

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **10**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2461

Paesi terzi sicuri per i richiedenti asilo

Trasmessa il 19 ottobre 2022

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2461 (2022) ⁽¹⁾

Safe third countries for asylum seekers

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Recalling the right to apply for and seek asylum under the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees (the 1951 Refugee Convention) and, for member States of the European Union, under Article 18 of the European Union Charter of Fundamental Rights, the Parliamentary Assembly notes with concern a tendency to return or transfer asylum seekers to third countries without clearly establishing the safety of the respective third country, the legality of the return and the existence and availability of certain objective standards of protection.

2. The Assembly emphasises that Article 31, paragraph 1, of the 1951 Refugee Convention stipulates only that penalties shall not be imposed on account of the illegal entry or presence of refugees or asylum seekers who came directly from a territory where their life or freedom was threatened. It is not permissible to effectively deprive asylum seekers of access to a fair and efficient determination and treatment of their asylum claim, in line with international standards, as it may expose them to the risk of *refoulement* and other rights violations. Hence, asylum seekers are not required to apply for protection

in the first safe country of arrival and cannot be penalised for not doing so.

3. Referring to Conclusion No. 58 (XL) of the Executive Committee of the United Nations High Commissioner's Programme, the Assembly recognises the importance of clarifying the legal status and protection of refugees and asylum seekers who move in an irregular manner from countries in which they have already found protection to seek asylum or permanent resettlement elsewhere.

4. Whereas it is important for asylum seekers and member States of the Council of Europe alike to clarify in a timely manner which State is responsible for processing an asylum application, the Assembly is aware that the safe third country principle under Article 33 of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), according to which a European Union member State can declare inadmissible an application for international protection if a country which is not a member State is considered to be a safe third country for the applicant, does not apply among States which are not members of the European Union. This situation may cause legal uncertainty, to the detriment of asylum seekers.

5. The Assembly recalls Recommendation No. R (97) 22 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States, which contains guidelines on the application of the safe third country concept and enumerates the criteria for assessing

(1) *Assembly debate* on 12 October 2022 (31st sitting) (see Doc. 15592, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Stephanie Krisper). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2022 (31st sitting).
See also Recommendation 2238 (2022).

whether a country can be considered as safe, including « observance by the third country of international human rights standards relevant to asylum as established in universal and regional instruments » and « the third country will provide effective protection against *refoulement* and the possibility to seek and enjoy asylum ». Since adoption of that recommendation, there have been many legal developments.

6. Welcoming the relevant jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (Case No. C-564/18 and Nos. C-924/19 and C-925/19), the Assembly reaffirms that the return of an asylum seeker to a safe third country requires a connection to that country beyond the mere transit by the person concerned.

7. Welcoming the relevant jurisprudence of the European Court of Human Rights (the Court) in the cases *Ilias and Ahmed v. Hungary* (Application No. 47287/15), *M.K. and Others v. Poland* (Application Nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17) and *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Application No. 30696/09), the Assembly emphasises that competent authorities in member States of the Council of Europe must analyse, before returning or expelling an asylum seeker to a third country, whether this person would have proper access to an effective asylum procedure in the country concerned without being exposed to the risk of inhuman and degrading treatment or torture in violation of Article 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) or of being subjected to « chain *refoulement* ».

8. Welcoming the work of the European Union Agency for Asylum towards a co-ordinated approach within the European Union to evaluate the safety of third countries, the Assembly believes that co-ordinated efforts should also be taken at the level of the Council of Europe. Therefore, building on this work and taking into consideration recent jurisprudence from the European Court of Human Rights, the Assembly encourages the development of new and up-to-date criteria at the level of the Council of Europe to assess the safety of third countries.

9. The Assembly also emphasises that no absolute presumption of safety can be made,

as the situation in a safe country can deteriorate to a standard that renders the country in question unsafe. In this respect, the European Court of Human Rights clarified in *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Grand Chamber judgment of 21 January 2011, Application No. 30696/09) that applicants must be able to challenge the presumption that a country is safe in his or her particular circumstances without bearing the entire burden of proof. In the Chamber judgment *Ilias and Ahmed v. Hungary* (Application No. 47287/15), the Court stated that the burden of proof must not, in light of Article 13 of the European Convention on Human Rights (right to an effective remedy), be reversed to the applicants' detriment. Therefore, referring to considerations by the European Court of Human Rights, the Assembly encourages the development of procedural requirements at the level of the Council of Europe in order for asylum seekers to have a fair possibility to rebut the presumption of safety.

10. The Assembly recognises that the monitoring of decisions on safe third country is essential to improve Council of Europe member States' practice and to strengthen the rights of asylum seekers and refugees. Therefore, the Assembly encourages Council of Europe member States to establish objective and independent monitoring mechanisms to monitor national law and practice in this regard.

11. Recalling its Resolution 2409 (2021) « Voluntary relocation of migrants in need of humanitarian protection and voluntary resettlement of refugees », the Assembly welcomes the current discussion on relocation and resettlement of asylum seekers among European Union member States and beyond, while encouraging Council of Europe member States to make further efforts in this regard. Such action would prioritise solidarity over recourse to the safe third country concept.

12. The Assembly invites the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe on Migration and Refugees to support greater co-ordination and co-operation among member States in applying the safe third country concept in the context of asylum.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2461 (2022) ⁽¹⁾

Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. Rappelant le droit de demander l'asile et d'en bénéficier en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés (« Convention de 1951 sur les réfugiés ») et, pour les États membres de l'Union européenne, en vertu de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Assemblée parlementaire note avec inquiétude une tendance à renvoyer ou à transférer les demandeurs d'asile vers des pays tiers sans que la sûreté de ces derniers, la légalité des renvois et l'existence et la possibilité de disposer de certaines normes de protection objectives soient clairement établies.

2. L'Assemblée souligne que l'article 31, paragraphe 1, de la Convention de 1951 sur les réfugiés énonce seulement que des sanctions ne seront pas imposées en raison de l'entrée ou de la présence illégale de réfugiés ou de demandeurs d'asile venant directement d'un territoire où leur vie ou leur liberté étaient menacées. Il n'est pas admissible de priver effectivement les demandeurs d'asile de l'accès à un examen et à un traitement équitables et effectifs de leur demande

d'asile, conformément aux normes internationales, car cette privation peut leur faire courir le risque de se voir refouler et de subir d'autres violations de leurs droits. Les demandeurs d'asile ne sont donc pas tenus de demander une protection dans le premier pays d'arrivée sûr et ne peuvent pas être pénalisés s'ils ne le font pas.

3. Se référant à la Conclusion n° 58 (XL) du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies, l'Assemblée reconnaît qu'il est important de clarifier le statut juridique et la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile qui quittent de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée afin de faire une demande d'asile ou de résidence permanente dans un autre pays.

4. L'Assemblée considère qu'il est important pour les demandeurs d'asile et les États membres du Conseil de l'Europe de préciser en temps utile l'État qui est responsable du traitement d'une demande d'asile. Toutefois, elle est consciente du fait que le principe du pays tiers sûr prévu à l'article 33 de la Directive 2013/32/UE refondue du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, selon lequel un État membre de l'Union européenne peut déclarer irrecevable une demande de protection internationale si

(1) Discussion par l'Assemblée le 12 octobre 2022 (31^e séance) (voir Doc. 15592, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Stephanie Krisper). Texte adopté par l'Assemblée le 12 octobre 2022 (31^e séance). Voir également la Recommandation 2238 (2022).

un pays qui n'est pas un État membre de l'Union européenne est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur, ne s'applique pas aux États non membres de l'Union européenne. Cette situation peut entraîner une incertitude juridique au détriment des demandeurs d'asile.

5. L'Assemblée rappelle la Recommandation n° R (97) 22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres, qui énonce des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr et énumère les critères permettant de déterminer si un pays peut être considéré comme étant sûr, notamment « le respect par le pays tiers des normes internationales des droits de l'homme relatives à l'asile, telles qu'elles sont fixées par les instruments universels et régionaux » et le fait que « le pays tiers assurera une protection effective contre le refoulement et la possibilité de demander l'asile et d'en bénéficier ». Depuis l'adoption de la recommandation, de nombreuses évolutions juridiques ont eu lieu.

6. Se félicitant de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêts n^{os} C-564/18, C-924/19 et C-925/19), l'Assemblée réaffirme que le retour d'un demandeur d'asile dans un pays tiers sûr nécessite un lien avec ce pays qui va au-delà du simple transit de la personne concernée.

7. Se félicitant de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Ilias et Ahmed c. Hongrie* (Requête n° 47287/15), *M.K. et autres c. Pologne* (Requêtes nos 40503/17, 42902/17 et 43643/17) et *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (Requête no 30696/09), l'Assemblée souligne que les autorités compétentes des États membres du Conseil de l'Europe doivent déterminer, avant de renvoyer ou d'expulser un demandeur d'asile vers un pays tiers, si cette personne peut véritablement accéder à une procédure d'asile effective dans le pays concerné sans être exposée à un risque de traitement inhumain et dégradant, de torture en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits

de l'homme (STE no 5) ou de refoulement en chaîne.

8. Se félicitant des travaux de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile pour élaborer une approche coordonnée au sein de l'Union européenne permettant d'évaluer la sûreté des pays tiers, l'Assemblée estime que des efforts coordonnés devraient également être entrepris au niveau du Conseil de l'Europe. Par conséquent, en s'appuyant sur ces travaux et en tenant compte de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée encourage l'élaboration de critères nouveaux et actualisés au niveau du Conseil de l'Europe pour évaluer la sûreté des pays tiers.

9. L'Assemblée souligne également le fait qu'aucune présomption absolue de sûreté ne peut être établie, car la situation dans un pays sûr peut se dégrader au point de rendre ce dernier dangereux. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (arrêt de Grande Chambre du 21 janvier 2011, Requête n° 30696/09) que les requérants devaient pouvoir contester la présomption de sûreté d'un pays au regard de leur situation particulière et sans avoir à supporter toute la charge de la preuve. Dans l'arrêt de chambre *Ilias et Ahmed c. Hongrie* (Requête no 47287/15), la Cour a indiqué que la charge de la preuve ne devait pas, au regard de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, être inversée au détriment des requérants. Par conséquent, se référant aux considérations de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée encourage l'élaboration de règles de procédure au niveau du Conseil de l'Europe afin que les demandeurs d'asile aient une possibilité équitable de réfuter la présomption de sûreté.

10. L'Assemblée reconnaît que le suivi des décisions relatives aux pays tiers sûrs est essentiel pour améliorer la pratique des États membres du Conseil de l'Europe et pour renforcer les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elle encourage par conséquent les États membres à mettre en place des mécanismes de con-

trôle objectifs et indépendants pour surveiller la législation et la pratique nationales à cet égard.

11. Rappelant sa Résolution 2409 (2021) « Relocalisation volontaire des migrants ayant besoin d'une protection humanitaire et réinstallation volontaire des réfugiés », l'Assemblée se félicite du débat actuel sur la relocalisation et la réinstallation des demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne et au-delà, tout en encourageant les États membres du Conseil de l'Europe à déployer de

nouveaux efforts à cet égard. Une telle action donnerait la priorité à la solidarité sur le recours au concept de pays tiers sûr.

12. L'Assemblée invite la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés à contribuer au renforcement de la coordination et de la coopération entre les États membres dans l'application du concept de pays tiers sûr dans le contexte de l'asile.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**RISOLUZIONE 2461 (2022) ⁽¹⁾****Paesi terzi sicuri per i richiedenti asilo**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Richiamando il diritto di fare richiesta e di cercare asilo ai sensi della Convenzione sullo Status dei rifugiati del 1951 (Convenzione rifugiati del 1951) e, per gli Stati membri dell'Unione Europea, ai sensi dell'articolo 18 della Carta dell'Unione Europea dei Diritti Fondamentali, l'Assemblea parlamentare osserva con preoccupazione la tendenza a rimandare o trasferire i richiedenti asilo in Paesi terzi, senza che ci sia chiarezza rispetto alla sicurezza del Paese in questione, alla legalità del rientro e all'esistenza e disponibilità di alcune norme di protezione obietive.

2. L'Assemblea sottolinea che l'articolo 31, comma 1 della Convenzione rifugiati del 1951, stipula soltanto che non possono essere imposte sanzioni sulla base di un'entrata o di una presenza illegale di rifugiati o richiedenti asilo che arrivano direttamente da un territorio in cui la loro vita o libertà era minacciata. Di fatto, non è ammissibile privare i richiedenti asilo di un accesso equo ed effettivo all'esame della richiesta e a un trattamento conforme alle norme internazionali, in quanto ciò può esporli al rischio di respingimento e violazioni di altri diritti. Di conseguenza, non è richiesto ai richiedenti asilo di fare richiesta nel primo Paese sicuro di arrivo e non possono essere penalizzati se non lo fanno.

(1) *Dibattito in Assemblea* del 12 ottobre 2022 (31° seduta) (V. Doc. 15592, relazione della Commissione migrazioni, rifugiati e sfollati, relatrice: On. Stephanie Krisper). *Testo adottato dall'Assemblea* il 12 ottobre 2022 (31° seduta).

3. Facendo riferimento alla Conclusione n. 58 (XL) del Comitato esecutivo del Programma dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite, l'Assemblea riconosce l'importanza di chiarire la situazione legale e la protezione di rifugiati e richiedenti asilo che si spostano in modo irregolare da un paese in cui hanno già trovato protezione, per cercare altrove asilo o una ricollocazione permanente.

4. Premesso che è importante sia per i richiedenti asilo sia per gli Stati membri chiarire in modo tempestivo quale Stato è responsabile di dare seguito a una richiesta di asilo, l'Assemblea è consapevole che il principio del Paese terzo sicuro ai sensi dell'articolo 33 della rifusione della Direttiva sulle procedure di asilo dell'Unione Europea, secondo cui uno Stato membro dell'UE può dichiarare irricevibile una richiesta di protezione internazionale se un Paese che non è uno Stato membro è considerato un Paese sicuro per il richiedente, non si applica agli Stati non membri. Questa situazione può causare incertezza giuridica a danno dei richiedenti asilo.

5. L'Assemblea richiama la Raccomandazione n. R (97) 22 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri che contiene le Linee guida sull'attuazione del concetto di Paese terzo sicuro ed enumera i criteri per valutare se un Paese può essere considerato sicuro, tra i quali « rispetto da parte del Paese terzo delle norme internazionali sui diritti umani in materia di asilo come stabiliti dagli strumenti universali e regionali » e « il Paese terzo offrirà effettiva protezione dal respingimento e la possibilità di ottenere e godere dell'asilo ». Dall'adozione

della Raccomandazione si sono registrati molti sviluppi giuridici.

6. Plaudendo alla giurisprudenza in materia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (n. C-564/18, n. C-924/19 e C-925/19), l'Assemblea riafferma che il rimpatrio di un richiedente asilo verso un Paese terzo sicuro esige che esista un legame con quel Paese al di là del semplice transito della persona coinvolta.

7. Plaudendo alla giurisprudenza in materia della Corte Europea dei diritti dell'uomo nei casi *Ilias e Ahmed c. Ungheria* (n. 47287/15), *M.K. e Altri c. Polonia* (n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17) e *M.S.S. c. Belgio e Grecia* (n. 30696/09), l'Assemblea sottolinea che le autorità competenti negli Stati membri devono analizzare, prima di rimpatriare o espellere un richiedente asilo verso un Paese terzo, se questa persona avrà realmente accesso ad una effettiva procedura di richiesta di asilo nel Paese in questione senza essere esposto al rischio di trattamenti disumani o degradanti o di tortura in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5) o essere sottoposto a respingimenti a catena.

8. Plaudendo al lavoro dell'Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo in favore di un approccio coordinato all'interno dell'Unione Europea per valutare la sicurezza dei Paesi terzi, l'Assemblea ritiene che dovrebbero essere compiuti sforzi coordinati a livello del Consiglio d'Europa. Quindi, basandosi su questo lavoro e tenendo conto della recente giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, l'Assemblea esorta a elaborare criteri nuovi e aggiornati a livello del Consiglio d'Europa per valutare la sicurezza di Paesi terzi.

9. L'Assemblea sottolinea anche che non può essere formulata alcuna presunzione di sicurezza assoluta, in quanto la situazione in un Paese sicuro può peggiorare a un livello tale da rendere il Paese in questione insicuro. In proposito, la Corte Europea dei diritti dell'uomo chiarisce nel caso *M.S.S. c.*

Belgio e Grecia ([GC], n. 30696/09) che i richiedenti devono essere in grado di contestare la presunzione che un Paese sia sicuro rispetto alle loro specifiche circostanze senza farsi carico dell'intero onere della prova. Nella sentenza sul caso *Ilias e Ahmed c. Ungheria* (n. 47287/15), la Corte ha affermato che, alla luce dell'articolo 13 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, l'inversione dell'onere della prova non deve andare a danno del richiedente. Quindi, riferendosi alle considerazioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo, l'Assemblea esorta a elaborare dei requisiti procedurali a livello del Consiglio d'Europa affinché il richiedente asilo abbia un'equa possibilità di contestare la presunzione di sicurezza.

10. L'Assemblea riconosce che il controllo sulle decisioni di un Paese terzo sicuro è essenziale per migliorare la prassi di uno Stato membro e rafforzare i diritti di richiedenti asilo e rifugiati. L'Assemblea esorta, quindi, gli Stati membri a stabilire meccanismi di monitoraggio obiettivi ed indipendenti per monitorare la legislazione e la procedura nazionale in materia.

11. Richiamando la Risoluzione 2409 (2021) « La ricollocazione volontaria dei migranti che necessitano di protezione umanitaria e il reinsediamento volontario dei rifugiati », l'Assemblea accoglie con favore la discussione sulla ricollocazione e sul reinsediamento di richiedenti asilo in corso tra gli Stati membri dell'Unione Europea e altri paesi, pur incoraggiando gli Stati membri a moltiplicare gli sforzi in questo campo. Tale impegno dovrebbe dare la priorità alla solidarietà rispetto al ricorso al concetto di Paese terzo sicuro.

12. L'Assemblea invita il Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati a promuovere un maggior coordinamento e cooperazione tra gli Stati membri nell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro nell'ambito dell'asilo.

