

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **164**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2569

Migranti, rifugiati e richiedenti asilo dispersi: un appello per chiarirne la sorte

Trasmessa il 7 ottobre 2024

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2569 (2024) ⁽¹⁾

Provisional version

Missing migrants, refugees and asylum seekers – A call to clarify their fate

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The phenomenon of migrants, refugees and asylum seekers going missing is a tragedy largely underestimated and neglected as a human rights issue requiring policy responses across Europe and the world in line with the Objective No. 8 endorsed by the State parties to the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.

2. The Parliamentary Assembly is convinced that concerted initiatives at the public policy level are needed to underpin and multiply the significant efforts already in place through a structured and adequately-resourced vision and plan, rooted in the respect of international human rights and international humanitarian law.

3. The Assembly fully endorses the recommendations outlined in the General Comment No. 1 on Enforced Disappearances in the context of Migration (CED/C/CG/1) by the United Nations Committee on Enforced Disappearances, and in the report entitled « Unlawful death of refugees

and migrants » (A/72/335) by the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. It also endorses the recommendations in the report by the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions « Protection of the dead » (A/HRC/56/56) including the need to develop universally applicable guiding principles, based on human rights, for a comprehensive protection.

4. The Assembly considers that human dignity should be ensured to all persons in life and in death, and that the obligation in law to treat the deceased with dignity should extend to situations where international humanitarian law is not applicable.

5. The Assembly recalls that, pursuant to Article 2 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), member States have a duty to prevent violations of the right to life and to investigate any cases of unnatural death or unlawful killings; it is on this basis that they must define how they tackle the issue of missing migrants, refugees and asylum seekers.

6. The Assembly expresses its sympathy and solidarity with the families of the missing and acknowledges their legitimate quest for information. It recognises the right for adults to choose to not divulge their whereabouts to their families, but also the

(1) *Assembly debate* on 1 October 2024 (27th sitting) (see Doc. 16037, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Julian Pahlke). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2024 (27th sitting).

See also Recommendation 2284 (2024).

importance for families to know whether their relatives are dead or alive.

7. The Assembly considers that any initiatives conducted by State authorities to report, search or identify a person should never involve the administrative checks or the criminalisation of that person or of any person providing support to them due to their irregular status.

8. On prevention, effective access to safe and legal migration routes, including for family reunion or reunification, must be a priority as well as the provision of humanitarian assistance along migration routes irrespective of the administrative status of the person on the move in need of support.

9. Member States must conduct search and rescue operations at sea and on land according to international law, in full compliance with the European Convention on Human Rights and the consistent case law of the European Court of Human Rights. Pushbacks are illegal practices which may also lead to disappearance and must stop immediately.

10. Reiterating the importance of fully abiding by the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ETS No. 126), the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210) the Assembly underlines the need to protect vulnerable people on the move who are or may be at risk of being victims of trafficking, victims of torture, victims of enforced disappearance or victims of gender-based and domestic violence, and thus to reduce their risk of going missing. Any person deprived of their liberty should be registered and should be able to communicate with the outside world as per the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) standards. Immigration detention should only be a measure of last resort and for the shortest period possible, pending the enactment of a return procedure where deprivation of liberty is proven

to be necessary as confirmed through the appropriate judicial oversight. Refugees should not be criminalised for crossing a border unauthorised, pursuant to Article 31 of the Convention related to the Status of Refugees. The Assembly invites the relevant Council of Europe bodies such as the CPT, the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) and the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) to pay particular attention to the impact which border management policies may have on their fields of expertise as regards missing migrants.

11. In line with Recommendation CM/Rec(2019)4 of the Committee of Ministers to member States on supporting young refugees in transition to adulthood and its Recommendation CM/Rec(2019)11 on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, the Assembly highlights the need for the systematic registration of unaccompanied children, for diligent search efforts when they go missing, and for a safe and child-sensitive referral to appropriate accommodation, educational facilities and, when applicable, to family reunification.

12. As regards reporting and search mechanisms, the Assembly firmly stresses the importance of ensuring that reporting and search processes are free from any considerations related to the administrative status or the criminal record of the person searched for.

13. In the event of a disaster involving a large group of persons, disaster victim identification teams should be deployed to ease a standardised cross-border process to identify victims. The Assembly recommends that member States identify possible areas where resources can be mutualised and shared on the most critical aspects of such cross-border co-operation. The International Criminal Police Organization (INTERPOL) may be of support in this endeavour.

14. The Assembly warns against the risks possibly induced by the centralisation of personal data and recalls the importance of informed consent being obtained by data subjects in the management of their per-

sonal information, and of identifying an adequate legal basis for such information management. Any such converging of information should only be performed with the guarantee of external oversight by independent data protection entities in the member States participating in such pooling of data.

15. As regards the identification and treatment of the bodies of the deceased, the Assembly underlines a critical need for additional resources to be allocated to forensic and coroners' services, including the need for sufficient space in the morgues pending autopsy, identification, burial or repatriation.

16. The Assembly recommends that prosecutors systematically authorise the investigation and autopsy of unidentified bodies to collect as much information as possible within the short period of time available including non-primary identifiers in line with international standards for the documentation and preservation of data. Data should be kept in dedicated storage accessible to law enforcement authorities.

17. In the case of potentially unlawful deaths, the Assembly encourages member States to make use of the available international standards for their reliable investigation, in particular the Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016) – The Revised United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions.

18. Member States should align their legislation with the legal standards allowing for the proper documentation of the deceased, as provided for in Recommendation No. R(99)3 of the Committee of Ministers on the harmonisation of medico-legal autopsy rule, and enable the transfer of biometric data in the context of search and identification in full compliance with the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108) as amended by Protocol CETS No. 223 (« Convention 108+ »). It calls on member States to facilitate the exchange of forensic knowledge and resources to allow for iden-

tification within the short period of feasibility.

19. The Assembly acknowledges the role of the International Criminal Police Organization (INTERPOL) has a potential facilitator towards such harmonisation. It stresses the critical importance of ensuring an external oversight by data protection bodies in each country where such harmonisation and processing of personal data is envisaged.

20. As regards the possibility to centralise post-mortem and ante-mortem data, the highest standards of data protection should be ensured when making the effort to co-ordinate the fragmented datasets available, in line with Convention 108+ and the Minnesota Protocol. A clear distinction should be made between data intended for humanitarian searches and that used for other purposes.

21. The Assembly encourages those countries who have not yet done so to ratify Convention 108+ and to use this instrument in the context of missing and deceased migrants, in line with paragraph 30 of its explanatory report. It draws attention to instruments such as the standardised Model Contractual Clauses for the Transfer of Personal Data from Controller to Controller and the Model Contractual Clauses for the Transfer of Personal Data from Controller to Processor to transfer personal data to countries non-party to Convention 108+ and whose data protection legislation is inexistent or does not provide an appropriate level of protection.

22. The Assembly calls for increased exchanges between the national and regional authorities with responsibilities in the field of data protection, human rights and migration issues, in order to best co-ordinate between themselves and with international and United Nations organisations sharing recognised expertise on compilation, exchange and/or comparison of relevant information. Such organisations should include the International Commission on Missing Persons (ICMP), the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), INTER-

POL, the International Organization for Migration (IOM), the United Nations Refugee Agency (UNHCR), the United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants, the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, arbitrary and summary executions, experts from the United Nations Committee on Enforced Disappearances and the United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Wherever possible, discussions on these matters must provide for the inclusion of the voices of migrants, the families of those lost or deceased, and civil society.

23. The Assembly would welcome the Council of Europe being provided a meaningful role to ensure data protection conditions allowing for standardised processes and platforms to enable the matching of data coming from vetted data collectors and holders and to ensure interoperability. Such efforts may also lead to the establishment of a database.

24. The Assembly calls for regional co-operation between prosecutors across Europe on how best to identify and share data on missing migrants and unidentified bodies.

25. As a part of the above actions, the Assembly recommends that member States:

25.1. adopt a common definition, guided by the ICRC's standard definition whereby «a missing person is an individual about whom their family has no news and/or who, on the basis of reliable information, has been reported missing as a result of an international or non-international armed conflict, other situations of violence, disasters or any other situation that may require the intervention of a competent State authority including in the context of migration »;

25.2. facilitate the issuance of relevant documents for families of the missing person (for example a certificate of absence), enabling them to gain access to various rights or to reunion or reunification procedures;

25.3. work together with the Red Cross and Red Crescent Movement and contribute to the co-ordination of the disaster victim identification procedures and to the sharing of information on INTERPOL databases designed to search for and identify missing persons;

25.4. appoint national focal points for missing migrants to serve as the designated point of contact for inquiries by other national authorities or their representatives in transnational co-ordination efforts; member States which have already appointed national focal points for missing migrants may share their experience in the framework of the Network of Focal Points on Migration coordinated by the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe on Migration and Refugees;

25.5. expediate short-term visa requests lodged by families of missing migrants, refugees and asylum seekers, in order to facilitate identification processes and provide support to families with regard to the procedures involved, including repatriations;

25.6. review their legislation with a view to improving and harmonising national processes to record and manage cases of missing migrants and unidentified human remains, including as regards gaps in the medico-legal framework and the issue of European and international data sharing in line with international norms and standards on data protection;

25.7. ensure that graves are individualised, clearly identifiable and permanently marked either nominally or numerically, with unique codes, and recorded, and that every effort is made to respect the religious and spiritual beliefs of the persons deceased when such are known, in line with the right to freedom of religion and belief as protected in Article 9 of the European Convention on Human Rights;

25.8. ratify and implement the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2569 (2024) ⁽¹⁾

Version provisoire

Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. Le phénomène des disparitions de personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile est une tragédie largement sous-estimée et négligée en tant que question relevant des droits humains, et à laquelle il s'agit d'apporter des réponses politiques en Europe et dans le monde entier, conformément à l'objectif n° 8 approuvé par les États parties au Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

2. L'Assemblée parlementaire est convaincue que des initiatives concertées au niveau des politiques publiques sont nécessaires pour soutenir et multiplier les activités déjà en place, dans le cadre d'une vision et d'un plan structurés, dotés de ressources appropriées, et ancrés dans le respect des droits humains internationaux et du droit humanitaire international.

3. L'Assemblée approuve pleinement les recommandations formulées dans l'« Observation générale n° 1 sur les disparitions forcées dans le contexte des migrations »

(CED/C/CG/1) par le Comité des Nations Unies sur les disparitions forcées, et dans le rapport intitulé « Mort illégale de réfugiés et de migrants » (A/72/335) établi par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Elle approuve également les recommandations figurant dans le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires intitulé « Protection des morts » (A/HRC/56/56), y compris la nécessité d'élaborer des principes directeurs universellement applicables, fondés sur les droits humains, en vue d'une protection globale.

4. L'Assemblée considère que la dignité humaine doit être garantie à toutes les personnes, dans la vie comme dans la mort, et que l'obligation légale de traiter les défunts avec dignité doit s'étendre aux situations où le droit international humanitaire n'est pas applicable.

5. L'Assemblée rappelle que, en application de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5), les États membres ont un devoir de prévenir les violations du droit à la vie et d'enquêter sur tous les cas de mort non naturelle ou d'homicides illégaux; c'est sur cette base qu'ils doivent définir la manière dont ils traitent la question des personnes

(1) Discussion par l'Assemblée le 1^{er} octobre 2024 (27^e séance) (voir Doc. 16037, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Julian Pahlke). Texte adopté par l'Assemblée le 1^{er} octobre 2024 (27^e séance). Voir également la Recommandation 2284 (2024).

migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues.

6. L'Assemblée exprime sa sympathie et sa solidarité avec les familles des personnes disparues et considère que leur quête d'informations est légitime. Elle estime que les adultes ont le droit de choisir de ne pas divulguer à leur famille le lieu où ils ou elles se trouvent, mais qu'il est important également pour les familles de savoir si leurs proches sont morts ou vivants.

7. L'Assemblée considère que toute initiative menée par les autorités de l'État pour signaler, rechercher ou identifier une personne ne devrait jamais entraîner le contrôle administratif ou l'incrimination de cette personne ou de toute personne lui apportant un soutien en raison de sa situation irrégulière.

8. En matière de prévention, un accès effectif à des voies de migration sûres et légales, y compris pour le regroupement familial, doit être une priorité, de même que la fourniture d'une assistance humanitaire le long des voies de migration, quel que soit le statut administratif de la personne en situation de déplacement qui a besoin d'aide.

9. Les États membres doivent mener les opérations de recherche et de sauvetage en mer et sur terre conformément au droit international, dans le plein respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme. Les refoulements sont des pratiques illégales qui peuvent également conduire à des disparitions et qui doivent cesser immédiatement.

10. Rappelant l'importance de respecter pleinement la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126), la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STE n° 197), la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STE n° 210) l'Assemblée souligne la nécessité de protéger les personnes vulnérables en situation de déplacement qui sont ou risquent d'être

victimes de la traite, victimes de la torture, victimes de disparitions forcées ou victimes de violences fondées sur le genre et de violences domestiques, et de réduire ainsi le risque qu'elles disparaissent. Toute personne privée de liberté doit être enregistrée et pouvoir communiquer avec le monde extérieur conformément aux normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). La rétention administrative des personnes migrantes ne devrait être qu'une mesure de dernier recours, pour une durée la plus courte possible, décidée dans l'attente de l'exécution d'une procédure de retour où il est démontré qu'une privation de liberté est nécessaire, et confirmée via un contrôle judiciaire approprié. Les personnes réfugiées ne devraient pas être incriminées pour avoir franchi une frontière sans autorisation, conformément à l'article 31 de la Convention relative au statut des personnes réfugiées. L'Assemblée invite les organes compétents du Conseil de l'Europe, notamment le CPT, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), à accorder une attention particulière à l'impact que les politiques de gestion des frontières peuvent exercer sur leurs domaines d'expertise en ce qui concerne les personnes migrantes disparues.

11. Rappelant la Recommandation CM/Rec(2019)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte et sa Recommandation CM/Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, l'Assemblée souligne la nécessité d'enregistrer systématiquement les enfants non accompagnés, de déployer des activités de recherche diligents lorsqu'ils sont portés disparus, et de les orienter en toute sécurité et en tenant compte de leurs besoins vers un hébergement approprié, des établissements d'enseignement et, le cas échéant, vers un regroupement familial.

12. En ce qui concerne les mécanismes de signalement et de recherche, l'Assemblée tient à souligner l'importance de veiller à ce que les processus de signalement et de recherche échappent à toute considération portant sur le statut administratif ou le casier judiciaire de la personne recherchée.

13. En cas de catastrophe touchant un grand nombre de personnes, des équipes d'identification des victimes de catastrophes devraient être déployées pour faciliter le processus transfrontalier standardisé d'identification des victimes. L'Assemblée recommande aux États membres de recenser les domaines dans lesquels des ressources peuvent être mutualisées et partagées pour traiter les aspects les plus essentiels d'une telle coopération transfrontalière. L'organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) peut apporter son soutien dans cette entreprise.

14. L'Assemblée met en garde contre les risques que pourrait poser la centralisation des données à caractère personnel et rappelle qu'il est important d'obtenir le consentement éclairé des personnes concernées dans la gestion de leurs informations à caractère personnel et de choisir une base juridique appropriée pour la gestion de ces informations. Toute convergence d'informations de ce type ne devrait être effectuée que si les entités indépendantes chargées de la protection des données dans les États membres, et qui participent à ce regroupement de données, peuvent garantir un contrôle externe.

15. En ce qui concerne l'identification et le traitement des corps des personnes décédées, l'Assemblée souligne qu'il est absolument nécessaire d'allouer des ressources supplémentaires aux services de médecine légale et aux médecins légistes, et qu'il est important de pouvoir disposer d'un espace suffisant dans les morgues en attendant l'autopsie, l'identification, l'inhumation ou le rapatriement.

16. L'Assemblée recommande aux procureurs d'autoriser systématiquement l'ouverture d'une enquête et l'autopsie des corps non identifiés afin de recueillir autant d'informations que possible dans le court laps

de temps disponible, notamment les identifiants secondaires, conformément aux normes internationales en matière de description et de conservation des données. Les données doivent être conservées dans un stockage spécialisé auquel les autorités policières peuvent accéder.

17. Dans le cas de décès potentiellement illégaux, l'Assemblée encourage les États membres à utiliser les normes internationales disponibles pour mener des enquêtes fiables, en particulier le Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les décès résultant potentiellement d'actes illégaux (2016) – Version révisée du Manuel des Nations Unies sur la prévention des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et les moyens d'enquête sur ces exécutions.

18. Les États membres devraient harmoniser leur législation avec les normes juridiques permettant de décrire précisément les personnes décédées, comme le prévoit la Recommandation N° R(99)3 du Comité des Ministres relative à l'harmonisation des règles en matière d'autopsie médico-légale, et permettre le transfert de données biométriques dans le cadre de la recherche et de l'identification en pleine conformité avec la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe (STE n° 108), telle qu'amendée par le Protocole STCE no 223 (« Convention 108+ »). Elle invite les États membres à faciliter l'échange de connaissances et de ressources médico-légales afin de permettre une identification dans un délai de faisabilité très court.

19. L'Assemblée reconnaît qu'INTERPOL peut jouer un rôle de facilitateur dans ce processus d'harmonisation. Elle insiste sur la nécessité cruciale de veiller à ce qu'un contrôle externe soit assuré par des organismes chargés de la protection des données dans chaque pays qui envisage de mettre en place ce type d'harmonisation et de traitement des données à caractère personnel.

20. En ce qui concerne la possibilité de centraliser les données post-mortem et ante-mortem, il est essentiel que les normes les

plus élevées de protection des données soient respectées lors de la coordination des ensembles de données déjà disponibles mais de manière fragmentée, conformément à la Convention 108+ et au Protocole du Minnesota. Une distinction claire doit être établie entre les données destinées aux recherches humanitaires et celles utilisées à d'autres fins.

21. L'Assemblée encourage les pays qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention 108+ et à utiliser cet instrument dans le contexte des personnes migrantes disparues ou décédées, conformément au paragraphe 30 de son rapport explicatif. Elle attire l'attention sur des instruments tels que les Clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de responsable de traitement à responsable de traitement et les Clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel de responsable de traitement à sous-traitant pour transférer des données à caractère personnel vers des pays qui ne sont pas parties à la Convention 108+ et dont la législation en matière de protection des données est soit inexistante, soit n'assure pas un niveau de protection approprié.

22. L'Assemblée appelle les autorités nationales et régionales qui ont des responsabilités dans le domaine de la protection des données, des droits humains et des questions de migration à intensifier leurs échanges afin d'améliorer leur coordination, entre elles et avec les organisations internationales et des Nations Unies qui partagent une expertise reconnue en matière de compilation, d'échange et/ou de comparaison d'informations pertinentes. Ces organisations devraient inclure la Commission internationale des personnes disparues (CIPD), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), INTERPOL, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes migrantes, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les

exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, les experts du comité des Nations Unies sur les disparitions forcées et le groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires. Il faudrait, dans la mesure du possible, que les débats sur ces questions donnent la possibilité de s'exprimer aux personnes migrantes, aux familles des personnes disparues ou décédées et à la société civile.

23. L'Assemblée souhaiterait que le Conseil de l'Europe joue un rôle significatif dans l'établissement de conditions de protection des données favorables à la mise en place de plateformes et de processus normalisés permettant le rapprochement des données provenant de collecteurs et de détenteurs de données approuvés. L'Organisation pourrait également assurer leur interopérabilité. Ces activités peuvent également conduire à la création d'une base de données.

24. L'Assemblée appelle à une coopération régionale entre les procureurs de toute l'Europe sur la meilleure façon d'identifier et de partager les données sur les personnes migrantes disparues et les corps non identifiés.

25. Dans le cadre des actions susmentionnées, l'Assemblée recommande aux États membres:

25.1. d'adopter une définition commune en s'inspirant de la définition standard du CICR selon laquelle «une personne disparue est une personne dont la famille est sans nouvelles, et/ou qui, selon des informations fiables, a été déclarée disparue en raison d'un conflit armé, international ou non international, ou d'une situation de violence, de catastrophes, ou de toute autre situation qui puisse requérir l'intervention d'une autorité étatique compétente, y compris dans le contexte de la migration »;

25.2. de faciliter la délivrance de documents pertinents aux familles de la personne disparue (par exemple un certificat d'absence), leur permettant d'accéder à divers droits ou à des procédures de regroupement ou de réunification;

25.3. de collaborer avec le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et

de contribuer à la coordination des procédures d'identification des victimes de catastrophes et à l'échange d'informations sur les bases de données d'INTERPOL consacrées à la recherche et à l'identification des personnes disparues;

25.4. de désigner des correspondants nationaux pour les personnes migrantes disparues, qui serviront de point de contact désigné pour les demandes d'autres autorités nationales ou de leurs représentants dans le cadre des activités de coordination transnationale; les États membres qui ont déjà désigné des correspondants nationaux pour les personnes migrantes disparues peuvent partager leur expérience dans le cadre du réseau de correspondants sur les migrations coordonné par le Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés;

25.5. d'accélérer le traitement des demandes de visa de courte durée déposées par les familles des personnes migrantes disparues, réfugiées et demandeuses d'asile, afin de faciliter les processus d'identification et d'apporter un soutien aux familles durant les procédures engagées, y compris les rapatriements;

25.6. de revoir leur législation afin d'améliorer et d'harmoniser les processus nationaux d'enregistrement et de gestion des cas de personnes migrantes disparues et de restes humains non identifiés, notamment en ce qui concerne les lacunes du cadre médico-légal et la question du partage des données européennes et internationales conformément aux normes internationales en matière de protection des données;

25.7. de veiller à ce que les tombes soient individualisées, clairement identifiables et marquées de manière permanente, nominale ou numériquement, avec des codes uniques, et enregistrées, et de s'assurer que tout est fait pour respecter les croyances religieuses et spirituelles des personnes décédées lorsqu'elles sont connues, conformément au droit à la liberté de religion et de conviction protégé par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme;

25.8. de ratifier et de mettre en œuvre la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2569 (2024) ⁽¹⁾

Migranti, rifugiati e richiedenti asilo dispersi: un appello per chiarirne la sorte

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Il fenomeno della scomparsa di migranti, rifugiati e richiedenti asilo è una tragedia largamente sottovalutata e trascurata come questione inerente ai diritti umani che richiede risposte politiche in tutta Europa e nel mondo, in linea con l'obiettivo n. 8 approvato dagli Stati parte del Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

2. L'Assemblea parlamentare è convinta che siano necessarie iniziative concertate a livello di politiche pubbliche per sostenere e moltiplicare gli sforzi significativi già in atto attraverso una visione e un piano strutturati e adeguatamente finanziati, radicati nel rispetto dei diritti umani internazionali e del diritto umanitario internazionale.

3. L'Assemblea approva pienamente le raccomandazioni delineate nel Commento generale n. 1 sulle sparizioni forzate nel contesto della migrazione (CED/C/CG/1) del Comitato delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate e nel rapporto intitolato « Morte illegale di rifugiati e migranti » (A/72/335) del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o

arbitrarie. Approva inoltre le raccomandazioni contenute nel rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie « Protezione dei morti » (A/HRC/56/56), tra cui la necessità di sviluppare principi guida universalmente applicabili, basati sui diritti umani, per una protezione completa.

4. L'Assemblea ritiene che debba essere garantita la dignità umana a tutte le persone in vita e o decedute e che l'obbligo di legge di trattare i defunti con dignità debba estendersi alle situazioni in cui non è applicabile il diritto internazionale umanitario.

5. L'Assemblea ricorda che, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5), gli Stati membri hanno il dovere di prevenire le violazioni del diritto alla vita e di indagare su qualsiasi caso di morte innaturale o di uccisione illegale; è su questa base che devono definire come affrontare la questione dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo dispersi.

6. L'Assemblea esprime la propria vicinanza e cordoglio alle famiglie dei dispersi e riconosce che la loro ricerca di informazioni è legittima. Ritiene che gli adulti abbiano il diritto di scegliere di non far sapere alle famiglie dove si trovano, ma riconosce anche l'importanza per le famiglie di sapere se i loro parenti sono vivi o morti.

(1) Discussione in Assemblea il 1° ottobre 2024 (27^a seduta) (cfr. Doc. 16037, relazione della Commissione per le migrazioni, i rifugiati e gli sfollati, relatore: Julian Pahlke). *Testo adottato dall'Assemblea* il 1° ottobre 2024 (27^a seduta). Si veda anche la Raccomandazione 2284 (2024).

7. L'Assemblea ritiene che qualsiasi iniziativa condotta dalle autorità statali per denunciare, cercare o identificare una persona non dovrebbe mai comportare controlli amministrativi o la criminalizzazione di tale persona o di chiunque le fornisca assistenza a causa del suo status irregolare.

8. Per quanto riguarda la prevenzione, l'accesso effettivo a rotte migratorie sicure e legali, anche per il ricongiungimento familiare, deve essere una priorità, così come la fornitura di assistenza umanitaria lungo le rotte migratorie, a prescindere dallo status amministrativo della persona in movimento che necessita di sostegno.

9. Gli Stati membri devono condurre le operazioni di ricerca e salvataggio in mare e a terra in linea con il diritto internazionale, nel pieno rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo. I respingimenti sono pratiche illegali che possono anche portare alla scomparsa della persona e devono cessare immediatamente.

10. Ribadendo l'importanza di rispettare pienamente la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (STE n. 126), la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STE n. 197) e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (STE n. 210), l'Assemblea sottolinea la necessità di proteggere le persone vulnerabili in movimento che sono o possono rischiare di essere vittime di tratta, vittime di tortura, vittime di sparizione forzata o vittime di violenza di genere e domestica (STE n. 210), l'Assemblea sottolinea la necessità di proteggere le persone vulnerabili in movimento che sono o possono essere a rischio di tratta, vittime di tortura, vittime di sparizione forzata o vittime di violenza domestica e di genere, e quindi di ridurre il rischio di scomparsa. Qualsiasi persona privata della libertà deve essere registrata e deve poter comunicare con il mondo esterno, come previsto dagli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e

delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). La detenzione per immigrazione dovrebbe essere solo una misura di ultima istanza e durare il periodo più breve possibile, in attesa dell'emanazione di una procedura di rimpatrio in cui la privazione della libertà si dimostri necessaria, come confermato da un opportuno controllo giudiziario. I rifugiati non dovrebbero essere criminalizzati per aver attraversato una frontiera senza autorizzazione, ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione sullo status dei rifugiati. L'Assemblea invita gli organi competenti del Consiglio d'Europa, come il CPT, il Gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani (GRETA) e il Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), a prestare particolare attenzione all'impatto che le politiche di gestione delle frontiere possono avere sui loro settori di competenza per quanto riguarda i migranti dispersi.

11. In linea con la Raccomandazione CM/Rec(2019)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul sostegno ai giovani rifugiati nella transizione verso l'età adulta e con la Raccomandazione CM/Rec(2019)11 sulla tutela efficace dei minori non accompagnati e separati dalle famiglie nel contesto migratorio, l'Assemblea sottolinea la necessità di una registrazione sistematica dei minori non accompagnati, di sforzi di ricerca scrupolosi in caso di scomparsa e di un'assegnazione sicura e adeguata ai bambini in alloggi adatti, strutture educative e, ove applicabile, al ricongiungimento familiare.

12. Per quanto riguarda i meccanismi di segnalazione e ricerca, l'Assemblea sottolinea fermamente l'importanza di garantire che i processi di segnalazione e ricerca siano liberi da qualsiasi considerazione relativa allo status amministrativo o ai precedenti penali della persona ricercata.

13. In caso di catastrofe naturale che coinvolge un gruppo numeroso di persone, dovrebbero essere dispiegate squadre per l'identificazione delle vittime di catastrofi, così da facilitare un processo transfrontaliero standardizzato di identificazione delle vittime. L'Assemblea raccomanda agli Stati

membri di individuare le possibili aree in cui le risorse possono essere mutualizzate e condivise sugli aspetti più critici di tale cooperazione transfrontaliera. L'Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale (INTERPOL) può essere di supporto in questo sforzo.

14. L'Assemblea mette in guardia dai rischi che potrebbero derivare dall'accenramento dei dati personali e ricorda l'importanza di ottenere il consenso informato da parte degli interessati nella gestione delle informazioni personali e individuare una base giuridica adeguata per tale gestione. Qualsiasi convergenza di informazioni dovrebbe essere effettuata solo con la garanzia di un controllo esterno da parte di autorità indipendenti per la protezione dei dati negli Stati membri che partecipano a tale condivisione di dati.

15. Per quanto riguarda l'identificazione e il trattamento dei cadaveri, l'Assemblea sottolinea la necessità fondamentale di stanziare risorse aggiuntive per i servizi di medicina legale, compresa la necessità di spazio sufficiente negli obitori in attesa dell'autopsia, dell'identificazione, della sepoltura o del rimpatrio.

16. L'Assemblea raccomanda che i pubblici ministeri autorizzino sistematicamente le indagini e l'autopsia di corpi non identificati per raccogliere il maggior numero di informazioni possibili entro il breve periodo di tempo disponibile, compresi gli identificatori non primari, in linea con gli standard internazionali per la documentazione e la conservazione dei dati. I dati dovrebbero essere conservati in un archivio dedicato accessibile alle autorità di polizia.

17. Nel caso di morti potenzialmente illegali, l'Assemblea incoraggia gli Stati membri ad avvalersi degli standard internazionali disponibili per una loro indagine affidabile, in particolare il Protocollo del Minnesota sull'indagine sui decessi potenzialmente illegali (2016) – Manuale rivisto delle Nazioni Unite sull'efficace prevenzione e indagine su esecuzioni extra-legali, arbitrarie e sommarie.

18. Gli Stati membri dovrebbero allineare la loro legislazione agli standard legali che consentono una corretta documenta-

zione sul defunto, come previsto dalla Raccomandazione n. R(99)3 del Comitato dei Ministri sull'armonizzazione delle norme medico-legali in materia di autopsia, e consentire il trasferimento di dati biometrici nel contesto della ricerca e dell'identificazione nel pieno rispetto della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento automatizzato dei dati personali (STE n. 108), modificata dal Protocollo STE n. 223 (« Convenzione 108+ »). Invita gli Stati membri a facilitare lo scambio di conoscenze e risorse medico-legali per consentire l'identificazione entro un breve periodo di fattibilità.

19. L'Assemblea riconosce il ruolo dell'Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale (INTERPOL) come potenziale facilitatore di tale armonizzazione. Sottolinea l'importanza fondamentale di garantire una supervisione esterna da parte degli organismi di protezione dei dati in ogni Paese in cui è prevista tale armonizzazione e trattamento dei dati personali.

20. Per quanto riguarda la possibilità di centralizzare i dati post-mortem e ante-mortem, è necessario garantire i più alti standard di protezione dei dati quando si compie lo sforzo di coordinare gli insiemi di dati frammentati disponibili, in linea con la Convenzione 108+ e il Protocollo del Minnesota. Occorre fare una chiara distinzione tra i dati destinati alle ricerche umanitarie e quelli utilizzati per altri scopi.

21. L'Assemblea incoraggia i Paesi che non l'hanno ancora fatto a ratificare la Convenzione 108+ e a utilizzare questo strumento nei casi di migranti dispersi e deceduti, in linea con il paragrafo 30 della relazione esplicativa. Richiama l'attenzione su strumenti quali le clausole contrattuali standard per il trasferimento di dati personali da responsabile a elaboratore e le clausole contrattuali standard per il trasferimento di dati personali da responsabile a elaboratore per trasferire dati personali verso Paesi che non sono parti della Convenzione 108+ e la cui legislazione in materia di protezione dei dati è inesistente o non fornisce un livello di protezione adeguato.

22. L'Assemblea invita a intensificare gli scambi tra le autorità nazionali e regionali con responsabilità nel campo della protezione dei dati, dei diritti umani e delle questioni migratorie, al fine di coordinarsi al meglio tra loro e con le organizzazioni internazionali e delle Nazioni Unite che condividono competenze riconosciute in materia di compilazione, scambio e/o confronto di informazioni pertinenti. Tali organizzazioni dovrebbero includere la Commissione internazionale per le persone scomparse (ICMP), il Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC), la Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC), l'INTERPOL, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie, gli esperti del Comitato delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate e del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate o involontarie. Ove possibile, le discussioni su questi temi devono includere la voce dei migranti, delle famiglie delle persone disperse o decedute e della società civile.

23. L'Assemblea auspica che il Consiglio d'Europa possa svolgere un ruolo significativo per garantire le condizioni di protezione dei dati, consentendo processi e piattaforme standardizzate che permettano l'abbinamento di dati provenienti da entità che raccolgono o detengono dati verificati e che garantiscano l'interoperabilità. Tali sforzi potrebbero anche portare alla creazione di una banca dati.

24. L'Assemblea chiede una cooperazione regionale tra i pubblici ministeri di tutta l'Europa sul modo migliore per identificare e condividere i dati sui migranti dispersi e sui corpi non identificati.

25. Nell'ambito delle azioni summenzionate, l'Assemblea raccomanda agli Stati membri di:

25.1 adottare una definizione comune, guidata dalla definizione standard del CICR, secondo la quale « una persona scomparsa è un individuo di cui la famiglia

non ha notizie e/o che, sulla base di informazioni affidabili, risulta disperso a causa di un conflitto armato internazionale o non internazionale, di altre situazioni di violenza, di disastri o di qualsiasi altra situazione che possa richiedere l'intervento di un'autorità statale competente, anche nel contesto migratorio »;

25.2 facilitare il rilascio di documenti pertinenti per le famiglie delle persone scomparse (ad esempio un certificato di assenza), consentendo loro di accedere a vari diritti o alle procedure di ricongiungimento familiare;

25.3 collaborare con il Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e contribuire al coordinamento delle procedure di identificazione delle vittime di disastri e alla condivisione delle informazioni sulle banche dati INTERPOL per la ricerca e l'identificazione delle persone disperse;

25.4 nominare dei referenti nazionali per i migranti dispersi che fungano da punto di contatto designato per le richieste di informazioni da parte di altre autorità nazionali o dei loro rappresentanti negli sforzi di coordinamento transnazionale; gli Stati membri che hanno già nominato dei referenti nazionali per i migranti scomparsi possono condividere la loro esperienza nell'ambito della Rete dei *focal point* sulla migrazione coordinata dal Rappresentante speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per la migrazione e i rifugiati;

25.5 accelerare le richieste di visto a breve termine presentate dalle famiglie di migranti, rifugiati e richiedenti asilo dispersi, al fine di facilitare i processi di identificazione e fornire sostegno alle famiglie per quanto riguarda le procedure necessarie, compresi i rimpatri;

25.6 rivedere la propria legislazione al fine di migliorare e armonizzare i processi nazionali di registrazione e gestione dei casi di migranti dispersi e di resti umani non identificati, anche per quanto riguarda le lacune del quadro medico-legale e la questione della condivisione dei dati a livello europeo e internazionale, in linea con

le norme e gli standard internazionali sulla protezione dei dati;

25.7 garantire che le tombe siano individualizzate, chiaramente identificabili e contrassegnate in modo permanente, nominalmente o numericamente con codici univoci, e registrate e che sia compiuto ogni sforzo possibile per rispettare le credenze

religiose e spirituali delle persone decedute, quando queste sono note, in linea con il diritto alla libertà di religione e di credo come tutelato dall'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

25.8 ratificare e attuare la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate.



190122141740