di abbandonare il concetto discriminatorio secondo cui alcuni gruppi possono essere esclusi dalla tutela dei diritti umani. L'Assemblea raccomanda quindi al Comitato dei Ministri di:

4.1 prendere in considerazione l'elaborazione di un protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che elimini "un alienato, un alcolizzato, un tossicomane o un vagabondo" dall'attuale formulazione dell'articolo 5 (1) (e) della Convenzione, garantendo così a queste persone il diritto alla libertà;

4.2 sostenere gli Stati membri nell'adozione delle misure necessarie per il pieno godimento del diritto alla libertà da parte dei gruppi di cui all'articolo 5 (1) (e) della Convenzione, in collaborazione con l'Unione Europea,

¹ Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 24 maggio 2024 (cfr. Doc. 15983, relazione della Commissione per gli affari sociali, la salute e lo sviluppo sostenibile, relatore: Stefan Schennach).

le Nazioni Unite e le sue agenzie (in particolare, l'Organizzazione Mondiale della Sanità), le organizzazioni non governative e le organizzazioni di persone che hanno maturato una esperienza diretta, tra cui:

4.2.1 l'eliminazione delle limitazioni discriminatorie al pieno godimento del diritto alla libertà dei gruppi citati dalle loro costituzioni, dalle loro legislazioni e dalle loro politiche;

4.2.2 lo sviluppo di strategie di deistituzionalizzazione adeguatamente finanziate e conformi ai diritti umani, con tempi e parametri di riferimento chiari, in vista di un'autentica transizione verso una vita indipendente per le persone con disabilità, con problemi di salute mentale e persone che fanno uso di droghe o alcol;

4.2.3 la realizzazione di campagne di sensibilizzazione per l'opinione pubblica, al fine di superare gli stereotipi e i pregiudizi che circondano le persone con disabilità, con problemi di salute mentale, che fanno uso di droghe o alcol oppure che non hanno una fissa dimora e di promuovere la piena inclusione nella società di queste persone;

4.2.4 invitando la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, la Banca mondiale e altri fondi per lo sviluppo sociale, come i Fondi strutturali e di investimento europei, a sostenere gli Stati membri affinché stanziino risorse adeguate per i servizi sociali così da evitare la detenzione e/o l'istituzionalizzazione delle persone con disabilità, con problemi di salute mentale o che fanno uso di droghe o alcol, tra cui il rafforzamento, la creazione e il mantenimento di servizi di comunità (comprese sale per il consumo di droghe, comunità terapeutiche e formule abitative assistite);

4.3 in linea con la Raccomandazione 2158 (2019) "Porre fine alla coercizione nella salute mentale: la necessità di un approccio basato sui diritti umani", adottata all'unanimità, e con la Raccomandazione 2227 (2022) "Deistituzionalizzazione delle persone con disabilità", adottare linee guida per gli Stati membri che promuovano misure volontarie nei servizi di salute mentale e prestare la dovuta attenzione, nell'ulteriore esame del progetto di protocollo aggiuntivo alla Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazione della biologia e della medicina: Convenzione sui Diritti Umani e la Biomedicina (STE n. 164, "Convenzione di Oviedo") riguardante la protezione dei diritti umani e della dignità delle persone in relazione al collocamento e trattamento non volontario all'interno dei servizi di salute mentale, ad assicurare che questo protocollo e ogni successiva linea guida correlata siano pienamente in linea con la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità, con le linee guida delle Nazioni Unite e delle sue Agenzie e con le migliori pratiche ampiamente accettate.