

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **157**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione n. 2283

Un approccio europeo condiviso per affrontare il traffico di migranti

Trasmessa il 7 ottobre 2024

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RECOMMENDATION 2283 (2024) ⁽¹⁾

Provisional version

A shared European approach to address migrant smuggling

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2568 (2024) « A shared European approach to address migrant smuggling » and to the Reykjavik Declaration, adopted on 16 and 17 May 2023 at the 4th Summit of the Heads of State and Government, and the commitment by member States to fight against the trafficking and the smuggling of migrants through international co-operation « while continuing to protect the victims and respect the human rights of migrants and refugees, as well as supporting frontline States, within the existing Council of Europe frameworks. »

2. The Assembly welcomes the decision by the Committee of Ministers to entrust the European Committee on Crime Problems (CDPC) with an additional task in accordance with its terms of reference for 2024-2027 to be implemented until the end of 2024, namely: « within the existing Council of Europe frameworks, consider and explore concrete ways to improve international co-operation in fighting the smuggling of migrants, thereby also considering the protection from aggravated instances of

migrant smuggling, with full respect for their human rights and taking into account the relevant legal framework, and prepare a report assessing the need for and feasibility of a possible instrument in this field » (CDPC (2023)09).

3. The Assembly recommends that an instrument on the smuggling of migrants be prepared and adopted by the Committee of Ministers which will ensure as much consistency as possible in the understanding and interpretation of this crime, and which:

3.1. endorses the definition contained in the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, which explicitly restricts this definition to « the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident »;

3.2. recalls that the « procurement » of illegal entry is not tantamount to crossing a border irregularly and that the crime of migrant smuggling necessarily involves that the smuggler is making a material or non-material profit;

3.3. expressly states that migrants are not the perpetrators of the crime of smug-

(1) *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16032, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Lord Simon Russell). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).

gling and that reducing or waiving the smuggling fee in return for facilitating the unauthorised crossing of a border should not be considered as a criminal act committed by the smuggled migrant if this was done under coercion or threat, or if they are found to be in need of a form of protection (refugee, person in need of humanitarian protection, person at risk of being a victim of trafficking, victim of trafficking);

3.4. clarifies that people in need of protection should not be criminalised or administratively sanctioned for crossing a border unauthorised pursuant to Article 31 of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees and pursuant to Article 26 of the European Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197);

3.5. explicitly exempts humanitarian assistance and any support to migrants in accessing their fundamental rights from any form of criminal liability, when such acts are conducted without seeking any financial or material benefit;

3.6. clarifies that member States which have ratified the International Covenant on Political and Civil Rights and Protocol No. 4 to the European Convention for Human Rights (ETS No. 46) are legally bound by the obligation to protect and safeguard the right to leave any country, including one's own, and that restrictions on such fundamental right should always be lawful and proportionate in line with the conditions enounced in Article 2 of this Protocol.

4. The Assembly considers that the mandate, expertise, tools, experience and geographical scope of the Council of Europe justify for the Organisation to play a leading role in helping member States to define a shared European approach to the smuggling of migrants. It strongly encourages the Committee of Ministers to ensure that any discussions on an instrument about migrant smuggling that involves the European Union will enhance co-ordination and ensure the alignment of legislation and policies with Council of Europe standards and international human rights law.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RECOMMANDATION 2283 (2024) ⁽¹⁾

Version provisoire

Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2568 (2024) « Une approche européenne commune pour lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes » et à la Déclaration de Reykjavík, adoptée les 16 et 17 mai 2023, lors du 4^e Sommet des cheffes d'État et de gouvernement, et à l'engagement pris par les États membres de lutter contre la traite et le trafic illicite de personnes migrantes au moyen de la coopération internationale, « tout en continuant à protéger les victimes et à respecter les droits de l'homme des migrants et des réfugiés, ainsi qu'à soutenir les États en première ligne, dans les cadres existants du Conseil de l'Europe ».

2. L'Assemblée salue la décision du Comité des Ministres de confier au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) conformément à son mandat, pour 2024-2027, une tâche supplémentaire qui doit être mise en œuvre pour la fin 2024, à savoir: « en s'appuyant sur les cadres existants du Conseil de l'Europe, étudier et rechercher des moyens concrets d'améliorer la coopération internationale en ma-

tière de lutte contre le trafic de migrants, y compris concernant la protection contre les cas aggravés de trafic des migrants, en respectant pleinement leurs droits humains et en tenant compte du cadre juridique pertinent, et préparer un rapport évaluant la nécessité et la faisabilité d'un éventuel instrument dans ce domaine » (CDPC (2023)09).

3. L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres élabore et adopte un instrument sur le trafic illicite de personnes migrantes, qui assure la plus grande cohérence possible dans la compréhension et l'interprétation de cette infraction et qui:

3.1. reprenne la définition figurant dans le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qui restreint explicitement cette définition au « fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État »;

3.2. rappelle que le « fait d'assurer » l'entrée illégale n'est pas synonyme de franchissement irrégulier d'une frontière et que l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes implique nécessairement que le

(1) Discussion par l'Assemblée le 1er octobre 2024 (27^e séance) (voir Doc. 16032, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: Lord Simon Russell). Texte adopté par l'Assemblée le 1^{er} octobre 2024 (27^e séance).

passeur ou la passeuse en tire un avantage matériel ou immatériel;

3.3. indique expressément que les personnes migrantes ne sont pas celles qui commettent l'infraction de trafic illicite et que la réduction ou l'exonération du droit de passage en échange de l'aide au franchissement non autorisé d'une frontière ne devrait pas être considérée comme un acte délictueux commis par la personne objet du trafic si elle a agi sous la contrainte ou la menace ou qu'il est établi qu'elle a besoin d'une forme de protection (personne réfugiée, personne ayant besoin d'une protection humanitaire, personne risquant d'être victime de la traite des êtres humains ou victime de la traite);

3.4. précise que les personnes ayant besoin d'une protection ne devraient pas être incriminées pénalement ou sanctionnées administrativement pour avoir franchi une frontière sans autorisation, conformément à l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et à l'article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197);

3.5. exonère expressément de toute forme de responsabilité pénale l'assistance humanitaire ainsi que toute aide apportée aux personnes migrantes pour faciliter l'exercice de leurs droits fondamentaux, lorsque

ces actes sont accomplis sans rechercher un quelconque avantage financier ou matériel;

3.6. précise que les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 46), sont juridiquement liés par l'obligation de protéger et de sauvegarder le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, et que toute restriction de ce droit fondamental doit être prévue par la loi et proportionnée, conformément aux conditions énoncées dans l'article 2 de ce Protocole.

4. L'Assemblée considère que le mandat, l'expertise, les outils, l'expérience et la portée géographique du Conseil de l'Europe justifient que l'Organisation joue un rôle de premier plan dans une approche européenne commune sur le trafic illicite de personnes migrantes, en aidant les États membres européens à définir cette approche. Elle encourage vivement le Comité des Ministres à veiller à ce que tout débat sur un instrument relatif au trafic illicite de personnes migrantes auquel l'Union européenne serait associée renforce la coordination et garantisse la compatibilité de la législation et des politiques avec les normes du Conseil de l'Europe et le droit international des droits humains.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE 2283 (2024) ⁽¹⁾

Un approccio europeo condiviso per contrastare il traffico di migranti

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea Parlamentare richiama la propria Risoluzione... (2024) dal titolo « Un approccio europeo condiviso per affrontare il traffico di migranti » e la Dichiarazione di Reykjavik, adottata il 16 e 17 maggio 2023 al 4° Vertice dei Capi di Stato e di Governo, e l'impegno degli Stati membri a combattere la tratta e il traffico di migranti attraverso la cooperazione internazionale « continuando a proteggere le vittime e a rispettare i diritti umani dei migranti e dei rifugiati, nonché a sostenere gli Stati in prima linea, nell'ambito degli attuali quadri del Consiglio d'Europa. »

2. L'Assemblea accoglie con favore la decisione del Comitato dei Ministri di affidare al Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC), in conformità con il suo mandato per il periodo 2024-2027, un compito aggiuntivo da attuare entro la fine del 2024, vale a dire: « nell'ambito dei quadri esistenti del Consiglio d'Europa, valutare e cercare modi concreti per migliorare la cooperazione internazionale nella lotta al traffico di migranti, includendo anche la possibilità di una protezione dai casi aggravati di traffico di migranti, nel pieno rispetto dei loro diritti umani e te-

nendo conto del quadro giuridico pertinente, e preparare una relazione che valuti la necessità e la fattibilità di un possibile strumento in questo campo » (CDPC (2023)09).

3. L'Assemblea raccomanda la preparazione e l'adozione, da parte del Comitato dei Ministri, di uno strumento sul traffico di migranti che garantisca la massima coerenza possibile nella comprensione e nell'interpretazione di detto reato e che:

3.1. approvi la definizione contenuta nel Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, che limita esplicitamente tale definizione al « procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente »;

3.2. ricordi che « procurare » l'ingresso illegale non equivale all'attraversamento irregolare di una frontiera e che il reato di traffico di migranti implica necessariamente che il trafficante tragga un profitto materiale o immateriale;

3.3. affermi espressamente che i migranti non sono gli autori del reato di traffico di migranti e che la riduzione o la rinuncia al pagamento del compenso per il traffico di migranti in cambio del favoreggiamento dell'attraversamento non autoriz-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 1° ottobre 2024 (27^a seduta) (cfr. Doc. 16032, relazione della Commissione per le migrazioni, i rifugiati e gli sfollati, relatore: Lord Simon Russell). *Testo approvato dall'Assemblea* il 1° ottobre 2024 (27^a seduta).

zato di una frontiera non devono essere considerate un atto criminale commesso dal migrante oggetto del traffico, se ciò è avvenuto sotto coercizione o minaccia o se si rileva che il migrante ha bisogno di una forma di protezione (rifugiato, persona bisognosa di protezione umanitaria, persona a rischio di essere vittima di tratta, vittima di tratta);

3.4. chiarisca che le persone bisognose di protezione non devono essere criminalizzate o soggette a sanzioni amministrative per aver attraversato una frontiera senza autorizzazione, ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e dell'articolo 26 della Convenzione europea sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STCE n. 197);

3.5. sollevi esplicitamente da qualsiasi forma di responsabilità penale l'assistenza umanitaria e qualunque forma di supporto fornito ai migranti per consentire loro l'accesso ai diritti fondamentali, quando tali atti sono condotti senza perseguire alcun vantaggio economico o materiale;

3.6. chiarisca che gli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione interna-

zionale sui diritti politici e civili e il Protocollo n. 4 alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (STE n. 46) sono giuridicamente vincolati all'obbligo di proteggere e salvaguardare il diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e che le restrizioni a tale diritto fondamentale devono sempre essere legittime e proporzionate in linea con le condizioni enunciate all'articolo 2 di detto Protocollo.

4. L'Assemblea ritiene che il mandato, la competenza, gli strumenti, l'esperienza e la portata geografica del Consiglio d'Europa giustifichino il fatto che l'Organizzazione svolga un ruolo guida nell'aiutare gli Stati membri a definire un approccio europeo condiviso per la lotta al traffico di migranti. Essa incoraggia vivamente il Comitato dei Ministri a garantire che qualsiasi dibattito su uno strumento relativo al traffico di migranti che coinvolga l'Unione europea possa rafforzare il coordinamento e garantire l'allineamento della legislazione e delle politiche agli standard del Consiglio d'Europa e al diritto internazionale dei diritti umani.



190122141670