

# STELLUNGNAHMEN

## Kann die Beratende Versammlung des Europarats einzelne Abgeordnete ausschließen?

Die Beratende Versammlung des Europarats hat Verfahrensregeln entwickelt, nach denen sie die von den Mitgliedstaaten des Europarats entsandten Abgeordneten einer Prüfung hinsichtlich der Voraussetzungen für die Einnahme der Sitze unterwirft. Die Satzung des Europarats (SER)<sup>1)</sup> enthält über diese Prüfung keine Vorschriften. In Art. 25 SER ist lediglich ausgesprochen, daß bestimmte Vertreter aller Mitglieder der Beratenden Versammlung angehören:

“The Consultative Assembly shall consist of Representatives of each Member elected by its Parliament or appointed in such manner as that Parliament shall decide, subject, however, to the right of the Government of each Member to 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”<sup>2)</sup>.

Aus diesem Text geht hervor, daß die von den bezeichneten Organen benannten Vertreter automatisch der Versammlung angehören. In ihrer Praxis hat die Beratende Versammlung jedoch einzelnen Abgeordneten die Einnahme von Sitzen verwehrt, so etwa im Jahre 1964 zyprischen Delegierten<sup>3)</sup>. Mit ihrem Beschluß vom 30. Januar 1969 hat sie nun auch gegenüber der griechischen Delegation bis auf weiteres eine ablehnende Haltung eingenommen<sup>4)</sup>.

Dem Wortlaut dieses Beschlusses sind Erwägungen, Appelle und Erklärungen der Versammlung unter Bezugnahme auf frühere Entschlüsse<sup>5)</sup> und auf das Verhalten der griechischen Regierung vorangestellt; abschließend heißt es sodann:

<sup>1)</sup> Text in: Verträge der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Serie A Bd. 1 Nr. 4, S. 198; BGBl. 1950, S. 263.

<sup>2)</sup> Eingefügt durch Resolution 5 vom 15. 5. 1951 und Beschluß des Ministerkomitees Document AS 18 (1951).

<sup>3)</sup> Siehe unten I 2 a.

<sup>4)</sup> Recommendation 547 vom 30. 1. 1969 “On the situation in Greece”. Siehe auch den Bericht des Political Affairs Committee, Document of the Assembly 2525 (1969).

<sup>5)</sup> Resolutions 361 (vom 31. 1. 1968) und 385 (vom 26. 9. 1968).

“(The Assembly . . .)

8. Decides not to recognise the credentials of any Greek delegate purporting to represent the Greek parliament until such time as the Assembly is satisfied that freedom of expression is restored and a free and representative parliament is elected in Greece;

9. Recommends the Committee of Ministers to draw these conclusions to the attention of the Greek Government and further, in the overall best interests of the Greek people, recommends the Committee of Ministers to take such action, within a specified period, as is appropriate, having regard to Articles 3, 7 and 8 of the Statute of the Council of Europe and to the resolutions of the Assembly cited above”.

Die Durchführung der unter Ziffer 8 getroffenen Entscheidung würde einem *de facto*-Ausschluß der griechischen Delegation aus der Beratenden Versammlung gleichkommen. Das hierbei gewählte Verfahren gibt Anlaß, eine derartige Maßnahme auf ihre Zulässigkeit und Wirksamkeit nach dem Recht des Europarats zu untersuchen. Der politische Wert der Empfehlung Nr. 547 soll in den folgenden Ausführungen nicht in Frage gestellt werden.

Verfahrensrechtlich problematisch ist zunächst, in welchem Umfang allgemein ein Beanstandungsrecht der Versammlung hinsichtlich der Zugehörigkeitsvoraussetzungen in Betracht kommt (I). Auch bestehen Schwierigkeiten bei der Einordnung des unter Ziffer 8 verabschiedeten Beschlusses, da er trotz seines äußeren Zusammenhangs mit der Empfehlung unter Ziffer 9 inhaltlich eine Sonderstellung beansprucht (II). Zweifelhaft erscheint ferner, ob sich die Versammlung in der hier praktizierten Weise für die Zukunft zu binden vermag (III). Der eingeschlagene Weg könnte zudem mit den Ausschlußbestimmungen der Art. 8 und 9 der Satzung unvereinbar sein (IV). Im übrigen bleibt zu prüfen, welche Wirkungen sich aus dem Beschluß für die griechische Delegation ergeben (V).

## I

Die Kompetenz der Beratenden Versammlung zu einem Beschluß über die Nichtzulassung bestimmter Abgeordneter ist aus der Satzung nicht unmittelbar zu entnehmen. Immerhin bestimmt Art. 28 SER, daß die Versammlung sich ihre Geschäftsordnung gibt und darin insbesondere »Zeitpunkt und Verfahren der Bekanntgabe der Namen der Vertreter und ihrer Ersatzleute« regelt.

1. Die Geschäftsordnung sieht für die Beglaubigung der Abgeordneten ein eigenes Prüfungsverfahren vor. Auf Formblättern des Generalsekretärs reichen die Regierungen der Mitgliedstaaten spätestens eine Woche vor der

Eröffnung einer jeden Sitzungsperiode<sup>6)</sup> beim Präsidenten der Versammlung<sup>7)</sup> die Bestätigungen (*credentials*) für die Abgeordneten ihres Landes ein<sup>8)</sup>. Sogleich beim ersten Zusammentreten der Versammlung wird aus der Reihe der Abgeordneten von dem provisorischen Präsidenten durch Los die Zusammensetzung eines sogenannten *Credentials Committee* bestimmt, dem insgesamt zehn Vertreter angehören<sup>9)</sup>. Daraufhin wird die Sitzung für die Dauer der Tätigkeit dieses Komitees ausgesetzt. Seine Aufgabe ist in der Geschäftsordnung wie folgt umschrieben<sup>10)</sup>:

“The Committee shall investigate any claims and shall examine the validity of the appointments and their conformity with the requirements of the Statute of the Council of Europe”.

Das Komitee erstattet sofort einen Bericht an die Versammlung. Darin findet sich am Schluß gewöhnlich folgender Vorschlag:

“... the Committee . . . proposed that the Assembly confirm the validation of the appointment of the following Representatives and Substitutes: . . .”<sup>11)</sup>.

Einer besonderen Regelung bedurfte die Aufnahme neuer Abgeordneter im späteren Verlauf einer Sitzungsperiode. Hier hat sich in letzter Zeit die Übung herausgebildet, für jeden Abschnitt einer Sitzungsperiode erneut ein *Credentials Committee* auszulösen, das sich mit den neuen Ernennungen befaßt<sup>12)</sup>.

2. Die Ermächtigung in Art. 28 SER und damit auch das Verfahren vor dem *Credentials Committee* müssen sich in den Grenzen halten, die durch die weiteren Bestimmungen der Europarats-Satzung gezogen werden. Es ist daher ohne eine förmliche Satzungsänderung nach Art. 41 SER nicht möglich, in der Geschäftsordnung über Art. 25 SER hinaus zusätzliche Erfordernisse für die Zugehörigkeit zur Beratenden Versammlung aufzustellen. Der Prüfungskatalog des *Credentials Committee* müßte sich demnach in den Fragen erschöpfen, ob (a) die Abgeordneten von den Parlamenten der Mitgliedsländer gewählt oder (b) nach einem von diesen Parlamenten bestimmten Ver-

<sup>6)</sup> Seit 1957 hat die Versammlung ihre Sitzungsperioden in drei Abschnitten, gewöhnlich mit Beginn im April, abgehalten.

<sup>7)</sup> Council of Europe, *The Consultative Assembly, Procedure and Practice*, 5. Ausg. (zit. *Procedure*), S. 93.

<sup>8)</sup> Geschäftsordnung der Beratenden Versammlung (Rules) Nr. 6 Abs. 1. Die Rules, die später häufig im einzelnen abgewandelt wurden, finden sich erstmals in Resolution 7 vom 8. 12. 1951; Rules 7, 42 und 45 in Resolution 19 (1952).

<sup>9)</sup> Rule 6 Abs. 2.

<sup>10)</sup> Rule 6 Abs. 3; diese Bestimmung war im Bericht des Verfahrensausschusses an die Versammlung, Document 73 vom 18. 8. 1950, noch nicht enthalten.

<sup>11)</sup> Z. B. Report in Document 2389 vom 6. 5. 1968.

<sup>12)</sup> Vgl. die Ausführungen des Präsidenten der Versammlung, in: *Official Report* (1964), S. 264.

fahren bezeichnet wurden, oder ob (c) die Voraussetzungen für eine ergänzende Ernennung durch die Regierung vorliegen und schließlich (d), ob die Ernennung den Sätzen 2 und 3 von Art. 25 a SER Rechnung trägt.

Demgegenüber weist *Rule 6* dem Komitee in erster Linie die Prüfung der *credentials*, also der Bestätigungsschreiben der Regierungen, zu. Das erweckt den Eindruck, als fordere die Geschäftsordnung hiermit entgegen der Satzung eine Mitwirkung der Regierungen bei der Bestellung der Abgeordneten. Will man bei der Auslegung dem Art. 25 SER gerecht werden, so muß man daher hervorheben, daß die Bestätigungen keinerlei Auftrag enthalten, sondern einen rein formellen Charakter haben<sup>13)</sup>. Sie erhalten ihre Bedeutung und ihren Sinn erst angesichts der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der innerstaatlichen Regelungen über Auswahl und Ernennung der Delegierten für die Beratende Versammlung<sup>14)</sup>. Die Bestätigung der ernannten Abgeordneten durch ihre Regierung begründet eine in *Rule 6* für maßgeblich erklärte Vermutung dafür, daß das innerstaatliche Verfahren rechtlich nicht zu beanstanden ist. Demnach ist gegen das Erfordernis der *credentials* grundsätzlich nichts einzuwenden.

Die Versammlung behält sich im Einzelfall vor, diese Vermutung zu widerlegen. Nach *Rule 6* Abs. 3 prüft das Komitee nämlich nicht die bloße Ordnungsmäßigkeit der Bestätigungsschreiben, sondern die Gültigkeit<sup>15)</sup> der Ernennungen und ihre Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Satzung des Europarats, und nach Abs. 4 kann es die Bestätigungen in seinem Bericht an die Versammlung anfechten. Es fragt sich, wie weit solche Beanstandungen von Art. 25 SER gedeckt sind.

a) Im Jahre 1964 hatte die Beratende Versammlung aus dem Verfassungsrecht eines Mitgliedstaates Folgerungen für die Versammlungszugehörigkeit seiner Delegationsmitglieder gezogen<sup>16)</sup>. Auf den Einspruch von türkischen Abgeordneten hin war damals beanstandet worden, daß die Zusammensetzung der zypriotischen Delegation den Zielen des Europarats und

<sup>13)</sup> So besonders H a r m s, Die Rechtsstellung der Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarats und im Europäischen Parlament, in: Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, H. 58 (1968), S. 36. Das Bestätigungsschreiben ist nicht Wirksamkeitserfordernis des Mandatsbeginns, wohl aber ein zur Ausübung des Mandats nach *Rule 7* Abs. 1 erforderliches Beweisstück. Daher läßt diese im Jahre 1964 eingefügte Geschäftsordnungsbestimmung die Wirkung des Mandatsbeginns erst bei der ersten auf die Überreichung des Bestätigungsschreibens folgenden Sitzung einsetzen. Die Versammlung hat Ausnahmen zum Erfordernis des Bestätigungsschreibens zugelassen, Sitzungsprotokolle XIII (1961/62), S. 679.

<sup>14)</sup> Über den Wahl- und Entsendemodus in den einzelnen Mitgliedstaaten ausführlich: H a r m s, a. a. O., S. 16 ff.

<sup>15)</sup> Im englischen Text: *validity*; im französischen: *régularité*.

<sup>16)</sup> Minutes of Proceedings (April 1964), S. 29, und Document 1762 (1964).

der zypriotischen Verfassung widerspreche. Diese sah nämlich vor, daß alle Komitees des House of Representatives zu 70 Prozent das griechische und zu 30 Prozent das türkische Element repräsentieren müßten, während die zypriotische Delegation beim Europarat nur aus Vertretern der griechischen Seite bestand. Die Versammlung beschloß, daß einer der benannten Abgeordneten seinen Sitz nicht einnehmen dürfe.

Die Besonderheit dieses Falles liegt darin, daß gerade aus dem Ernennungsakt selbst eine rechtliche Benachteiligung der nationalen Interessen eines anderen Europaratsmitgliedes und damit ein Verstoß gegen das Gebot der engeren Bindung zwischen den Mitgliedern nach Art. 1 (a) der Satzung erwuchs. Dieser Verstoß wurde solange von der Versammlung selbst mitvollzogen, wie sie die Zusammensetzung der zypriotischen Delegation in ihrer Mitte unbeanstandet hinnahm. Es bestehen keine Bedenken, daß die Versammlung in solchen Fällen prüft, ob ihre Zusammensetzung außerhalb von Art. 24 SER auch anderen Satzungsbestimmungen genügt. Daraus folgt jedoch noch nicht automatisch, daß bei jedem Verstoß, den ein Mitgliedstaat gegen eine sich aus der Satzung ergebende Pflicht begeht, die Zurückweisung der Delegierten dieses Landes möglich ist. Die Rechtsfolgen müssen vielmehr jeweils an Spezialbestimmungen wie Art. 8 und 9 der Satzung gemessen werden (unten IV).

b) Über das soeben behandelte Prüfungsrecht hinaus nimmt nun die Versammlung mit ihrem Beschluß vom 30. Januar 1969 auch die Beanstandung von innerstaatlichem Recht in Anspruch. Denn sie verweigert darin den griechischen Delegierten die »Anerkennung« der Bestätigungsschreiben bis zur Wahl eines freien und repräsentativen Parlaments in Griechenland. Aus dieser Entscheidung könnte hervorgehen, daß die Versammlung das in Griechenland geltende nationale Ernennungsverfahren als solches für unvereinbar mit der Satzung des Europarats hält. Ein solcher Prüfungsmaßstab würde nicht im Widerspruch zu Art. 25 SER stehen, da er sich allein an den Erfordernissen der Satzung ausrichtet. Diese stellt jedoch außerhalb der allgemeinen Pflichten und Ziele keine andere Maßregel für die innerstaatliche Wahlgesetzgebung auf als die, daß das nationale Parlament maßgeblich an der Wahl beteiligt sein müsse. Besondere Strenge hat bisher bei der Beachtung dieses Grundsatzes nicht gewaltet<sup>17)</sup>.

In dem Beschluß vom 30. Januar 1969 geht es indes wohl gar nicht um die Beanstandung des in Griechenland allgemein vorgesehenen Ernennungsver-

<sup>17)</sup> In Großbritannien, Irland und Island ernennt die Regierung (Premierminister bzw. Außenminister) die Delegierten unter maßgeblicher Beteiligung der Parteien ohne eigentliche Mitwirkung des Parlaments; ausführlich bei Harms, a. a. O. (oben Anm. 13), S. 30 f.

fahrens. Denn an diesem hat sich durch die politischen Umwälzungen der letzten Jahre formal nichts geändert; zu einer grundsätzlichen Kritik an dem früheren Verfahren bestand kein Anlaß.

c) Der genannte Beschluß könnte zum anderen auf die Beobachtung gestützt sein, daß in einem Mitgliedsland des Europarats die innerstaatlichen Regelungen für die Wahl der Delegierten mißachtet und durch ungesetzliche Verfahren ersetzt werden. Gegen die Heranziehung eines derartigen Kriteriums bei der Beurteilung der Zugehörigkeit zu der Versammlung bestehen jedoch die größten Bedenken. Hat etwa ein Parlament seine Vertreter durch einen als rechtswidrig anfechtbaren Wahlakt bestimmt, so liegt es bei denjenigen, die nach innerstaatlichem Recht zur Anfechtung befugt sind, ob sie die Wahl angreifen wollen; tun sie es nicht, so muß eine aus dem nationalen Recht erwachsende Vermutung der Rechtswidrigkeit von der Beratenden Versammlung respektiert werden. Andernfalls würden ohne jede Regelung alle anderen Mitgliedstaaten faktisch anfechtungsberechtigt, da sie Ernennungsmängel nach nationalem Recht vor der Versammlung mit Erfolg rügen könnten. Die Geschäftsordnung der Beratenden Versammlung hat derartigen Übergriffen in die Hoheit der Vertragsparteien gerade vorgebeugt, indem sie den Regierungen der Mitglieder die Prüfung der Ernennungen auf innerstaatliche Erfordernisse hin zuweist und sie zur Abgabe von Bestätigungen anhält. Nur ganz offensichtliche und besonders schwerwiegende Verstöße gegen die klaren Vorschriften des innerstaatlichen Rechts dürften der Versammlung einen eigenen Beanstandungsgrund geben.

d) Die Begründungen, die während der temperamentvollen Beratungen über die griechische Situation im Politischen Ausschuß und im Plenum vorgebracht wurden, weisen noch in eine andere Richtung. Danach stellt sich die Versammlung offenbar auf den Standpunkt, das »Fehlen eines Parlaments« hindere ein Mitglied daran, an der Arbeit eines der Organe des Europarats teilzunehmen<sup>18)</sup>. Soweit der innere Grund hierfür in der Verletzung des Art. 3 SER gesehen wird, verbietet sich jedoch wegen Art. 8 SER, worauf unten (IV) noch einzugehen ist, die Annahme eines automatischen Wirkungsmechanismus. Eine diskutierbare Grundlage erhält der behauptete Rechtsatz erst dann, wenn man in ihm eine Interpretation des Art. 25 SER sieht. Danach wird diese Bestimmung so verstanden, daß »die Beratende Versammlung sich aus Vertretern aller Mitglieder zusammensetzt, die von deren – bestehenden – Parlamenten gewählt werden«.

Die Einführung eines solchen – angeblich stillschweigend vorausgesetzten – Erfordernisses der Existenz des nationalen Parlaments kann das Ge-

<sup>18)</sup> So ausdrücklich van der Stoel als Berichterstatter des Political Affairs Committee in der Entwurfsbegründung, Document 2525 (1969), S. 37.

sicht des Art. 25 SER einschneidend verändern. Denn die Versammlung hat sich bei ihrem Beschluß zu wenig Rechenschaft darüber abgelegt, was unter dem Schlagwort *lack of a parliament* im einzelnen verstanden wird und wo die Grenzsteine dieser ausgreifenden Interpretation zu setzen sind. Offenbar wird mit »Parlament« das Funktionieren eines parlamentarischen Regierungssystems gemeint, da die bloße Parlamentsauflösung kaum unmittelbare Wirkungen auf die Vertretung in der Versammlung haben dürfte. Wie aber ist der Übergang von wichtigen Legislativbefugnissen auf die Regierung – etwa im Notstandsfall – zu beurteilen? Wie viele der Befugnisse müssen übergehen? Wie wirkt sich der Schwebезustand während der Arbeit einer verfassunggebenden Versammlung aus? Der Beschluß der Versammlung vom Januar 1969 vermittelt hierauf keine Antworten.

Die hervorgerufene Unsicherheit wird noch erhöht durch die Tatsache, daß die Versammlung zur Zurückweisung der griechischen Delegation eine Beschlußfassung für nötig erachtete. Obwohl schon seit geraumer Zeit ein parlamentarisches System in Griechenland nicht bestanden hatte, rührte die Versammlung nicht am früheren oder jetzigen Delegiertenstatus, sondern beschloß die Nichtanerkennung der in Zukunft als Vertreter benannten Personen. Sie stellte auch nicht etwa fest, daß bis zur Wahl eines neuen griechischen Parlaments die Voraussetzungen für die Vertretung in der Versammlung nach Art. 25 SER fehlen, sondern sie überließ es der Prozedur des *Credentials Committee*, die politischen Beanstandungen in einen Ausschluß umzusetzen, so daß theoretisch nach *Rule 6* Abs. 4 die griechischen Delegierten in der Lage waren, weiterhin ihre Sitze vorläufig einzunehmen und sogar an der Arbeit des *Credentials Committee* beteiligt zu sein. Zudem begnügte sich der Beschluß bei seiner Fristsetzung nicht mit dem Zeitpunkt der Wahl eines Parlaments in Griechenland, sondern er forderte die Wahl eines »freien und repräsentativen« Parlaments, ohne diesem politischen Vorstellungsbild Konturen zu verleihen.

Angesichts der dargelegten Unklarheiten vermag die genannte Entschlie-ßung unter Ziffer 8 nicht einmal eine Rechtsauffassung der Versammlung zur Interpretation des Art. 25 SER zu akzentuieren. Besondere Bedeutung käme im übrigen einer solchen Auslegung durch die Versammlung ohnehin erst zu, wenn sich das Ministerkomitee im gleichen Sinne äußerte. Daran fehlt es bisher. Es kann daher nicht einfach davon ausgegangen werden, daß Art. 25 SER Abgeordnete eines Landes, in dem augenblicklich ein Parlament nicht existiert, von der Vertretung ausschließt.

## II

Unklar ist auch die formale Einordnung des unter Ziffer 8 gefaßten Beschlusses. Die Beratende Versammlung entscheidet über die Annahme von Texten gewöhnlich in Form einer Empfehlung (*recommendation*), Entschlie-ßung (*resolution*) oder sogenannten Order.

1. Art. 22 SER räumt der Versammlung die Befugnis ein, bestimmte Gegenstände zu erörtern und die Beschlüsse dem Ministerkomitee in der Form von Empfehlungen zu übermitteln. Der Wortlaut legt zwar die An-nahme nahe, daß alle Beschlüsse dem Ministerkomitee zuzuleiten sind und die Form der Empfehlung haben müssen. Seit sich jedoch im Jahre 1950 das Recht der Versammlung ausbildete, ihre Tagesordnung selbst festzusetzen<sup>19)</sup>, ist die Annahme von Texten, die nicht dem Ministerkomitee übermittelt werden, üblich und anerkannt. Entsprechend Art. 29 SER wird bei diesen Entschlie-ßungen vom Erfordernis der Zweidrittelmehrheit, das für Empfeh-lungen gilt, abgegangen; Adressaten sind alle oder einzelne Mitgliedstaaten des Europarats, internationale Organisationen oder auch bloße Interessen-gruppen. Außerhalb der Satzungsbestimmungen hat sich die Übung ent-wickelt, daß der Präsident der Versammlung diese verabschiedeten Texte direkt den darin angesprochenen Regierungen, Organisationen usw. ohne Einschaltung des Ministerkomitees zuleitet<sup>20)</sup>.

2. Bei der oben zitierten Beschlußfassung über die Situation in Griechen-land herrscht zwar Klarheit darüber, daß Adressat der Empfehlung als sol-cher nur das Ministerkomitee sein kann. Die Entschlie-ßung zielt aber unter Ziffer 8 nicht auf ein Verhalten dieses Organs hin, sondern enthält eine Ab-sichtserklärung der Versammlung. Gegenüber dem Ministerkomitee kommt dem Text im vorliegenden Zusammenhang der Charakter einer bloßen Mit-teilung zu. Doch ist seine Bedeutung damit offensichtlich nicht erschöpft.

a) Nach der eingeführten Terminologie könnte es sich unter Ziffer 8 um eine Resolution oder eine Order handeln. Die Resolution wird offiziell defi-niert<sup>21)</sup> als "... a decision on a question of substance which the Assembly is empowered to put into effect for an expression of view for which it alone is responsible". Ein charakteristischer Inhalt derartiger Stellungnahmen ist die Kundgabe von Beurteilungen und Überzeugungen der Versammlung nach außen, wodurch regelmäßig Einfluß auf aktuelle politische Vorgänge ange-strebt wird. Daß die Versammlung im vorliegenden Fall – mindestens auch –

<sup>19)</sup> Art. 23 (b) SER neue Fassung, eingeführt durch Resolution 5 vom 15. 5. 1951 und Beschluß des Ministerkomitees, Document AS 18 (1951).

<sup>20)</sup> Über die Vereinbarkeit dieses Verfahrens mit der Satzung des Europarats: Ro-ber tson, *The Council of Europe* (1961), S. 48 Anm. 21.

<sup>21)</sup> Anm. zu Rule Nr. 27, zitiert in *Procedure*, S. 149.



eine derartige Außenwirkung hervorzurufen sucht, geht schon aus dem Empfehlungstext unter Ziffer 9 hervor, wo das Ministerkomitee aufgefordert wird, der griechischen Regierung die Haltung der Versammlung darzulegen.

b) Andererseits werden in der Form der Resolution auch die Änderungen der Satzung und Geschäftsordnung erlassen. Bei der EntschlieÙung über die griechischen Delegierten läÙt sich der Schwerpunkt in ihrer Bedeutung für die Verfahrensinterna der Versammlung erkennen. Es liegt daher nahe, den BeschluÙ als Ausübung der Kompetenz zur Geschäftsordnung nach Art. 28 SER aufzufassen. Diese Annahme ist jedoch sowohl wegen der äußeren Form wie wegen des angewandten Beratungsverfahrens zu verwerfen. Denn Änderungen der Geschäftsordnung werden als solche gekennzeichnet und von dem Ausschuß für Geschäftsordnungsfragen<sup>22)</sup> vorberaten. Schon daran aber fehlte es im vorliegenden Fall. Im übrigen dürfte eine Entscheidung wie die vorliegende, die durch einen konkret formulierten Bezug auf einen politischen Einzelfall geprägt ist, schon mangels eines allgemeingültigen Regelungsinhalts der eigentlichen Geschäftsordnung nicht zuzuordnen sein.

c) Die Entscheidung unter Ziffer 8 könnte daher eher zu den *Orders* gehören. Nach *Rule 30* können sich *Orders* nur auf Organisations- oder Verfahrensfragen beziehen; sie werden nicht in Ausschüssen vorberaten, sondern im AnschluÙ an eine Generaldebatte von der Versammlung verabschiedet. Der BeschluÙ, vorläufig bestimmte Bestätigungsschreiben nicht anzuerkennen, geht der Sache nach an diejenigen Gremien, die zur BeschluÙfassung über diese Anerkennung berufen sind, also das *Credentials Committee* und die Beratende Versammlung selbst. Sollte die Versammlung eine Bindung des *Credentials Committee* im Auge gehabt haben, so stellt sich die EntschlieÙung über die Behandlung der Bestätigungsschreiben insoweit inhaltlich als Order dar. Der BeschluÙ jedoch, den Willen der Versammlung selbst in einer bestimmten Weise auf unbestimmte Zukunft festzulegen, greift in die Autonomie des beratenden Organs ein und sprengt daher den bloÙ organisatorischen Charakter einer Order.

Will man angesichts dieser Schwierigkeiten formaler Einordnung dem BeschluÙ, soweit ihn die Versammlung »an sich selbst« richtet, nicht überhaupt verbindliche Wirkung absprechen, so bleibt nur übrig, ihm den Platz eines Aktes *sui generis* zuzuweisen. Die Einführung einer solchen neuen Kategorie lieÙe sich nicht schon wegen Art. 22 SER als unzulässig abtun, da diese Bestimmung nach der heutigen Praxis nicht den Entscheidungsraum der Versammlung auf Empfehlungen beschränkt.

<sup>22)</sup> Committee on Rules of Procedure; vgl. Rule 58.

## III

Der Beschluß der Beratenden Versammlung vom 30. Januar 1969 über die Nichtanerkennung der griechischen Bestätigungsschreiben fügt sich nicht in das oben (I 1) geschilderte Verfahren des *Credentials Committee* ein.

1. Nach der Geschäftsordnung kann – wie soeben aufgezeigt – die Frage, ob die griechischen Vertreter etwa der 21. (oder einer späteren) Versammlung die Voraussetzungen der wirksamen Ernennung erfüllen, nur von den für die 21. (bzw. eine spätere) Sitzung benannten Abgeordneten entschieden werden.

Dieser Grundsatz wird nicht davon berührt, daß die Beratende Versammlung über den Ablauf der Sitzungsperioden hinaus als Einheit aufzufassen ist. Denn wenn es auch zutrifft, daß einmal begonnene Arbeitsvorhaben in der Versammlung über mehrere Jahre verwirklicht werden können, ohne daß es jeweils erneuter Anträge bedürfte, so steht doch dieser funktionalen Kontinuität eine bemerkenswerte organisatorische Diskontinuität<sup>23)</sup> gegenüber. Sie kommt negativ etwa in Art. 25 (b) SER zum Ausdruck, wonach kein Vertreter im Laufe einer Sitzungsperiode der Versammlung ohne deren Zustimmung seines Mandates enthoben werden kann. Die Bestimmung gewährleistet die Integrität des Parlamentskörpers, setzt aber eine klare Zäsur zwischen Versammlungen verschiedener Sitzungsperioden. Dies trägt der Praxis zahlreicher Staaten Rechnung, ihre Abgeordneten nur jeweils für einen kurz bemessenen Zeitraum in die Beratende Versammlung zu entsenden und so eine starke Fluktuation in der personellen Zusammensetzung herbeizuführen. Eine Versammlung kann als Folge dieser Diskontinuität Kompetenzen aus der vorgegebenen Geschäftsordnung grundsätzlich nur mit zeitlicher und sachlicher Begrenzung auf ihre jeweilige Sitzungsperiode ausüben<sup>24)</sup>. Ob der Beschluß betreffend die griechischen Delegierten hiernach über das Ende der 20. Sitzungsperiode hinaus Geltung beanspruchen kann, ist zu bezweifeln.

2. Nicht ganz klar ist, ob den Bestimmungen der Geschäftsordnung auch die Tatsache zuwiderläuft, daß hier die Versammlung als Ganzes und nicht ein *Credentials Committee* als der speziellere Kompetenzträger entschieden hat. Nach der französischen Textfassung von *Rule 6* Abs. 3 hat dieses Komitee Einwendungen zu prüfen (*examine*) sowie die *régularité* und Sat-

<sup>23)</sup> Über die parlamentarische Kontinuität vgl. Hilf, Durchbrechung der Diskontinuität der parlamentarischen Tätigkeit. Zu Art. 143 a der Verfassung von Rheinland-Pfalz, eingefügt durch Gesetz vom 28. Juli 1966, und zum belgischen Recht bis zum Gesetz vom 30. Juni 1966, ZaöRV Bd. 27, S. 742.

<sup>24)</sup> Daß die Versammlung mit ihrem Beschluß vom 30. 1. 1969 nicht etwa die Geschäftsordnung geändert hat, wurde oben (II 2 b) ausgeführt.

zungsgemäßheit der Ernennungen zu beurteilen (*apprécier*). Demgegenüber hieß es in der ursprünglichen englischen Version, das Komitee habe Protesterklärungen zu untersuchen sowie die Gültigkeit und Satzungsgemäßheit zu bestätigen (*confirm*). Eine solche Wendung verleitet zu der Schlußfolgerung, daß die Versammlung durch die Anerkennung der Bestätigungsschreiben seitens des Komitees im positiven Sinne gebunden wird. Hierfür spricht, daß der folgende Abs. 4 eine Entscheidung der Versammlung nur noch für den Fall erwähnt, daß die *credentials* einzelner Abgeordneter beanstandet worden sind. Der englische Wortlaut von Abs. 3 wurde jedoch im Jahre 1953 – wie es heißt zur sprachlichen Anpassung an den französischen Text<sup>25)</sup> – dahin geändert, daß an die Stelle von *confirm* der Ausdruck *examine* trat. Damit ist in Text und Praxis des Verfahrens zumindest insofern Übereinstimmung hergestellt, als die Versammlung selbst über die Hinnahme der vom *Credentials Committee* gebilligten und über die Ablehnung der von ihm mißbilligten *credentials* beschließen kann. Offen bleibt dann nur, ob auch aus dem Plenum ohne vorherige Einschaltung des Komitees Beanstandungen, wie sie in dem Beschluß mit Bezug auf die griechischen Abgeordneten geäußert werden, zulässig sind. Wenn auch dem Komitee wegen seiner wechselnden und zufälligen Zusammensetzung keine vorrangige Autorität zukommen kann, so gewährleistet seine vorherige Einschaltung doch im Regelfall eine sachlichere und gründlichere Vorprüfung der Abgeordneteneigenschaft. Die Versammlung könnte hiernach mit ihrem Beschluß eine dem Komitee zugewiesene Zuständigkeit an sich gezogen haben<sup>26)</sup>.

#### IV

Schranken für die Kompetenz der Versammlung ergeben sich auch aus Art. 8 SER, der vom Verlust von Mitgliederchten handelt.

1. Nach dieser Bestimmung kann einem Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen sein Recht auf Vertretung vorläufig entzogen werden. Der Text sagt nicht eindeutig, ob diese Sanktion von der Beratenden Versammlung oder dem Ministerkomitee verhängt wird. Überwiegend wird – insbesondere an Hand der englischen Fassung, die von »Rechten« spricht – die Ansicht geäußert<sup>27)</sup>, daß hier wie in Art. 9 gleichzeitig die Vertretung im

<sup>25)</sup> Document 213 (1953) und Order 51 (1953).

<sup>26)</sup> Dies kann je nach der personellen Zusammensetzung des *Credentials Committee* bedeutsam sein. Jedenfalls können durch das Los auch in Zukunft z. B. griechische Vertreter für dieses Komitee bestimmt werden. Am 3. 11. 1964 hatte ein Vertreter, gegen dessen Delegation Einwände vorlagen, erfolgreich um Entbindung von der ihm zugefallenen Mitarbeit in dem Komitee nachgesucht.

<sup>27)</sup> Carstens, Das Recht des Europarats (1956), S. 81 f., Bindschedler,

Ministerkomitee und in der Versammlung gemeint ist und eine Differenzierung in der Weise, daß das pflichtwidrig handelnde Mitglied nur in einem der Organe von der Vertretung ausgeschlossen wird, nicht vorgesehen ist. Gibt es aber nur eine einheitliche Sanktion, so kann nach der Kompetenzverteilung im Europarat jedenfalls die Beratende Versammlung allein für die Entscheidung nicht in Frage kommen. Im übrigen ist für die weiteren nach den Art. 8 und 9 SER zulässigen Sanktionen ausdrücklich die ausschließliche Zuständigkeit des Ministerkomitees vorgesehen.

Es muß bezweifelt werden, ob angesichts dieses Befundes der Beratenden Versammlung noch Spielraum für eine Entscheidung bleibt, kraft deren die Delegation eines Landes faktisch aus der Versammlung ausgeschlossen wird. Darauf aber scheint der in der Empfehlung Nr. 547 (1969) unter Ziffer 8 gefällte Beschluß hinauslaufen zu sollen. Er begnügt sich nicht mit der Feststellung, daß zum gegebenen Zeitpunkt die Voraussetzungen für die satzungsgemäße Vertretung fehlten (und voraussichtlich bis zur grundlegenden Änderung der Sachlage weiter fehlen würden). Vielmehr ist er als Absichtserklärung formuliert, aus der zu entnehmen ist, daß die Versammlung der Nichtanerkennung der Bestätigungsschreiben konstitutive Wirkungen beimißt<sup>28)</sup>. Das rührt an den Anspruch, den die Satzung in Art. 26 jedem Mitgliedstaat des Europarats auf die Besetzung einer bestimmten Anzahl von Sitzen einräumt. Solange Griechenland Mitgliedsland ist, bedürfte es zur Schmälerung dieses Anspruches einer Satzungsänderung nach Art. 41 SER, die nicht ohne das Ministerkomitee durchführbar ist.

Der Beschluß vom 30. Januar 1969 läßt sich auch nicht etwa in der Weise interpretieren, daß der Anspruch nach Art. 26 SER unberührt bleibt und nur die materiellen Schranken für die Ausübung dieses Rechts hervorgehoben werden sollen. Denn selbst wenn man die Sitze in der Versammlung auf Grund von Art. 25 SER nur solchen Abgeordneten vorbehält, die von einem verfassungsmäßigen Parlament bestimmt worden sind, so kann doch aus dieser Satzungsbestimmung nicht entnommen werden, daß die Vertreter eines Landes automatisch ihre Legitimation einbüßen, wenn ihr Entsendestaat gegen Art. 3 der Satzung verstößt. Die Beurteilung der Folgen eines derart satzungswidrigen Verhaltens ist durch Art. 8 SER eben gerade dem Ministerkomitee zugewiesen; die Versammlung kann allenfalls Empfehlungen unterbreiten. Als Empfehlung aber hat der Beschluß über die Anerkennung der Bestätigungsschreiben keinen Sinn. Selbst wenn man ihn in ein Ersuchen um Zustimmung des Ministerkomitees zu einer in den Rahmen des

Rechtsfragen der europäischen Einigung (1954), S. 193. Carstens räumt ein, daß *de lege ferenda* eine differenzierende Lösung wünschenswert wäre.

<sup>28)</sup> Über die Rechtsfolgen ausführlich unter V.

Art. 8 gestellten Maßnahme der Versammlung umdeutet, bleibt der Beschluß nichtssagend, weil ja der angenommene Text unter der darauffolgenden Ziffer 9 ohnehin mit aller Klarheit dem Ministerkomitee Erwägungen zu Art. 8 SER anempfiehlt.

2. Bedenken erweckt die Formulierung des hier kritisierten Beschlusses aber ganz besonders im Hinblick darauf, daß er eine bestimmte neuartige Argumentationslast statuiert. Es wird nämlich die weitere Anerkennung der Bestätigungsschreiben davon abhängig gemacht, daß die Versammlung von der Existenz bestimmter Tatsachen der griechischen Verfassungswirklichkeit überzeugt wird. Darin kommt nicht nur zum Ausdruck, daß die Versammlung zum Zeitpunkt ihrer Entschließung das Vorliegen dieser Tatsachen verneint hat, sondern es wird darüber hinaus für eine unbestimmte Zukunft die Vermutung aufgestellt, daß dieser als Unrecht bewertete Zustand auch weiterhin anhält. Griechenland wird damit in eine ähnliche Position gerückt wie sie ein Staat einnimmt, der erst in die Gremien des Europarats aufgenommen werden will und die Voraussetzungen etwa des Art. 3 SER nachzuweisen hat. Dabei wird übersehen, daß einem Mitgliedstaat, solange er nicht ausgeschlossen ist, Vorwürfe der Rechtsverletzung stets von seiten der Organisation nachzuweisen sind.

3. Die Einräumung selbständiger Sanktionsbefugnisse der Beratenden Versammlung gegenüber einem Mitgliedstaat ist, wie der vorliegende Fall am Rande zeigt, auch politisch wohl kaum wünschenswert. Werden mit den gerügten Rechtsverletzungen gleichzeitig die nach der Menschenrechtskonvention zuständigen Organe befaßt, so kann es unter dem einheitlichen Signum des Europarats zu einem Gemenge von Verfahren und Stellungnahmen kommen, das nicht nur Zuständigkeitskonflikte hervorruft, sondern auch den Gang der einzelnen Verfahren mit oft überflüssigem Diskussionsstoff belastet. Beispielsweise hat die Resolution der Beratenden Versammlung vom 26. September 1967 über die Lage in Griechenland<sup>29)</sup> den Vertretern dieses Landes im Beschwerdeverfahren nach der Menschenrechtskonvention Gelegenheit gegeben, die Unzuständigkeit der Kommission einzuwenden<sup>30)</sup>, da diese nicht mehr unabhängig sei, nachdem die Generalversammlung sich gegen Griechenland festgelegt habe. Angesichts derartiger Erfahrungen ist es zu begrüßen, daß das Ministerkomitee nicht der Empfehlung der Beratenden Versammlung<sup>31)</sup> gefolgt ist<sup>32)</sup>, Beschwerderechte dieses Organs nach

<sup>29)</sup> Resolution 351 vom 26. 9. 1967.

<sup>30)</sup> Collection of decisions of the European Commission of Human Rights, Bd. 25, S. 109.

<sup>31)</sup> Recommendation 513 (1967); vgl. Document 2246 vom 23. 6. 1967.

<sup>32)</sup> Document 2388 (1968).

Art. 24 und 48 MRK einzuführen. Denn das Nebeneinander seiner repräsentativ-politischen und etwaiger subjektiv-juristischer Funktionen wäre bei einem nach der Menschenrechtskonvention Verfahrensbeteiligten ebenso problematisch wie zur Zeit beim Ministerkomitee als entscheidungsbefugtem<sup>33)</sup> Organ. Für eine weitere Verwischung der Konturen auch im Raum der politischen Zuständigkeiten besteht jedenfalls keine Notwendigkeit.

## V

Schließlich gibt ein Versammlungsbeschluß wie der oben zitierte Gelegenheit, kurz auf mögliche Anwendungsfälle einzugehen. Griechenland hat sich allerdings nachteiligen Auswirkungen vorläufig dadurch entzogen, daß es für die im Mai 1969 abgelaufene 20. Sitzungsperiode und auch für die gegenwärtige 21. Periode keine Vertreter in die Beratende Versammlung entsandt hat<sup>34)</sup>. Dies hat die satzungsmäßigen Vertretungsrechte Griechenlands für die Zukunft nicht präjudiziert.

1. Werden nunmehr für die Beratende Versammlung neue griechische Abgeordnete ernannt, die ihr bisher noch nicht angehört haben, so werden diese voraussichtlich bis auf weiteres von der Regierung ohne Mitwirkung eines Parlaments bestimmt sein, da zur Zeit jedenfalls die legislativen Befugnisse auf die Regierung übergegangen sind.

a) Kann eine Regierung in dieser Lage ihre Ernennungen auf Verfahrensregeln stützen, die in der Vergangenheit vom Parlament verabschiedet (oder auch nur durch Übung ausgebildet) wurden, so sind die Ernannten Vertreter im Einklang mit Art. 25 SER. Es erschiene dann kaum möglich, dem Beschluß der Versammlung mit der Begründung, es bestehe zur Zeit überhaupt kein Parlament, ohne Mitwirkung des Ministerkomitees Verbindlichkeit beizumessen.

b) Sind derartige Regeln nicht aufzuweisen, so bedürfte es der Wahl der Abgeordneten durch das nationale Parlament. Es fragt sich, ob in dieser Situation der Ausdruck »Parlamente der Mitglieder« in Art. 25 SER bloß funktional verstanden werden kann, so daß darunter auch Regierungen fallen würden, wenn sie ausschließlicher Inhaber der gesetzgebenden Gewalt sind. Für eine solche Interpretation könnte Art. 26 SER sprechen, der vom Recht der Mitgliedstaaten auf eine bestimmte Anzahl von Sitzen in der Beratenden Versammlung handelt, ohne auf die Verfassungslage Bezug zu nehmen. Richtigerweise ist in Art. 26 SER jedoch vorwiegend der numerische Modus für eine Sitzverteilung zu erblicken, deren Voraussetzungen in der

<sup>33)</sup> Art. 31, 32 MRK.

<sup>34)</sup> Document 2389 (1968) und 2566 (1969).

Satzung anderweitig geregelt sind. Aus Art 25 (a) SER letzter Satz, der ausdrücklich die Inkompatibilität der Zugehörigkeit zu Ministerkomitee und Versammlung festlegt<sup>35)</sup>, muß vielmehr die dem Charakter des Beratenden Organs Rechnung tragende Folgerung gezogen werden, daß die Regierung eines Landes unter keinen Umständen als »Parlament« im Sinne von Art. 25 SER betrachtet werden kann<sup>36)</sup>.

Art. 25 SER würde schließlich auch insoweit, als er ergänzende Ernennungen durch die Regierungen ohne Mitwirkung des Parlaments bei Tagungspausen zuläßt, die neuen Ernennungen nicht stützen. Um »ergänzende« Bestellungen handelt es sich nämlich nicht, wenn die Regierung die gesamte Delegation neu bezeichnet.

Die ernannten Delegierten würden folglich nach dieser Alternative der Beratenden Versammlung nicht angehören, weil es an der Beteiligung des Parlaments fehlte. Eines besonderen Beschlusses bedurfte es für diese Rechtsfolge nicht.

2. Eine andere Beurteilung könnte zu erwägen sein, wenn Abgeordnete benannt werden, die der Versammlung schon früher angehört haben. Es handelte sich dabei um Delegierte, deren *credentials* bereits mindestens einmal gebilligt worden sind, so daß die Mitwirkung des Parlaments als solche anerkannt wäre.

a) Die Abgeordneten können von ihrem nationalen Parlament für eine beliebige Zeit zur Vertretung in der Versammlung bestellt werden. Die Satzung begrenzt die Disposition der staatlichen Organe in diesem Zusammenhang nur insofern, als Mandatsenthebungen während der Dauer einer Sitzungsperiode nicht ohne die Zustimmung der Versammlung zulässig sind<sup>37)</sup>. Die Parlamente können ihre Abgeordneten auch über die Dauer ihrer Legislaturperiode hinaus bestellen. Das Mandat würde in einem solchen Fall nicht etwa schon durch den bloßen Verlust der Parlamentszugehörigkeit erlöschen<sup>38)</sup>. Jedenfalls enthält die Satzung des Europarats keine Regelung

<sup>35)</sup> Für eine extensive Interpretation dieser Vorschrift Carstens, a. a. O. (oben Anm. 27), S. 123.

<sup>36)</sup> Nur diese Auslegung wird Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. 3. 1952 (BGBl. 1956 II, S. 1880) gerecht.

<sup>37)</sup> Art. 25 (b) SER.

<sup>38)</sup> Der Berichterstatter des Verfahrensausschusses Hoy führte bei der Beratung am 3. 12. 1951 aus (Official Report Bd. 6 [1951], S. 965), eine derartige automatische Rechtsfolge sei nicht vorgesehen. Nach Harms (a. a. O. [oben Anm. 13], S. 51) bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, für den Fall von Neuwahlen zur Beratenden Versammlung, die im Anschluß an Neuwahlen zum Parlament stattfinden, zu bestimmen, daß das Mandat der Mitglieder der Beratenden Versammlung, die ihr nationales Parlamentsmandat nicht haben erneuern können, erst zu einem späteren Zeitpunkt als dem des Verlustes der nationalen Abgeordnetenstellung endet. Auch Carstens (a. a. O. [oben Anm. 27], S. 122) betont

über die Mandatsbeendigung<sup>39)</sup>). Besteht aber das nationale Mandat des Parlaments zur Vertretung in der Beratenden Versammlung nach diesen Grundsätzen fort, so ist zu bezweifeln, ob und wie Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit dieses Parlaments das Mandat automatisch zum Erlöschen bringen können.

b) Die griechischen Delegierten wurden bisher regelmäßig in jedem Jahr vor Eröffnung der Sitzungsperiode der Versammlung nach Art. 8 Abs. 3 der Geschäftsordnung der griechischen Abgeordnetenkammer<sup>40)</sup> von deren Präsidenten neu bestimmt. Daraus könnte sich eine stillschweigende Begrenzung des Mandats auf eine Sitzungsperiode ergeben. Dieser Schluß ist jedoch nicht zwingend, da sich im griechischen Recht soweit ersichtlich keine Bestimmung findet, die eine jährliche Wahl verbindlich vorschreibt. Für eine solche Situation folgert H a r m s<sup>41)</sup> aus der Sicht des Satzungsrechts, die Fortdauer des Mandats in der Versammlung hänge allein davon ab, ob die Neuwahl zur Versammlung vor Eröffnung der Sitzungsperiode stattfindet, die auf die erste Sitzungsperiode seit der Wahl der bisherigen Mitglieder folgt. Dasselbe dürfte für später folgende Sitzungsperioden gelten. Demnach könnte sich das Mandat der von der Regierung bestätigten Abgeordneten durch die bloße Untätigkeit des Parlaments verlängern<sup>42)</sup>). Die Frage aber, ob nach staatlichem Recht eine Vertretungsbefugnis für die Versammlung besteht, wird vom bloßen Faktum der zeitweisen Nichtausübung dieses Vertretungsrechts nicht berührt.

Diese kurzen Erwägungen lassen die Gefahr erkennen, daß der Inhalt des Beschlusses vom 30. Januar 1969 unter Ziffer 8 die Anwendung des Satzungsrechts ohne die gebotene Berücksichtigung der einzelnen Umstände präjudiziert.

Axel W e r b k e

---

die Unabhängigkeit gegenüber dem Parlamentsmandat. Für einen engen Zusammenhang der *investiture interne* und der *investiture européenne* dagegen M o u s k h é l y, Le mandat des Représentants à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Bd. 68 (1952), S. 675 ff.

<sup>39)</sup> Es ist daher zweifelhaft, ob Rule 7 Abs. 3 die Satzung »interpretiert«; hierzu H a r m s, a. a. O., S. 50.

<sup>40)</sup> Vgl. H a r m s, a. a. O., S. 27 f.

<sup>41)</sup> A. a. O., S. 55 f.

<sup>42)</sup> Die Frage, ob der letzte Präsident des griechischen Abgeordnetenhauses während der Übergangszeit bis zur Wahl eines neuen Parlaments noch gewisse Übergangsbefugnisse hat, wird hier als innerstaatliches Problem ausgeklammert.



## Summary

### Can the Consultative Assembly of the Council of Europe exclude individual representatives?

The author examines some procedural problems regarding the legal prerequisites for membership in the Consultative Assembly and the working of the Credentials Committee. The question is as to what extent the Assembly is authorized under art. 25 (a) of the Statute to establish the conditions for membership (I). In this respect, particular reference is made to a text adopted by the Assembly on January 30, 1969, regarding the situation in Greece. In para. 8 this decision deals with the non-recognition of the Greek delegate's credentials. This paragraph contains elements of both a "resolution" and an "order" (II). In substance, it presents problems as to the power of the Assembly to establish a rule according to which the Assembly will be bound not to recognize certain credentials (III) and doubts as to the decision's compatibility with arts. 8 and 9 of the Statute (IV). Finally some practical consequences of the decision under para. 8 are discussed.