

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **145**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2555

Garantire procedure di asilo conformi ai diritti umani

Trasmessa il 1° luglio 2024

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2555 (2024) ⁽¹⁾

Provisional version

Ensuring human rights-compliant asylum procedures

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly recalls and aligns with the position of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) whereby the refugee definition is declaratory which means that a person is a refugee as soon as s/he fulfils the criteria contained in the definition and that principles foreseen by international refugee law should apply in all situations.

2. Article 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, « the Convention ») and Article 4 of its Protocol No. 4 (ETS No. 46) commit member States to making sure that they will not expose, positively or negatively, anyone falling under their jurisdiction to a risk of torture, or inhumane or degrading treatment. Only through a fair and effective individual examination of an asylum application can such obligation be met, taking into account specific vulnerabilities faced by persons belonging to certain groups such as women, ethnic, religious and national minorities, LGBTI people, victims of violence, and victims of human trafficking. In case of appeal, the remedy must be accompanied by

the automatic suspensive effect of expulsion measures should the applicant complain of a risk under Articles 2 or 3 of the Convention. These safeguards are required for the appeal to be considered effective and in compliance with Article 13 of the Convention, as well as with the consistent case law of the European Court of Human Rights (« the Court »).

3. The Assembly expresses its profound concern at the gradual erosion of the right to seek asylum as a reaction to the growing number of asylum applications in Europe, as well as to the instrumentalisation and exaggeration of the phenomenon of incoming migration, orchestrated for political purposes domestically or by certain external regimes as a means of exerting pressure on European countries for other purposes. It warns against this trend which, on the one hand, infringes on international human rights and European law and which thus eventually weakens the core principles of the rule of law and, on the other hand, leads to chaos and human suffering.

4. The Assembly reiterates the concerns already expressed in Resolution 2404 (2021) « Instrumentalised migration pressure on the borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus » in which it condemned « the growing tendency to restrict the right to seek asylum of persons crossing a border irregularly and any practice by member

(1) *Assembly debate* on 25 June 2024 (18th sitting) (see Doc. 15997, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Stephanie Krisper). *Text adopted by the Assembly* on 25 June 2024 (18th sitting).

States of refoulements of migrants and asylum seekers to third countries, where international protection needs may not be guaranteed ».

5. The Assembly recalls the reply by the Committee of Ministers to Recommendation 2161 (2019) « Pushback policies and practice in Council of Europe member States », in which the Committee of Ministers noted that « the right to seek asylum must be respected », in particular, « the right to an individual and fair examination » of asylum applications by the competent authorities (Doc. 15088).

6. The Assembly highlights that asylum seekers may not be able to avail themselves of their right to seek asylum because of restriction or even blocking of access, disproportionately strict eligibility criteria or wide derogation rules, insufficient capacities and resources to process cases or dire reception conditions. It underlines that policies of deterrence have neither demonstrated their efficiency in enhancing domestic security nor strengthened the protection of civil liberties. Therefore, the Assembly calls on member States to avoid resorting to such policies.

7. The Assembly notes that asylum seekers belonging to with vulnerable groups, particularly women, ethnic, religious and national minorities, LGBTI people, victims of violence and victims of human trafficking, are disproportionately affected by human rights violations at all stages of the asylum process, both by the action and inaction of relevant State representatives. The Assembly calls on member States to develop policies in accordance with their human rights obligations that take account of specific vulnerabilities of the aforementioned persons.

8. The Assembly encourages member States to design accelerated procedures only if in full compliance with human rights standards, making use of already existing procedures such as the *prima facie* procedure. The Assembly reiterates the imperative that accelerated procedures do not result in lowering procedural safeguards, in accordance with the Court's case law. It recalls the commitments by the Committee

of Ministers to ensure access to justice for asylum seekers, pursuant to Resolution No. 1 on access to justice for migrants and asylum seekers and to the Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures.

9. The Assembly reiterates that access to legal aid must be guaranteed. It encourages national parliaments to guarantee the professional independence of legal aid providers and ensure their high competence in line with the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law (CM(2021)36-add2final).

10. The Assembly recalls its Resolution 2461 (2022) and Recommendation 2238 (2022) « Safe third countries for asylum seekers », and welcomes the reply of the Committee of Ministers (Doc. 15874) informing the Assembly of its readiness to evaluate the need for and feasibility of updating Recommendation Rec(97)22 to member States containing guidelines on the application of the safe third country concept. The Assembly is therefore looking forward to the results of this evaluation and updated guidelines on the safe third country concept.

11. The Assembly calls on national parliaments to review the alignment of national legislation with the case law of the European Court of Human Rights and with the above-mentioned documents adopted by the Committee of Ministers.

12. The Assembly calls on parliaments and governments of member States to significantly increase the availability of the resources necessary for the processing of asylum claims in a fast, fair and effective manner especially at the border, including through proper access to legal aid and effective remedy.

13. The Assembly notes the adoption of the European Union Pact on Migration and Asylum. It recalls its Resolution 2416 (2022) « European Union Pact on Migration and Asylum: a human rights perspective » and

the remaining validity of the recommendations. In particular, the Assembly:

13.1. reiterates its deep concerns at the prospect of detention and de facto detention being systematised especially in the context of the newly established border procedures. It expresses its uncompromising opposition to the detention of children, whatever their age, and recalls that asylum seekers are not immigration detainees;

13.2. stresses the importance of front-loading human, infrastructural and technical resources to ensure that member States can deliver on their international human rights obligations to ensure effective access to the territory of asylum and to a fair and swift asylum procedure for all individuals across the European Union territory;

13.3. welcomes the initiative of establishing human rights border monitoring mechanisms and underlines that these mechanisms should be effective, independent, and work in co-ordination with the Council of Europe's monitoring bodies notably those referred to in paragraph 14.2, and with the UNHCR. These mechanisms should also take into consideration the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (« the Venice Principles ») adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in 2019, and be in line with the recommendations of the European Union Agency for Fundamental Rights on « Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders » published in 2022;

13.4. welcomes the adoption of the Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen *acquis*, at European Union external and internal borders; and recommends that the Schengen evaluators are trained on the identification of people in need of international protection in line with Council of Europe standards and recommendations;

13.5. encourages the European Commission to ensure that the allocation of the European Union funding be conditioned on specific fundamental rights clauses. In particular, the Assembly underlines the importance of imposing such conditions in accessing European Union funding during preliminary, mid-term and reviewing evaluation. It recommends that such conditions involve criteria assessing the respect for effective access to procedural safeguards during asylum procedures as part of the « enabling conditions » pursuant to Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions.

14. The Assembly notes that the adoption of the European Union Pact will lead to a two-year period for evaluation of the situation in European Union member States with respect to the implementation of the new legislation in place. It also notes that the Pact entails components which involve external co-operation elements which will have an impact on non-European Union member States, many of which are members or partners of the Council of Europe.

15. With a view to ensuring coherence in the concrete materialisation of effective human rights safeguards forming guidance for the approach of member States of the Council of Europe, including European Union member States, the Assembly:

15.1. encourages the European Commission and European Union member States to make explicit reference to the Council of Europe's relevant standards and documents, including country reports and relevant case law of the European Court of Human Rights, both in their gap analyses and in the follow-up and assessment documents produced in the framework of the European Union Pact;

15.2. stresses that particular attention should be paid to the preventive mechanisms and monitoring tools falling under the remit of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, the Group of Experts on

Action against Violence against Women and Domestic Violence and the Consultative Committee of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108);

15.3. calls on the above-mentioned monitoring bodies to pay specific attention to vulnerable persons with a migration background, including persons in need of international protection, as part of their monitoring activities;

15.4. invites the Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees (SRSG) to facilitate intergovernmental discussions, for instance through the Network of Focal Points on Migration, to design operational guidelines allowing for the concrete implementation of the European Union Pact according to Council of Europe standards, including with regard to aspects involving non-European Union member States such as external co-operation on asylum and the use of the safe country concept during asylum procedures.

16. The Assembly is convinced that the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights will strengthen the regional approach to human rights. In this prospect, the Assembly takes note of the already fruitful cooperation between the European Union and the Council of Europe in the field of asylum and:

16.1. welcomes the reference made to the « Venice Principles » to guide the mandatory national monitoring mechanism to be established as part of the Screening Regulation;

16.2. invites member States of the Council of Europe represented in the management board of the European Union Agency for Asylum (EUAA) to promote operational guidelines with a view to ensuring coherence in the approach to and application of asylum procedures at European Union and Council of Europe levels;

16.3. invites the SRSG to contribute to enhancing such coherence as representative of the Council of Europe at the EUAA Consultative Forum.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2555 (2024) ⁽¹⁾

Version provisoire

Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire rappelle la position du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), à laquelle elle souscrit, selon laquelle la définition du statut de réfugié est déclaratoire, c'est-à-dire qu'une personne est déclarée réfugiée aussitôt qu'elle répond aux critères de la définition et que les principes prévus par le droit international des réfugiés devraient s'appliquer dans toutes les situations.

2. En vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, « la Convention ») et de l'article 4 de son Protocole n° 4 (STE n° 46), les États membres sont tenus de veiller à ne pas exposer, directement ou indirectement, toute personne relevant de leur juridiction à un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant. Seul un examen individuel équitable et effectif des demandes d'asile peut permettre de satisfaire à cette obligation, en tenant compte des vulnérabilités particulières auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à certains groupes, dont les femmes, les minorités ethniques, religieuses et nationales,

les personnes LGBTI, les victimes de violences et les victimes de la traite des êtres humains. Par ailleurs, un éventuel recours doit avoir un effet suspensif automatique des mesures d'expulsion si le ou la requérant·e fait état d'un risque au regard de l'article 2 ou 3 de la Convention. Ces garanties procédurales sont requises pour que l'appel soit considéré comme effectif et en conformité avec l'article 13 de la Convention, ainsi qu'avec la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »).

3. L'Assemblée se déclare profondément préoccupée par l'érosion progressive du droit de demander l'asile en réaction au nombre croissant de demandes d'asile en Europe, ainsi qu'à l'instrumentalisation et à l'exagération du phénomène des mouvements migratoires entrants, orchestrées à des fins politiques internes ou par certains régimes extérieurs comme moyen de pression à l'encontre de pays européens pour d'autres motifs. Elle met en garde contre cette tendance qui, d'une part, enfonce le droit international des droits humains et le droit européen, affaiblissant à terme les principes essentiels de l'État de droit, et d'autre part, entraîne le chaos et engendre des souffrances humaines.

4. L'Assemblée réitère ses préoccupations déjà exprimées dans la Résolution 2404 (2021) « L'instrumentalisation de la

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 25 juin 2024 (18^e séance) (voir Doc. 15997, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: Mme Stephanie Krisper). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 juin 2024 (18^e séance).

pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus » dans laquelle elle condamne « la tendance croissante à restreindre le droit de demander l’asile des personnes franchissant une frontière de manière irrégulière et toute pratique des États membres consistant à refouler les migrants et les demandeurs d’asile vers des pays tiers, où la protection internationale peut ne pas être systématiquement garantie ».

5. L’Assemblée rappelle la réponse apportée par le Comité des Ministres à la Recommandation 2161 (2019) « Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l’Europe », dans laquelle il soulignait que « le droit de chercher asile doit être respecté », en particulier que « les demandeurs d’asile ont droit à un examen individuel et équitable de leurs demandes par les autorités compétentes » (Doc. 15088).

6. L’Assemblée relève que les personnes demandeuses d’asile peuvent ne pas être en mesure de se prévaloir de leur droit de chercher asile en raison d’une restriction voire d’un blocage d’accès, de critères d’éligibilité excessivement stricts ou de vastes règles dérogatoires, de capacités et de ressources insuffisantes pour traiter les demandes, ou de conditions d’accueil déplorable. Elle souligne que les politiques de dissuasion ne se sont pas révélées efficaces pour améliorer la sécurité intérieure ni pour renforcer la protection des libertés civiles. Par conséquent, l’Assemblée demande aux États membres d’éviter de recourir à de telles mesures.

7. L’Assemblée note que les demandeurs d’asile qui appartiennent à des groupes vulnérables, en particulier les femmes, les minorités ethniques, religieuses et nationales, les personnes LGBTI, les victimes de violence et les victimes de la traite des êtres humains, sont, de manière disproportionnée, victimes de violations des droits humains à toutes les étapes de la procédure d’asile, du fait tant de l’action que l’inaction des représentants de l’État concernés. L’Assemblée invite les États membres à élaborer des politiques conformes à leurs obligations en matière de droits humains,

qui tiennent compte des vulnérabilités particulières des personnes susmentionnées.

8. L’Assemblée encourage les États membres à n’élaborer des procédures accélérées que si elles sont conformes aux normes relatives aux droits humains, en tirant parti de celles déjà existantes telles que la procédure *prima facie*. L’Assemblée réitère l’obligation impérieuse de veiller à ce que les procédures accélérées n’entraînent pas un abaissement des garanties procédurales, conformément à la jurisprudence de la Cour. Elle rappelle l’engagement du Comité des Ministres de garantir l’accès à la justice aux personnes qui demandent l’asile, conformément à la Résolution n° 1 sur l’accès des migrants et des demandeurs d’asile à la justice et aux Lignes directrices sur la protection des droits de l’homme dans le contexte des procédures d’asile accélérées.

9. L’Assemblée réaffirme que l’accès à l’aide juridique doit être assuré. Elle encourage les parlements nationaux à veiller à l’indépendance professionnelle des prestataires de services d’assistance judiciaire et à garantir leur degré élevé de compétence conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe sur l’efficacité et l’efficacité des systèmes d’assistance judiciaire dans les domaines du droit civil et du droit administratif (CM(2021)36-add2final).

10. L’Assemblée rappelle sa Résolution 2461 (2022) et sa Recommandation 2238 (2022) « Pays tiers sûrs pour les demandeurs d’asile », et se félicite de la réponse donnée par le Comité des Ministres (Doc. 15874) faisant part de son intention d’évaluer la nécessité et la faisabilité d’une mise à jour de la Recommandation Rec(97)22 aux États membres énonçant des lignes directrices sur l’application de la notion de pays tiers sûr. Par conséquent, l’Assemblée attend avec intérêt les résultats de cette évaluation et la mise à jour des lignes directrices sur la notion de pays tiers sûr.

11. L’Assemblée invite les parlements nationaux à vérifier la conformité de la législation nationale avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et les documents susmentionnés adoptés par le Comité des Ministres.

12. L'Assemblée appelle les parlements et les gouvernements des États membres à accroître sensiblement la disponibilité des ressources nécessaires à un traitement rapide, équitable et effectif des demandes d'asile, en particulier aux frontières, y compris en assurant un accès effectif à l'aide juridique et à un recours effectif.

13. L'Assemblée prend acte de l'adoption du Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile. Elle rappelle sa Résolution 2416 (2022) « Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile du point de vue des droits humains » et la validité toujours actuelle des recommandations qui y sont formulées. En particulier, l'Assemblée:

13.1. fait part, une nouvelle fois, de sa profonde inquiétude face à la perspective d'une systématisation de la détention et de la détention de fait, notamment dans le cadre des procédures aux frontières nouvellement définies. Elle exprime son opposition sans concession au placement en rétention d'enfants, quel que soit leur âge et rappelle que les personnes demandeuses d'asile ne sont pas des migrants en rétention administrative;

13.2. souligne l'importance de concentrer en amont les ressources humaines, matérielles et techniques afin que les États membres puissent satisfaire à leurs obligations internationales en matière de droits humains, à savoir garantir un accès effectif au territoire du pays d'asile et à une procédure d'asile équitable et rapide à toutes les personnes et sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne;

13.3. se félicite de l'initiative visant à mettre en place des mécanismes de contrôle des droits humains à la frontière, et souligne que ces mécanismes devraient être effectifs et indépendants, et fonctionner en coordination avec les organes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment ceux évoqués au paragraphe 14.2, et avec le HCR. Ces mécanismes devraient également prendre en compte les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (« les Principes de Venise ») adoptés par la Commission européenne pour

la démocratie par le droit (Commission de Venise) en 2019, et être en accord avec les recommandations de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la mise en place de mécanismes nationaux indépendants de contrôle du respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE publiées en 2022;

13.4. salue l'adoption du Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen aux frontières extérieures et intérieures de l'Union européenne, et recommande que les évaluateurs et les évaluatrices Schengen soient formés à l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale, conformément aux normes et aux recommandations du Conseil de l'Europe;

13.5. encourage la Commission européenne à conditionner l'attribution de fonds européens à des dispositions spécifiques en matière de droits fondamentaux. En particulier, l'Assemblée insiste sur l'importance d'imposer des conditions à respecter dans le cadre de l'évaluation préliminaire, à mi-parcours et rétrospective pour prétendre à des financements de l'Union européenne. Elle recommande que ces conditions incluent des critères d'évaluation du respect de l'accès effectif à des garanties procédurales au cours des procédures d'asile dans le cadre des « conditions favorisantes » au titre du Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes.

14. L'Assemblée note que l'adoption du Pacte de l'Union européenne sera suivie d'une période de deux ans destinée à évaluer la situation dans les États membres de l'Union européenne en termes de mise en œuvre de la nouvelle législation en vigueur. Elle constate également que certains volets du Pacte comportent des éléments de coopération extérieure qui auront un impact sur les États non membres de l'Union européenne, dont beaucoup sont membres ou partenaires du Conseil de l'Europe.

15. En vue d'assurer la cohérence dans la mise en œuvre concrète de garanties effectives en matière de droits humains devant guider l'approche des États membres du Conseil de l'Europe, y compris des États membres de l'Union européenne, l'Assemblée:

15.1. encourage la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne à mentionner explicitement les normes et documents pertinents du Conseil de l'Europe, y compris les rapports par pays et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, dans leurs analyses des lacunes ainsi que dans les documents de suivi et d'évaluation élaborés dans le cadre du Pacte de l'Union européenne;

15.2. insiste sur l'importance d'accorder une attention particulière aux mécanismes de prévention et aux outils de suivi relevant de la compétence du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108);

15.3. demande aux organes de suivi susmentionnés de prêter une attention particulière, dans le cadre de leurs activités de suivi, aux personnes vulnérables issues de l'immigration, notamment aux personnes ayant besoin d'une protection internationale;

15.4. invite le Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (RSSG) à faciliter les discussions intergouvernementales, dans le cadre par exemple du Réseau de correspondants sur les migrations, afin d'élaborer des lignes directrices opérationnelles permettant la mise en œuvre concrète du Pacte de l'Union européenne conformément aux normes du Conseil de l'Europe, y compris en ce qui concerne les aspects impliquant des États non membres de l'Union européenne, tels que la coopération extérieure en matière d'asile et le recours à la notion de pays sûr au cours des procédures d'asile.

16. L'Assemblée est convaincue que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme renforcera l'approche régionale des droits humains. Dans cette perspective, elle prend note de la coopération déjà fructueuse entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'asile et:

16.1. se félicite de la référence faite aux « Principes de Venise » pour guider le mécanisme national de contrôle obligatoire devant être établi dans le cadre du règlement relatif au filtrage;

16.2. invite les États membres du Conseil de l'Europe représentés au conseil d'administration de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) à promouvoir des lignes directrices opérationnelles en vue d'assurer la cohérence dans l'approche des procédures d'asile aux niveaux de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, ainsi que dans leur application;

16.3. invite le RSSG à contribuer au renforcement de cette cohérence en sa qualité de représentant du Conseil de l'Europe au forum consultatif de l'AUEA.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2555 (2024) ⁽¹⁾

Garantire procedure di asilo conformi ai diritti umani

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea Parlamentare si richiama e aderisce alla posizione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) secondo cui la definizione di rifugiato è dichiarativa, il che significa che una persona è un rifugiato non appena soddisfa i criteri contenuti nella definizione e che i principi previsti dal diritto internazionale sui rifugiati dovrebbero applicarsi in tutte le situazioni.

2. L'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, « la Convenzione ») e l'articolo 4 del suo Protocollo n. 4 (STE n. 46) impegnano gli Stati membri ad assicurarsi del fatto che chiunque rientri nella loro giurisdizione non sia esposto, direttamente o indirettamente, al rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti. Solo con un esame individuale equo ed efficace della domanda di asilo è possibile soddisfare tale obbligo, tenendo conto delle specifiche vulnerabilità affrontate dalle persone appartenenti ad alcuni gruppi, quali donne, minoranze etniche, religiose e nazionali, persone LGBTI, vittime di violenza e vittime della tratta di esseri umani. In caso di ricorso, inoltre, si determina l'effetto sospensivo automatico delle misure di espulsione qualora il richie-

dente lamenti un rischio ai sensi degli articoli 2 o 3 della Convenzione. Tali garanzie sono necessarie affinché il ricorso sia considerato efficace e conforme all'articolo 13 della Convenzione, nonché alla giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo (« la Corte »).

3. L'Assemblea esprime profonda preoccupazione per la progressiva erosione del diritto di chiedere asilo in reazione al crescente numero di domande di asilo in Europa, nonché alla strumentalizzazione ed esagerazione del fenomeno della migrazione in entrata, orchestrata per scopi politici a livello nazionale o, con altri fini, da alcuni regimi esterni come mezzo per esercitare pressioni sui Paesi europei. Mette in guardia contro questa tendenza che, da un lato, viola i diritti umani internazionali e il diritto europeo e quindi, in ultima analisi, indebolisce i principi fondamentali dello Stato di diritto e, dall'altro, porta al caos e alla sofferenza umana.

4. L'Assemblea ribadisce le preoccupazioni già espresse nella Risoluzione 2404 (2021) « Strumentalizzazione della pressione migratoria ai confini di Lettonia, Lituania e Polonia con la Bielorussia » in cui condanna « la crescente tendenza a limitare il diritto di chiedere asilo delle persone che attraversano irregolarmente una frontiera e le procedure da parte degli Stati membri di respingimento di migranti e richiedenti asilo verso paesi terzi, dove le condizioni di protezione internazionale potrebbero non essere garantite ».

(1) *Dibattito in Assemblea* il 25 giugno 2024 (18^a seduta) (V. Doc. 15997, relazione della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati, relatrice: On. Stephanie Krisper). *Testo adottato dall'Assemblea* il 25 giugno 2024 (18^a seduta).

5. L'Assemblea ricorda la risposta del Comitato dei Ministri alla Raccomandazione 2161 (2019) « Politiche e pratiche di respingimento negli Stati membri del Consiglio d'Europa », in cui il Comitato dei Ministri ha osservato che « il diritto di chiedere asilo deve essere rispettato », in particolare, « il diritto ad un esame individuale ed equo delle domande di asilo da parte delle autorità competenti » (Doc. 15088).

6. L'Assemblea sottolinea che i richiedenti asilo potrebbero non essere in grado di avvalersi del loro diritto di chiedere asilo a causa di una restrizione o addirittura di un blocco all'accesso, di criteri di ammissibilità esageratamente rigidi o di ampie norme di deroga, di capacità e risorse insufficienti per esaminare i casi o di condizioni di accoglienza disastrose. Sottolinea che le politiche di deterrenza non si sono dimostrate efficaci nel migliorare la sicurezza interna o nel rafforzare la protezione delle libertà civili. Pertanto, l'Assemblea invita gli Stati membri a evitare il ricorso a tali politiche.

7. L'Assemblea rileva che i richiedenti asilo appartenenti a gruppi vulnerabili, in particolare donne, minoranze etniche, religiose e nazionali, persone LGBTI, vittime di violenza e vittime della tratta di esseri umani, sono colpiti in modo sproporzionato da violazioni dei diritti umani in tutte le fasi del processo di asilo, sia a causa dell'azione che dell'inazione dei rappresentanti degli Stati coinvolti. L'Assemblea invita gli Stati membri a sviluppare politiche in conformità con i loro obblighi in materia di diritti umani che tengano conto delle vulnerabilità specifiche delle persone summenzionate.

8. L'Assemblea incoraggia gli Stati membri a elaborare procedure accelerate solo se nel pieno rispetto delle norme sui diritti umani, avvalendosi di procedure già esistenti come la procedura *prima facie*. L'Assemblea ribadisce l'imperativo che le procedure accelerate non si traducano in una riduzione delle garanzie procedurali, in conformità della giurisprudenza della Corte. Ricorda l'impegno del Comitato dei Ministri a garantire l'accesso alla giustizia per i

richiedenti asilo, ai sensi della Risoluzione n. 1 sull'accesso alla giustizia per i migranti e i richiedenti asilo e delle Linee guida sulla tutela dei diritti umani nel contesto delle procedure di asilo accelerate.

9. L'Assemblea ribadisce che l'accesso all'assistenza legale deve essere garantito. Incoraggia i parlamenti nazionali ad assicurare l'indipendenza professionale dei consulenti legali e a garantirne l'elevata competenza in conformità alle Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'efficienza e l'efficacia dei regimi di assistenza legale nei settori del diritto civile e amministrativo (CM(2021)36-add2final).

10. L'Assemblea richiama la Risoluzione 2461 (2022) e la Raccomandazione 2238 (2022) « Paesi terzi sicuri per i richiedenti asilo » e accoglie con favore la risposta del Comitato dei Ministri (Doc. 15874) che informa l'Assemblea della propria disponibilità a valutare la necessità e fattibilità dell'aggiornamento della Raccomandazione Rec(97)22 agli Stati membri contenente linee guida sull'applicazione del concetto di paese terzo sicuro. L'Assemblea resta quindi in attesa dei risultati di questa valutazione e dell'aggiornamento delle linee guida sul concetto di Paese terzo sicuro.

11. L'Assemblea invita i parlamenti nazionali a verificare la conformità della legislazione nazionale con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i succitati documenti adottati dal Comitato dei Ministri.

12. L'Assemblea invita i parlamenti e i governi degli Stati membri a incrementare significativamente la disponibilità delle risorse necessarie per la gestione delle richieste di asilo in modo rapido, equo ed efficace, soprattutto alle frontiere, anche attraverso un adeguato accesso all'assistenza legale e a efficaci strumenti di ricorso.

13. L'Assemblea prende atto dell'adozione del Patto dell'Unione Europea sulla migrazione e l'asilo. Richiama la Risoluzione 2416 (2022) « Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo: una prospettiva sui diritti umani » e la validità delle sue

raccomandazioni. In particolare, l'Assemblea:

13.1. ribadisce profonda preoccupazione per la prospettiva di un uso sistematico della detenzione e della detenzione de facto, soprattutto nel contesto delle nuove procedure alle frontiere. Esprime la propria intransigente opposizione alla detenzione dei minori, a prescindere dall'età, e ricorda che i richiedenti asilo non sono migranti in detenzione amministrativa;

13.2. sottolinea l'importanza di concentrare prioritariamente le risorse umane, infrastrutturali e tecniche per garantire che gli Stati membri possano ottemperare ai loro obblighi internazionali in materia di diritti umani per garantire un accesso effettivo al territorio di asilo e a una procedura di asilo equa e rapida per tutti gli individui su tutto il territorio dell'Unione europea;

13.3. accoglie con favore l'iniziativa di istituire meccanismi di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani alle frontiere e sottolinea che tali meccanismi dovrebbero essere efficaci, indipendenti e funzionare in coordinamento con gli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento a quelli di cui al successivo paragrafo 14.2, e con l'UNHCR. Tali meccanismi dovrebbero, inoltre, tenere in considerazione i Principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del difensore civico (« i Principi di Venezia ») adottati dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) nel 2019, ed essere in linea con le raccomandazioni dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sul tema « Istituzione di meccanismi nazionali indipendenti per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali alle frontiere esterne dell'UE » pubblicato nel 2022;

13.4. accoglie con favore l'adozione del Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e il funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen alle frontiere esterne e interne dell'Unione europea;

e raccomanda che i valutatori Schengen siano formati in materia di identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale in linea con le norme e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa;

13.5. incoraggia la Commissione europea a garantire che l'allocatione dei finanziamenti dell'Unione europea sia condizionata a clausole specifiche sui diritti fondamentali. In particolare, l'Assemblea sottolinea l'importanza di imporre tali condizioni per l'accesso ai finanziamenti dell'Unione europea durante la valutazione preliminare, intermedia e di revisione. Raccomanda che tali condizioni comprendano criteri che valutino il rispetto dell'effettivo accesso alle garanzie procedurali durante le procedure di asilo come parte delle « condizioni abilitanti » ai sensi del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che stabilisce disposizioni comuni.

14. L'Assemblea osserva che l'adozione del Patto dell'Unione europea comporterà un periodo di due anni per la valutazione della situazione negli Stati membri dell'Unione europea in relazione all'attuazione della nuova legislazione in vigore. Rileva inoltre che il Patto include componenti che coinvolgono elementi di cooperazione esterna che avranno un impatto sugli Stati non membri dell'Unione europea, molti dei quali sono membri o partner del Consiglio d'Europa.

15. Al fine di garantire coerenza nella concreta realizzazione di efficaci tutele dei diritti umani che costituiscano una guida per l'approccio degli Stati membri del Consiglio d'Europa, compresi gli Stati membri dell'Unione Europea, l'Assemblea:

15.1. incoraggia la Commissione europea e gli Stati membri dell'Unione europea a fare esplicito riferimento alle pertinenti norme e documenti del Consiglio d'Europa, comprese le relazioni nazionali e la giurisprudenza in materia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nelle loro analisi delle carenze nonché nei documenti di monitoraggio e valutazione prodotti nel quadro del Patto dell'Unione europea;

15.2. sottolinea che occorre prestare particolare attenzione ai meccanismi di prevenzione e agli strumenti di monitoraggio che rientrano nel mandato del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani, del Gruppo degli esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e del Comitato consultivo della Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati di carattere personale (STE n. 108);

15.3. invita i suddetti organismi di controllo a prestare particolare attenzione, nell'ambito delle loro attività di monitoraggio, alle persone vulnerabili con passato di migrazione, comprese le persone che necessitano di protezione internazionale;

15.4. invita il Rappresentante speciale del Segretario generale per la migrazione e i rifugiati (SRSG) a facilitare le discussioni intergovernative, per esempio attraverso la Rete dei punti di contatto sulla migrazione, per elaborare linee guida operative che consentano l'attuazione concreta del Patto dell'Unione europea secondo le norme del Consiglio d'Europa, anche per quanto riguarda aspetti che coinvolgono Stati non membri

dell'Unione Europea, come la cooperazione esterna in materia di asilo e l'uso del concetto di paese sicuro durante le procedure di asilo.

16. L'Assemblea è convinta che l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea sui Diritti Umani rafforzerà l'approccio regionale ai diritti umani. In questa ottica, l'Assemblea prende atto della già proficua cooperazione tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa nel campo dell'asilo e:

16.1. accoglie con favore il riferimento ai « Principi di Venezia » per orientare il meccanismo di monitoraggio nazionale obbligatorio da istituire nell'ambito del Regolamento sugli accertamenti;

16.2. invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa rappresentati nel Consiglio di amministrazione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) a promuovere linee guida operative al fine di garantire coerenza nell'approccio e nell'applicazione delle procedure di asilo a livello di Unione europea e di Consiglio d'Europa;

16.3. invita l'SRSG a contribuire al rafforzamento di questa coerenza in qualità di rappresentante del Consiglio d'Europa presso il Forum consultivo dell'EUAA.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190122106080