

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **163**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2568

Un approccio europeo condiviso per affrontare il traffico di migranti

Trasmessa il 7 ottobre 2024

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2568 (2024) ⁽¹⁾

Provisional version

A shared European approach to address migrant smuggling

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Referring to the Reykjavik Declaration and the renewed commitment by the Heads of State and Government during the 4th Summit to fight against the smuggling of migrants, the Parliamentary Assembly considers that the smuggling of migrants is a transnational criminal activity challenging States' sovereign right to control their borders and increasing the vulnerability of people on the move.

2. The Assembly considers that one of the keys to combating migrant smuggling is to make the business of smugglers unprofitable and to increase effective access to safe and legal pathways for labour migration, family reunion, and people seeking international protection. A State-led approach should aim to regulate and protect human mobility on the one hand, while enhancing the means dedicated to investigating and sanctioning organised cross-border criminal groups involved in the smuggling of migrants, on the other.

3. The Assembly believes that an effective strategy against the smuggling of migrants should involve a multidisciplinary

approach across competent administrations within and across member States. Equally, co-operation between source, transit and destination countries of migration movement should be structured around a response covering both the criminal and human aspects, aiming to address the drivers of migrant smuggling through information campaigns and an effective increase of safe and legal migration pathways, and at the same time to protect the fundamental rights of people on the move, including smuggled migrants.

4. The Assembly highlights that the migrant smuggling is a transnational crime and that only through international co-ordination and co-operation will source, transit and destination countries be able to ensure that the response to this crime is rooted in the rule of law and international human rights frameworks, thus allowing to defend both States' sovereign right to control their borders and the rights of people on the move.

5. The Assembly welcomes the fact that the vast majority of States across the globe have endorsed the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (the « Palermo Protocol »), which provides for the harmonisation of legislations through an internationally recognised definition, according to which migrant 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).
See also Recommendation 2283 (2024).

gling is «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» (Article 3).

6. The Assembly considers that any initiatives taken by the Council of Europe, including through the adoption of a regional instrument on the issue of migrant smuggling, should not aim to create new crimes but should instead complement the Palermo Protocol, facilitating its unambiguous and consistent interpretation in the light of the challenges faced today.

7. The Assembly recalls that the crime of migrant smuggling is not equal in nature to irregular border crossing. Moreover, pursuant to Article 31 of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees, States shall not impose penalties, on account of their irregular entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened, enter or are present in their territory without authorisation, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their irregular entry or presence. The need for international protection of each person should be examined in a fair and individualised manner. States should also not impose penalties on individuals who were coerced into committing an illegal act pursuant to Article 26 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).

8. The Assembly highlights that migrant smuggling and trafficking in human beings are different and distinct in nature. The Assembly warns against conflating these two crimes, which hinders the ability of States to provide an effective response and to put an end to these criminal activities.

9. The Assembly notes, with concern, the lack of consistency in the legislation of member States aimed at combating the smuggling of migrants, which can lead to negative human rights consequences. It recalls that laws or actions relating to migrant smuggling should never be used to intimidate or criminalise migrants and mi-

grants' rights defenders. Such practices do not increase the efficiency of policy action to prevent and tackle the crime of migrant smuggling and moreover put the rights enshrined in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) at risk, in particular Article 11 and Article 3, for instance when they result in the obstruction of humanitarian assistance.

10. The Assembly reiterates its view as expressed in Resolution 2323 (2020) and Recommendation 2171 (2020) «Concerted action against human trafficking and the smuggling of migrants» that a Council of Europe instrument would usefully complement the international standards set in the Palermo Protocol, and recommends that a strict definition be adopted and transposed into domestic law by member States with a view to ensuring as much consistency as possible in the understanding and interpretation of this crime. Such an instrument should in particular:

10.1. comply with the definition of the crime of migrant smuggling and the scope of criminalisation as defined in Articles 3 and 6 of the Palermo Protocol, including aggravating circumstances;

10.2. acknowledge the heterogeneous profile of people involved in the perpetration or the facilitation of the crime of migrant smuggling and the necessity to prosecute perpetrators according to a proportionate, gradual and nuanced approach to criminal sanctions;

10.3. recall 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;

10.4. expressly state that migrants are not the perpetrators of the crime of smuggling 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);

10.5. clarify that people in need of protection should never 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 Article 26 of the European Convention on Action against Trafficking in Human Beings;

10.6. explicitly exempt 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 benefit;

10.7. clarify that member States are legally bound by the obligation to protect and safeguard the right to leave any country, including one's own, as enshrined in Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights (ETS No. 46), and in Article 12 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

11. The Assembly recognises the particularly complex challenges associated with the investigation and sanctioning of migrant smugglers and strongly recommends that European co-operation efforts be primarily geared towards the strengthening of criminal justice efforts to address migrant smuggling in a way that disrupts the criminal organisations and removes the financial incentive for this crime. In this respect, the Assembly welcomes the establishment of the Council of Europe Network of Prosecutors on Migrant Smuggling and the co-operation between this network and the Focus group on migrant smuggling of the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust).

12. The Assembly takes note of the dense fabric of regional and international co-operation initiatives already involved in supporting member States and their international partners to combat the smuggling of migrants. It is convinced that such co-operation would strongly benefit from the

engagement of Council of Europe member States through a jointly agreed definition. The Assembly suggests that such definition be mainstreamed in the use and in the monitoring of standards such as the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198); the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters and its additional protocols (ETS Nos. 30, 99 and 182); the Criminal and Civil Law Conventions on Corruption (ETS Nos. 173 and 174), the Convention on Cybercrime (ETS No. 185) and the Convention for the Protection of Individuals with regard to the Automatic Processing of Personal Data and its amending Protocol (ETS No. 108 and CETS No. 223, « Convention 108+ »).

13. The Assembly stresses the obligation of member States to protect the fundamental rights of smuggled migrants, including children, whose vulnerability may be heightened during their passage through smuggling channels.

13.1. Council of Europe instruments should be fully used in the context of border management and in the context of migration policies, in particular the Convention on Action against Trafficking in Human Beings, the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126), the Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (CETS No. 210), and the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201);

13.2. The Assembly reiterates the obligations deriving from the European Social Charter in its original version (ETS No. 35) and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (ETS No. 93) providing for the protection of migrant workers who are nationals of a contracting party, in particular in its Articles 4 and 5. It also reiterates the Recommendation CM/Rec(2022)211 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating trafficking in human beings for

the purpose of labour exploitation and the importance of ensuring that labour inspections are carried out to ensure that all migrants, including migrant workers, are treated with dignity;

13.3. On the protection of smuggled migrants, the Assembly also reiterates the relevance of the Conventions of the International Labour Organization, in particular the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (No. 143), on the Abolition of Forced Labour Convention (No. 105), and of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. The Assembly strongly encourages member States to ratify these conventions.

14. The Assembly stresses the important strategic role of the European Union. It considers that the harmonisation of norms along commonly shared human-rights standards is paramount, not only for the sake of coherence between the laws of the European Union member States which are also members of the Council of Europe, but also because of the influence which European Union law exerts on non-European Union member States, especially in the field of migration and border management. Moreover, such norms should conform to the Council of Europe standards and it is paramount that the Council of Europe is proactive in enhancing co-ordination with the European Union on this front.

15. In the context of the recent proposal by the European Commission to revise the so-called «Facilitators Package», the Assembly warns against the excessively large scope of the crimes falling under the definition of migrant smuggling contained in the proposed Directive intended to replace Directive 2002/90/EC. This exacerbates the risk of inconsistency across European States with regard to their understanding and interpretation of what the crime of migrant smuggling should and should not entail.

16. The Assembly endorses the concerns expressed by the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation on enhancing police cooperation in relation to the prevention, detection and investigation of migrant smuggling and trafficking in human beings (Opinion 4/2024). It agrees with the Supervisor that the proposal fails to demonstrate its alignment with international data protection and fundamental rights standards, with a potential to lead to the adoption of conflicting norms in European Union member States bound by the Council of Europe norms. The Assembly considers that this proposal may be premature and touches on policy areas which are broader than the issue of migrant smuggling. It recommends that discussions on this piece of legislation be disconnected from the discussions around the revision of the Directive 2002/90/EC.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2568 (2024) ⁽¹⁾

Version provisoire

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

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. Se référant à la Déclaration de Reykjavík et à l'engagement renouvelé par les chef-fes d'État et de gouvernement lors du 4e Sommet de lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes, l'Assemblée parlementaire considère que le trafic illicite de personnes migrantes est une activité criminelle transnationale qui compromet le droit souverain des États à contrôler leurs frontières et accroît la vulnérabilité des personnes en migration.

2. L'Assemblée considère que l'une des clés de la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes est de faire en sorte que l'activité des passeurs et des passeuses ne soit pas rentable et d'améliorer l'accès effectif à des voies sûres et légales pour la migration de main-d'œuvre, le regroupement familial et celles et ceux qui sont en quête d'une protection internationale. L'approche suivie par les États devrait d'une part viser à réglementer et à protéger la mobilité des personnes, et, d'autre part, renforcer les moyens destinés à enquêter sur les groupes criminels transfrontaliers

organisés qui se livrent au trafic illicite de personnes migrantes et à sanctionner ces groupes criminels.

3. L'Assemblée est convaincue que toute stratégie efficace de lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes passe nécessairement par une approche pluridisciplinaire faisant intervenir les administrations compétentes d'un même État membre, mais aussi de différents États. De même, la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination des mouvements migratoires devrait être structurée autour d'une réponse couvrant à la fois les aspects criminels et les aspects humains, et visant, d'une part, à s'attaquer aux facteurs qui favorisent le trafic illicite de personnes migrantes par des campagnes d'information et le développement effectif des voies de migration sûres et légales, et, d'autre part, à protéger les droits fondamentaux des personnes en migration, notamment les personnes migrantes qui font l'objet d'un trafic illicite.

4. L'Assemblée souligne que le trafic illicite de personnes migrantes est une infraction transnationale et que seules la coordination et la coopération internationales permettront aux pays d'origine, de transit et de destination d'apporter à cette infraction une réponse ancrée dans la primauté de l'État de droit et enracinée dans les cadres internationaux des droits hu-

(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 1er octobre 2024 (27^e séance). Voir également la Recommandation 2283 (2024).

maines, permettant de défendre à la fois le droit souverain des États à contrôler leurs frontières et les droits des personnes en migration.

5. L'Assemblée se félicite que la grande majorité des États du monde entier aient approuvé le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (« Protocole de Palerme »), qui prévoit l'harmonisation des législations grâce à une définition internationalement reconnue du trafic illicite de personnes migrantes, à savoir « le 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 » (article 3).

6. L'Assemblée considère que les initiatives prises par le Conseil de l'Europe, y compris l'adoption d'un instrument régional sur la question du trafic illicite de personnes migrantes, ne devraient pas avoir pour objet de créer de nouvelles infractions, mais plutôt d'apporter un complément au Protocole de Palerme, en facilitant son interprétation cohérente et non ambiguë, compte tenu des défis auxquels le monde est confronté aujourd'hui.

7. L'Assemblée rappelle que l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes n'est pas de même nature que le franchissement irrégulier des frontières. De plus, conformément à l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, les États ne doivent pas appliquer de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux personnes réfugiées qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'elles se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. Le besoin de protection internationale de chaque personne devrait être examiné de manière individualisée et équitablement. Les États ne devraient pas non plus appliquer de sanctions

pénales aux individus contraints de commettre un acte illégal, conformément à l'article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197).

8. L'Assemblée souligne que le trafic illicite de personnes migrantes et la traite des êtres humains sont des infractions pénales de nature différente et distincte. Elle met en garde contre le risque d'un amalgame entre ces infractions, car une telle confusion entrave la capacité des États à apporter une réponse efficace à ces activités criminelles et à y mettre fin.

9. L'Assemblée note avec inquiétude les divergences entre les législations des États membres destinées à lutter contre le trafic illicite de personnes migrantes, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur les droits humains. Elle rappelle que les lois et les mesures relatives au trafic illicite de personnes migrantes ne devraient jamais être utilisées pour intimider ou sanctionner pénalement les personnes migrantes et les défenseur.es de leurs droits. Ces pratiques n'améliorent en rien l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics pour prévenir et combattre l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes et mettent en danger, de surcroît, les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), en particulier à l'article 11 et à l'article 3, par exemple lorsqu'elles aboutissent à faire obstruction à l'assistance humanitaire.

10. L'Assemblée réaffirme, comme elle l'a exprimé dans sa Résolution 2323 (2020) et sa Recommandation 2171 (2020), « Action concertée contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants », qu'un instrument du Conseil de l'Europe apporterait un complément utile aux normes internationales énoncées dans le Protocole de Palerme, et recommande qu'une définition rigoureuse soit adoptée et transposée en droit interne par les États membres afin d'assurer la plus grande cohérence possible dans la compréhension et l'interprétation de cette infraction. Cet instrument devrait en particulier:

10.1. être conforme à la définition de l'infraction de trafic illicite de personnes

migrantes et au champ d'application de l'incrimination tels qu'ils figurent aux articles 3 et 6 du Protocole de Palerme, y compris en ce qui concerne les circonstances aggravantes;

10.2. reconnaître la diversité des profils des personnes impliquées dans la commission ou la facilitation de l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes ainsi que la nécessité de poursuivre les trafiquant-es en suivant une approche proportionnée, graduelle et nuancée des sanctions pénales;

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

10.4. indiquer 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 s'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);

10.5. préciser que les personnes ayant besoin d'une protection ne devraient jamais 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;

10.6. exonérer 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;

10.7. préciser que les États membres sont juridiquement liés par l'obligation de protéger et de sauvegarder le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, conformément à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 046), et à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

11. L'Assemblée reconnaît les défis particulièrement complexes que posent les enquêtes sur les passeurs et passeuses de personnes migrantes et l'application de sanctions à ces personnes, et recommande vivement que les efforts de coopération européenne soient principalement axés sur le renforcement des actions de justice pénale visant à s'attaquer au trafic illicite de personnes migrantes par le démantèlement des organisations criminelles et la suppression des incitations financières à commettre ce crime. À cet égard, l'Assemblée se félicite de la création du Réseau de procureurs du Conseil de l'Europe sur le trafic de migrants et de la coopération entre ce réseau et le groupe de réflexion de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) sur le trafic de migrants.

12. L'Assemblée prend note du maillage particulièrement dense des initiatives de coopération régionale et internationale qui contribuent déjà à soutenir les États membres et leurs partenaires internationaux dans la lutte contre le trafic illicite de personnes migrantes. Elle est convaincue qu'une telle coopération gagnerait beaucoup à ce que les États membres du Conseil de l'Europe s'engagent autour d'une définition convenue d'un commun accord. L'Assemblée propose que cette définition soit systématiquement adoptée dans l'utilisation et le suivi de normes telles que la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses proto-

coles additionnels (STE n° 30, n° 99 et n° 182), les Conventions pénale et civile sur la corruption (STE n°s 173 et 174), la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocole d'amendement (STE n° 108 et STCE n° 223, « Convention 108+ »).

13. L'Assemblée rappelle que les États membres ont l'obligation de protéger les droits fondamentaux des personnes migrantes qui font l'objet d'un trafic illicite, y compris des enfants, dont la vulnérabilité peut être accrue au cours de leur transit par les filières de trafic.

13.1. La gestion des frontières et les politiques migratoires devraient s'appuyer sans réserve sur les instruments du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201);

13.2. L'Assemblée rappelle les obligations découlant de la Charte sociale européenne dans sa version d'origine (STE n° 035) et de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 093), laquelle assure la protection des travailleuses et travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties contractantes, en particulier en ses articles 4 et 5. Elle rappelle également la Recommandation CM/Rec(2022)211 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et l'importance de veiller à ce que des inspections du travail soient effectuées pour s'assurer que toutes les personnes migrantes, y compris les travailleuses et travailleurs migrants, sont traités avec dignité;

13.3. En ce qui concerne la protection des personnes migrantes objets d'un trafic

illicite, l'Assemblée rappelle également la pertinence des conventions de l'Organisation internationale du travail, en particulier la Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) et la Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, et de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. L'Assemblée encourage vivement les États membres à ratifier ces conventions.

14. L'Assemblée souligne le rôle stratégique important de l'Union européenne. Elle considère que l'harmonisation des normes selon des critères communs en matière de droits humains est essentielle, non seulement dans un souci de cohérence entre les lois en vigueur dans les États membres de l'Union européenne – lesquels sont également membres du Conseil de l'Europe –, mais aussi en raison de l'influence que le droit communautaire exerce sur les États non-membres de l'Union européenne, en particulier dans le domaine des migrations et de la gestion des frontières. De telles normes devraient, de plus, être en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et il est essentiel que le Conseil de l'Europe agisse de manière proactive pour renforcer la coordination avec l'Union européenne dans ce domaine.

15. En ce qui concerne la récente proposition de la Commission européenne visant à réviser le train de mesures relative aux passeurs, l'Assemblée met en garde contre le champ d'application excessivement large des infractions qui relèvent de la définition du trafic illicite de personnes migrantes figurant dans la proposition de directive destinée à remplacer la directive 2002/90/CE. Cette définition augmente en effet le risque que les États européens manquent de cohérence dans leur compréhension et leur interprétation de ce que doit et ne doit pas être l'infraction de trafic illicite de personnes migrantes.

16. L'Assemblée fait siennes les préoccupations exprimées par le Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement visant à améliorer la coopération policière en ce qui con-

cerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains (Avis 4/2024). L'Assemblée estime, comme le contrôleur, qu'il n'est pas établi que la proposition soit conforme aux normes internationales en matière de protection des données et de droits fondamentaux, ce qui pourrait conduire à l'adoption de normes contradictoires dans les États membres de l'Union

européenne, liés par les normes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée considère que cette proposition est peut-être prématurée et qu'elle touche à des domaines de l'action publique qui dépassent la seule question du trafic illicite de personnes migrantes. Elle recommande que les discussions sur ce texte législatif soient déconnectées des discussions concernant la révision de la directive 2002/90/CE.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2568 (2024) ⁽¹⁾

Un approccio europeo condiviso per contrastare il traffico di migranti

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Facendo riferimento alla Dichiarazione di Reykjavik e al rinnovato impegno dei Capi di Stato e di Governo durante il 4° Vertice a combattere il traffico di migranti, l'Assemblea Parlamentare ritiene che il traffico di migranti sia un'attività criminale transnazionale che sfida il diritto sovrano degli Stati a controllare i propri confini e aumenta la vulnerabilità delle persone in movimento.

2. L'Assemblea ritiene che uno dei fattori essenziali per combattere il traffico di migranti sia quello di rendere l'attività dei trafficanti non redditizia e aumentare l'accesso effettivo a percorsi sicuri e legali che consentano la migrazione per motivi di lavoro e i ricongiungimenti familiari e a favore delle persone in cerca di protezione internazionale. Gli approcci guidati dagli Stati devono mirare, da un lato, a regolamentare e proteggere la mobilità umana e, dall'altro, a potenziare i mezzi dedicati alle attività di indagine e alle sanzioni penali nei confronti dei gruppi della criminalità organizzata transfrontaliera coinvolti nel traffico di migranti.

3. L'Assemblea ritiene che una strategia efficace contro il traffico di migranti debba prevedere un approccio multidisciplinare tra le amministrazioni competenti all'interno e tra gli Stati membri. Allo stesso modo, la cooperazione tra i Paesi di origine, di transito e di destinazione del movimento migratorio deve essere strutturata intorno a una risposta che copra sia gli aspetti criminali che quelli umani, con l'obiettivo di affrontare le cause del traffico di migranti attraverso campagne di informazione e un aumento effettivo dei percorsi migratori sicuri e legali, e allo stesso tempo proteggere i diritti fondamentali delle persone in movimento, compresi i migranti oggetto di traffico.

4. L'Assemblea sottolinea che il traffico di migranti è un crimine transnazionale e che solo attraverso il coordinamento e la cooperazione internazionale i Paesi di origine, di transito e di destinazione saranno in grado di garantire che la risposta a questo crimine sia radicata nello Stato di diritto e nei quadri internazionali dei diritti umani, consentendo così di difendere sia il diritto sovrano degli Stati di controllare i propri confini sia i diritti delle persone in movimento.

5. L'Assemblea accoglie con favore il fatto che la stragrande maggioranza degli Stati del mondo abbia approvato il Protocollo addizionale della Convenzione delle

(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).
Si veda anche la Raccomandazione 2283 (2024).

Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (il « Protocollo di Palermo »), che prevede l'armonizzazione delle legislazioni attraverso una definizione riconosciuta a livello internazionale, secondo la quale il traffico di migranti consiste nel « 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 » (articolo 3).

6. L'Assemblea ritiene che qualsiasi iniziativa assunta dal Consiglio d'Europa, anche attraverso l'adozione di uno strumento regionale sulla questione del traffico di migranti, non deve mirare a introdurre nuove fattispecie di reato, quanto piuttosto a integrare il Protocollo di Palermo, facilitando una sua interpretazione univoca e coerente alla luce delle sfide che ci si trova ad affrontare oggi.

7. L'Assemblea ricorda che il reato di traffico di migranti non ha la stessa natura dell'attraversamento irregolare delle frontiere. Inoltre, ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati, gli Stati non applicheranno sanzioni penali, per ingresso o soggiorno irregolare, a quei rifugiati che, provenendo direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà sia stata minacciata, entrino o si trovino sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari. Il bisogno di protezione internazionale deve essere esaminato, per ciascun individuo, in modo equo e personalizzato. Gli Stati non sono obbligati, inoltre, a comminare sanzioni penali a persone che siano state costrette a compiere un atto illecito, ai sensi dell'articolo 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STCE n. 197).

8. L'Assemblea sottolinea che il traffico di migranti e la tratta di esseri umani sono diversi e distinti per natura. L'Assemblea rileva la necessità di non confondere questi

due reati, per non compromettere la capacità degli Stati di fornire una risposta efficace e porre fine a queste attività criminali.

9. L'Assemblea rileva con preoccupazione la mancanza di coerenza nella legislazione degli Stati membri volta a combattere il traffico di migranti, che può portare a conseguenze negative per i diritti umani. Essa ricorda che le leggi o le azioni relative al traffico di migranti non devono mai essere utilizzate per intimidire o criminalizzare i migranti e i difensori dei diritti dei migranti. Tali pratiche non aumentano l'efficacia dell'azione politica volta a prevenire e contrastare il reato di traffico di migranti e mettono anche a rischio i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5), in particolare all'articolo 11 e all'articolo 3, ad esempio quando arrivano a impedire lo svolgimento di attività di assistenza umanitaria.

10. L'Assemblea ribadisce la propria opinione, espressa nella Risoluzione 2323 (2020) e nella Raccomandazione 2171 (2020) dal titolo « Azione concertata contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti », secondo cui uno strumento del Consiglio d'Europa completerebbe utilmente gli standard internazionali stabiliti nel Protocollo di Palermo, e raccomanda l'adozione di una definizione rigorosa e il suo recepimento nel diritto interno da parte degli Stati membri, al fine di garantire la massima coerenza possibile nella comprensione e nell'interpretazione di questo reato. Tale strumento dovrebbe, in particolare:

10.1. rispettare la definizione del reato di traffico di migranti e l'ambito di incriminazione definito negli articoli 3 e 6 del Protocollo di Palermo, comprese le circostanze aggravanti;

10.2. riconoscere il profilo eterogeneo delle persone coinvolte nella perpetrazione o nel favoreggiamento del reato di traffico di migranti e la necessità di perseguire i responsabili con un approccio proporzionato, graduale e sfumato nei confronti delle sanzioni penali;

10.3 ricordare che « procurare » l'ingresso illegale non equivale all'attraversa-

mento irregolare di una frontiera e che il reato di traffico di migranti implica necessariamente che il trafficante tragga un profitto materiale o immateriale;

10.4. affermare espressamente che i migranti non sono gli autori del reato di traffico e che la riduzione o la rinuncia al pagamento del compenso per il traffico di migranti in cambio del favoreggiamento dell'attraversamento non autorizzato 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);

10.5. chiarire che le persone bisognose di protezione non devono mai essere criminalizzate o colpite da 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;

10.6. sollevare 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;

10.7. chiarire che gli Stati membri sono giuridicamente vincolati all'obbligo di proteggere e salvaguardare il diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, sancito dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 46) e dall'articolo 12 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici.

11. L'Assemblea riconosce le sfide particolarmente complesse associate alle indagini e alle sanzioni contro i trafficanti di migranti e raccomanda vivamente che gli sforzi di cooperazione europei siano principalmente orientati al rafforzamento degli

sforzi della giustizia penale per contrastare il traffico di migranti in modo da smantellare le organizzazioni criminali e rimuovere l'incentivo finanziario per questo reato. A tal proposito, l'Assemblea accoglie con favore l'istituzione della Rete dei Pubblici Ministeri del Consiglio d'Europa sul Traffico di Migranti e la cooperazione tra questa rete e il *Focus group* sul traffico di migranti dell'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nella giustizia penale (Eurojust).

12. L'Assemblea rileva il fitto tessuto di iniziative di cooperazione regionale e internazionale già coinvolte nel sostegno agli Stati membri e ai loro partner internazionali per combattere il traffico di migranti. È convinta che tale cooperazione trarrebbe grande beneficio dall'impegno degli Stati membri del Consiglio d'Europa attraverso una definizione concordata. L'Assemblea suggerisce che tale definizione sia integrata nell'uso e nel monitoraggio di standard quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198); la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e i suoi protocolli aggiuntivi (STE nn. 30, 99 e 182); le Convenzioni penale e civile sulla corruzione (STE nn. 173 e 174), la Convenzione sulla criminalità informatica (STE n. 185) e la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale e il suo Protocollo di emendamento (STCE n. 108 e STCE n. 223, « Convenzione 108+ »).

13. L'Assemblea sottolinea l'obbligo degli Stati membri di proteggere i diritti fondamentali dei migranti oggetto di traffico, compresi i bambini, la cui vulnerabilità può essere accentuata durante il loro passaggio attraverso i canali del traffico.

13.1. Gli strumenti del Consiglio d'Europa dovrebbero essere pienamente utilizzati nel contesto della gestione delle frontiere e nel contesto delle politiche migratorie, in particolare la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti

inumani o degradanti (STE n. 126), la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (STCE n. 210) e la Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (STCE n. 201);

13.2. l'Assemblea ribadisce gli obblighi derivanti dalla Carta sociale europea nella sua versione originale (STE n. 35) e dalla Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti (STE n. 93) che prevede la protezione dei lavoratori migranti che siano cittadini di una Parte Contraente, in particolare agli articoli 4 e 5. Ribadisce inoltre la Raccomandazione CM/Rec (2022)211 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo e l'importanza di garantire che vengano effettuate ispezioni sul lavoro per assicurare che tutti i migranti, compresi i lavoratori migranti, siano trattati con dignità;

13.3. per quanto riguarda la protezione dei migranti oggetto di traffico, l'Assemblea ribadisce inoltre l'importanza delle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in particolare la Convenzione sui lavoratori migranti (disposizioni complementari) (n. 143), la Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105) e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. L'Assemblea incoraggia vivamente gli Stati membri a ratificare queste convenzioni.

14. L'Assemblea sottolinea l'importante ruolo strategico dell'Unione Europea. Ritiene che l'armonizzazione delle norme secondo standard sui diritti umani comunemente condivisi sia fondamentale, non solo per la coerenza tra le leggi degli Stati membri dell'Unione Europea che sono an-

che membri del Consiglio d'Europa, ma anche per l'influenza che il diritto dell'Unione Europea esercita sugli Stati non membri dell'Unione Europea, soprattutto nel campo della migrazione e della gestione delle frontiere. Inoltre, tali norme dovrebbero essere conformi agli standard del Consiglio d'Europa ed è fondamentale che il Consiglio d'Europa sia proattivo nel rafforzare il coordinamento con l'Unione Europea su questo fronte.

15. Nel contesto della recente proposta della Commissione europea di rivedere il cosiddetto « Pacchetto facilitatori », l'Assemblea mette in guardia contro l'estensione eccessiva dei reati che rientrano nella definizione di traffico di migranti contenuta nella proposta di Direttiva destinata a sostituire la Direttiva 2002/90/CE. Ciò aggrava il rischio di incoerenza tra gli Stati europei in merito alla loro comprensione e interpretazione di ciò che il reato di traffico di migranti deve o non deve comportare.

16. L'Assemblea condivide le preoccupazioni espresse dal Garante europeo della protezione dei dati in merito alla Proposta di regolamento sul rafforzamento della cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani (parere 4/2024). Concorde con il Garante sul fatto che la proposta non dimostra il proprio allineamento agli standard internazionali sulla protezione dei dati e i diritti fondamentali, con il rischio di portare all'adozione di norme confliggenti negli Stati membri dell'Unione Europea vincolati alle norme del Consiglio d'Europa. L'Assemblea ritiene che tale proposta possa essere prematura e che tocchi aree politiche più ampie della questione del traffico di migranti. Essa raccomanda che il dibattito su tale atto legislativo sia scollegato da quello sulla revisione della Direttiva 2002/90/CE.

PAGINA BIANCA



190122141730