

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **11**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2462

Respingimenti via terra e via mare: misure illegali di gestione della migrazione

Trasmessa il 19 ottobre 2022

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RÈSOLUTION 2462 (2022) ⁽¹⁾

Pushbacks on land and sea: illegal measures of migration management

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly recalls its Resolution 2299 (2019) and its Recommendation 2161 (2019) « Pushback policies and practice in Council of Europe member States » and the subsequent reply by the Committee of Ministers (Doc. 15088), in which the Committee of Ministers welcomed the Assembly's continued attention to migrants and asylum seekers. The term « pushbacks » is « in line with the violent and physical nature of the practices involved » and « may be applied broadly to cases of non-respect of human rights obligations related to refusal of entry into a country of persons seeking protection, the *refoulement* of those already within a territory, collective expulsion, obligations to carry out screenings, and other hostile action aimed to deny entry into European countries at land and sea borders » (Doc. 14909). Pushback practices are also linked to « pullbacks », which consist in agreements between States aiming to retain migrants on one side of a border in exchange for financial or economic advantage.

2. The Assembly notes that the Committee of Ministers stressed in its reply that the

right to seek asylum must be respected, underscoring that « asylum seekers have the right to an individual and fair examination of their applications by the competent authorities ». The Committee of Ministers reiterated the obligation of the State receiving the asylum application to « ensure that return of the asylum seeker to his/her country of origin or any other country will not expose him/her to a real risk of the death penalty, torture or inhuman or degrading treatment or punishment, persecution, or serious violation of other fundamental rights which would, under international or national law, justify granting protection ». Article 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, the Convention) and Article 4 of its Protocol No. 4 (ETS No. 46) prohibit member States of the Council of Europe from returning migrants and asylum seekers to another country without an individual assessment as to whether this is safe.

3. The Assembly recalls its Resolution 2379 (2021) « Role of parliaments in implementing the United Nations global compacts for migrants and refugees » and Resolution 2408 (2021) « 70th anniversary of the 1951 Refugee Convention: the Council of Europe and the international protection of refugees », where it agreed to support worldwide efforts in protecting the right to asylum enshrined in the United Nations' Convention relating to the Status of Refu-

(1) 1. *Assembly debate* on 12 October 2022 (31st sitting) (see Doc. 15604, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2022 (31st sitting).

gees of 1951 (« the 1951 Refugee Convention ») and other relevant international instruments.

4. The Assembly deplores the profound disregard for international standards on the matter in some countries, combined with the instrumentalisation of migration flows for political purposes in others, and concludes that the right to asylum continues to be breached. Border pushbacks have now taken on worrying proportions, taking place routinely on land and in the more deadly environment of the sea, becoming a pan-European problem which pertains to at least half of the Council of Europe's member States. Allegations are no longer limited to just one or two countries, or one or two incidents, but have become widespread and, most worryingly, part of tolerated policy. Pushbacks from Croatia to Bosnia and Herzegovina, from Greece to Türkiye, from Malta and Italy to Libya, from Hungary to Serbia and from Poland to Belarus render the plight of migrants and refugees even harsher, heightening the risk of losing one's life on an extremely perilous journey.

5. Furthermore, the Assembly calls upon the Council of Europe observer and member States, as well as States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status to the Assembly, to respect international obligations and to enhance interstate solidarity. They should work together to guarantee the right to asylum, including member States from central and northern Europe. Interstate solidarity is key for a stronger Europe from political, economic, social and cultural perspectives. Migration is a natural societal phenomenon and should be addressed collectively as a continent, in order to manage migration flows in an orderly way that helps to promote the social and occupational inclusion of migrants, while benefiting fully from its positive consequences.

6. The Assembly welcomes the Recommendation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Ms Dunja Mijatović, « Pushed beyond the limits. Urgent action needed to stop pushbacks at Europe's borders », where she addressed

the role of members of parliament in preventing human rights violations at borders, noting that parliamentarians can play an important role in preventing pushbacks, in line with their wider role as guarantors of human rights, both as legislators and as those responsible for carrying out democratic oversight of government action.

7. The Assembly underscores the importance of well-functioning independent border monitoring mechanisms at national and European levels. The Assembly forewarns, however, against the risk of paying lip service to the principle of independence by those national authorities that try to undermine the independence of such bodies by making them either dependent on the government for funding, by imposing membership in oversight committees for government-friendly entities, by restricting their access to border or migrant retention facilities or by limiting their actions through other means. It recalls the importance of democratic checks and balances and of independent monitoring in its fullest form.

8. The Assembly notes that the European Union is often the main destination for migrants arriving in Europe. The European Union institutions should, therefore, serve as guarantors of international human rights protection regarding the right to asylum and the prohibition of *refoulement*. The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) should be called upon to enhance its capacity to deal with allegations of pushbacks and allow for thorough investigations to bring those responsible for pushbacks to justice. The Assembly underscores that effective border control and the protection of fundamental rights are fully compatible. The work of the Fundamental Rights Officer of Frontex should, therefore, be supported and its monitoring capacity enhanced.

9. The Assembly deplores the use of anti-smuggling legislation against human rights defenders and people engaged in search and rescue operations on land and at sea, making access to asylum for people on the move harder to reach. The right to asylum includes the right to be informed about asylum procedures, including by civil

society organisations, advocacy groups, human rights defenders and specialised legal aid institutions. States must ensure that the functioning of such bodies is not *de facto* prohibited by the application of provisions that criminalise their actions.

10. The Assembly calls on Council of Europe member States to encourage changes at the European level to achieve a sustainable reception process shared with other member States, in accordance with the principle of solidarity referred to in Article 80 of the Treaty on the Functioning of the European Union, based on shared responsibility. The Assembly therefore calls upon the Council of Europe member States to change their legislation and practice in order to promote a multilateral policy of putting in place legal pathways to all European countries on the basis of shared responsibility, to promote solidarity with the countries most affected by the influx of migrants by sea and by land, and thereby contribute to putting an end to pushbacks.

11. The Assembly welcomes the decisions taken by regional courts in some countries, ruling in favour of refugees, migrants and asylum seekers who have been pushed back outside the European Union's external borders, underscoring that the practice of pushing back asylum seekers gives rise to a violation of the principle of human dignity.

12. The Assembly calls for changes to the law and practice in the Council of Europe member States to stop pushbacks on land and at sea and to codify the principle of *non-refoulement* in national legislation. In specific terms, it asks member States to take measures to prevent pushbacks, to protect the victims of pushbacks, to prosecute those responsible for pushbacks and to improve international cooperation and co-ordination between border authorities, police and other bodies in charge of border protection, as follows:

12.1. as regards prevention:

12.1.1. to prevent all forms of « pushback » and « pullback » actions regarding migrants, refugees and asylum seekers. Priority should be given to ensuring that border management is aligned with international

law and human rights obligations. The Assembly underscores the need to ensure an individual assessment of protection needs and of the safety of return in order to prevent violation of Article 3 of the European Convention on Human Rights and of the prohibition of collective expulsions, as enshrined in Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention;

12.1.2. to establish secured access to border checkpoints; notably, representatives of national prevention mechanisms should have full access to checkpoints and retention facilities, where such exist, to ensure full respect for international asylum norms;

12.1.3. to make national legislation and policies human rights-compliant and to amend migration legislation with a view to preventing and prohibiting pushbacks and the denial of the right to asylum;

12.1.4. to make the relevant legal framework accessible, precise and clear to all migrants, refugees and asylum seekers, available, as much as possible, in languages that enable them to understand the procedures. Relevant and effective means of redress should be in place in cases of denial of asylum at first instance;

12.1.5. considering that civil society's role in upholding and advancing democratic values and fundamental rights, including the right to asylum, is crucial, especially as it plays an important role in documenting cases of pushbacks, to encourage and support its participation in the independent monitoring mechanisms at national and European levels. Independent border monitoring mechanisms should be able to verify misconduct by State border police and report on it to the competent judicial authorities. Council of Europe member States must respect the role of non-governmental organisations and human rights defenders in conformity with their commitments, as set out in the Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe;

12.2. as regards protection:

12.2.1. to develop specific programmes to protect the victims of pushbacks,

possibly in the framework of the Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025), and to ensure that effective complaints mechanisms for victims are in place. Urgent measures must be taken to ensure the protection of the most vulnerable migrants and refugees: children, women, people with disabilities and elderly people. An absolute prohibition of pushbacks of migrant children should be in place in all Council of Europe member States;

12.2.2. States members of the European Union should take measures to bring European Union law and practice into compliance with human rights standards, as mentioned in the Assembly's Resolution 2416 (2022) « European Union Pact on Migration and Asylum: a human rights perspective ». This should include legal guarantees clearly established in the 1951 Refugee Convention and the European Convention on Human Rights. Practices violating the right to apply for asylum should stop;

12.3. as regards prosecution:

12.3.1. to ensure that allegations of pushbacks are fully investigated and those responsible are held to account to dissuade the continuation of such practices. The Assembly reiterates, therefore, the importance of the prohibition of torture or inhuman or degrading treatment and the prohibition of collective expulsions, which also apply during emergency situations;

12.3.2. to comply with judgments of national courts and of the European Court of Human Rights, including their interim measures, in relation to pushbacks and refusing access to asylum and even to an asylum procedure, and to follow up recommendations of national independent bodies such as ombudspersons, as stated in Resolution 2299 (2019), keeping in mind that codifying the principle of *non-refoulement* in national legislation is key;

12.4. as regards international co-operation and co-ordination:

12.4.1. to strengthen international co-operation and co-ordination in the fields

of border protection, on the one hand, and migration management, on the other. This is of great relevance as regards search and rescue operations at sea, which should be effective, saving lives being the primary objective. International co-operation and co-ordination at sea should, therefore, be further enhanced to prevent human tragedies at Europe's maritime borders;

12.4.2. to include, with respect to co-operation between border police authorities, specialised training on the application of international standards on access to an asylum procedure, to ensure that relevant measures are in place for any individual indicating their need to seek international protection. New technological means can be used to improve access to relevant procedures and provide relevant information to asylum seekers in various languages;

12.4.3. to enhance international co-operation at regional and global levels to take stock of the real progress on the right to asylum. The work of the United Nations Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, the follow-up actions of the United Nations High Commissioner for Refugees to ensure full compliance with the 1951 Refugee Convention and its 1967 protocol, the actions of the Council of Europe Commissioner for Human Rights and of the Special Representative of the Council of Europe Secretary General on Migration and Refugees must guide public policies, in addition to the relevant treaty bodies;

12.4.4. to further develop international co-operation between European Union and non-European Union countries' border police structures, with the participation of Frontex, with the aim of upgrading the competences of border police in Council of Europe member States as regards the right to asylum, in full compliance with the 1951 Refugee Convention and its 1967 protocol, the European Convention on Human Rights and other relevant treaties. Redress measures for failure to respect the law should be clearly stated and applied.

13. The Assembly welcomes the new initiatives aimed at ensuring protection for Europe's borders in full respect of the fundamental rights and dignity of those

who attempt to cross the borders. It calls for an open and constructive discussion based on the findings of the feasibility study that was launched to set up a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union on 4 May 2022.

14. Finally, the Assembly calls for stronger commitment to upholding human

rights standards at Europe's borders. The time has come for parliamentarians to stand up against pushbacks, to call for the sharing of responsibility in the management of migration between the different Council of Europe member States and to follow the developments closely both at the national and European levels.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2462 (2022) ⁽¹⁾

Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 2299 (2019) et sa Recommandation 2161 (2019), « Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe », et la réponse ultérieure à la recommandation (Doc. 15088) dans laquelle le Comité des Ministres a salué l'attention continue que l'Assemblée porte aux migrants et aux demandeurs d'asile. La notion de « renvoi » (*pushback*) « traduit la nature violente et physique des pratiques en cause » et « peut-être appliquée de façon générale aux cas de non-respect des obligations liées aux droits de l'homme, en ce qui concerne le refus d'entrée dans un pays opposé à des personnes demandant une protection, le refoulement de celles déjà présentes sur un territoire, les expulsions collectives, les obligations de subir des dépistages, et d'autres actions hostiles visant à refuser l'entrée dans les pays européens aux frontières maritimes et terrestres » (Doc. 14909). Ces pratiques de renvoi sont également liées à l'organisation d'accords entre États visant à retenir les migrants d'un côté de la fron-

tière moyennant un avantage financier ou économique (*pullbacks*).

2. L'Assemblée observe que, dans sa réponse, le Comité des Ministres a souligné que le droit de chercher asile devait être respecté et en particulier que les demandeurs d'asile avaient droit à « un examen individuel et équitable de leurs demandes par les autorités compétentes ». Le Comité des Ministres a rappelé l'obligation d'un État recevant une demande d'asile « de s'assurer que le retour du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera[it] pas à un risque réel de peine de mort, de torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à des persécutions ou violations graves d'autres droits fondamentaux qui justifieraient l'octroi de protection en vertu du droit international ou national ». L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, la « Convention ») et l'article 4 de son Protocole no 4 (STE no 46) interdisent aux États membres du Conseil de l'Europe de renvoyer les migrants et les demandeurs d'asile vers un autre pays sans avoir déterminé pour chaque individu concerné si ce retour serait sûr.

3. L'Assemblée rappelle sa Résolution 2379 (2021) « Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des Pactes mondiaux des Nations Unies pour les migrants et réfugiés », et sa Résolution 2408 (2021) « 70e anniversaire de la Convention de 1951 re-

(1) 1. Discussion par l'Assemblée le 12 octobre 2022 (31^e séance) (voir Doc. 15604, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez). Texte adopté par l'Assemblée le 12 octobre 2022 (31^e séance).

lative au statut des réfugiés: le Conseil de l'Europe et la protection internationale des réfugiés », dans laquelle elle est convenue d'appuyer les efforts mondiaux visant à protéger le droit d'asile consacré par la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés (la « Convention de 1951 sur les réfugiés ») et d'autres instruments internationaux pertinents.

4. L'Assemblée déplore le profond mépris des normes internationales en la matière dans certains pays, auquel s'ajoute dans d'autres pays l'instrumentalisation du flux migratoire à des fins politiques, et conclut à la persistance des atteintes au droit d'asile. Les renvois aux frontières ont pris des proportions inquiétantes, tant sur terre que dans l'environnement plus dangereux de la mer, devenant un problème paneuropéen qui concerne au moins la moitié des États membres du Conseil de l'Europe. Loin de se limiter à un ou deux pays ou à un ou deux incidents, les allégations se multiplient et, fait plus inquiétant, elles font désormais partie d'une politique tolérée. Les refoulements de la Croatie vers la Bosnie-Herzégovine, de la Grèce vers la Turquie, de Malte et de l'Italie vers la Libye, de la Hongrie vers la Serbie et de la Pologne vers le Bélarus ne font qu'aggraver une situation déjà critique pour les migrants et les réfugiés, et exposer davantage ces personnes au risque de mourir au cours d'un périple extrêmement périlleux.

5. L'Assemblée appelle également les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, à respecter leurs obligations internationales et à renforcer la solidarité interétatique. Tous, y compris les États membres d'Europe centrale et du Nord, devraient travailler ensemble pour garantir le droit d'asile. Cette solidarité interétatique est essentielle pour que l'Europe soit plus forte, sur les plans politique, économique, social et culturel. La migration est un phénomène de société naturel et elle devrait être traitée collectivement, en tant que continent, afin de parvenir à une gestion ordonnée des flux migratoires qui

permette de promouvoir l'inclusion sociale et professionnelle des migrants, tout en bénéficiant pleinement de ses incidences positives.

6. L'Assemblée se félicite de la recommandation « Repoussés au-delà des limites. Il est urgent de mettre un terme aux refoulements aux frontières de l'Europe » dans laquelle la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mme Dunja Mijatović, se penche sur le rôle des parlementaires dans la prévention des violations des droits de l'homme aux frontières, observant que, dans le cadre de leur mission plus large de garants des droits de l'homme, les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention des refoulements, en tant que législateurs et en tant que responsables du contrôle démocratique de l'action gouvernementale.

7. L'Assemblée souligne l'importance de disposer, aux niveaux national et européen, de mécanismes indépendants de contrôle des frontières efficaces. L'Assemblée met toutefois en garde contre le risque d'une adhésion de pure forme au principe d'indépendance de la part d'autorités nationales qui voudront miner l'indépendance de ces organes en les rendant tributaires des financements publics, en imposant que des entités favorables au gouvernement en place fassent partie des comités de surveillance, en limitant leur accès à la frontière ou aux lieux de rétention des migrants, ou en limitant leurs activités par d'autres moyens. Elle rappelle l'importance des freins et contrepoids démocratiques, et d'un contrôle pleinement indépendant.

8. L'Assemblée observe que l'Union européenne est souvent la principale destination des migrants qui arrivent en Europe. Les institutions de l'Union européenne devraient donc agir en tant que garantes de la protection internationale des droits humains en ce qui concerne le droit d'asile et l'interdiction du refoulement. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) devrait être invitée à renforcer sa capacité à traiter les allégations de refoulement et à diligenter des enquêtes approfondies pour que les responsables des refoulements répondent de leurs actes de-

vant la justice. L'Assemblée souligne qu'un contrôle efficace des frontières est pleinement compatible avec la protection des droits fondamentaux. Il convient donc de soutenir l'activité de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex et de renforcer sa capacité de contrôle.

9. L'Assemblée déplore que la législation relative à la lutte contre la contrebande soit utilisée à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme et des personnes qui participent à des opérations de recherche et de sauvetage sur terre ou en mer, ce qui rend l'accès à l'asile des personnes en déplacement plus difficile. Le droit d'asile comprend le droit d'être informé des procédures d'asile, notamment par des organisations de la société civile, des groupes de défense, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions d'aide judiciaire spécialisées. Les États doivent s'assurer que le fonctionnement de ces organismes n'est pas entravé *de facto* par l'application de dispositions qui criminalisent leurs activités.

10. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à encourager les changements à l'échelle européenne pour parvenir à un parcours d'accueil durable et partagé avec les autres États membres, conformément au principe de solidarité visé à l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, fondé sur le partage des responsabilités. L'Assemblée appelle donc les États membres du Conseil de l'Europe à modifier leur législation et leur pratique pour favoriser une politique multilatérale d'ouverture de voies légales d'entrée vers tous les pays européens sur la base d'une responsabilité partagée, pour promouvoir la solidarité avec les pays les plus touchés par les flux de migrants entrant par mer et par terre, et ainsi contribuer à mettre fin aux refoulements.

11. L'Assemblée se félicite des décisions rendues par les juridictions régionales de certains pays en faveur de réfugiés, migrants et demandeurs d'asile qui avaient été repoussés hors des frontières extérieures de l'Union européenne, soulignant que la pratique du refoulement des deman-

deurs d'asile constitue une violation du principe de la dignité humaine.

12. L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à modifier leur législation et leur pratique pour mettre fin aux refoulements sur terre et en mer, et à codifier le principe de non-refoulement dans la législation nationale. Plus précisément, elle leur demande de prendre des mesures pour prévenir les refoulements, protéger les victimes et poursuivre les responsables de ces refoulements, et améliorer la coopération et la coordination internationales entre les autorités de surveillance des frontières, la police et d'autres organes chargés de la protection des frontières, comme suit:

12.1. en ce qui concerne la prévention:

12.1.1. prévenir toutes opérations de « renvoi » et de *pullback* des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile. Il conviendrait de veiller en priorité à ce que la gestion des frontières soit alignée sur le droit international et les obligations en matière de droits de l'homme. L'Assemblée souligne la nécessité de garantir une évaluation individuelle des besoins de protection et du caractère sûr d'un retour en vue de prévenir toute violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et l'interdiction des expulsions collectives consacrée à l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention;

12.1.2. établir un accès sécurisé aux postes de contrôle aux frontières; les représentants des mécanismes nationaux de prévention devraient notamment avoir un accès sans entrave aux postes de contrôle et, lorsqu'ils existent, aux lieux de rétention, afin de garantir le plein respect des normes internationales en matière d'asile;

12.1.3. rendre la législation et les politiques nationales conformes aux droits de l'homme et modifier la législation sur les migrations en vue de prévenir et d'interdire les refoulements et le déni du droit d'asile;

12.1.4. faire en sorte que le cadre juridique pertinent soit précis et clair pour tous les migrants, réfugiés et demandeurs d'asile, et disponible, autant que possible, dans des langues qui permettent à ces

personnes de comprendre la procédure. Des moyens de recours pertinents et efficaces devraient être mis en place en cas de rejet de la demande d'asile en première instance;

12.1.5. encourager et soutenir la participation de la société civile aux mécanismes indépendants de surveillance aux niveaux national et européen, compte tenu du fait que son rôle dans la défense et la promotion des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux, y compris le droit d'asile, est essentiel, notamment en ce qu'elle joue un rôle important dans le signalement des cas de refoulement. Des mécanismes indépendants de surveillance des opérations frontalières devraient pouvoir permettre de vérifier les abus commis par les services de police aux frontières et en rendre compte aux autorités judiciaires compétentes. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent respecter le rôle des organisations non gouvernementales et des défenseurs des droits de l'homme conformément à leurs engagements, comme cela est énoncé dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe;

12.2. en ce qui concerne la protection:

12.2.1. développer des programmes spécifiques visant à protéger les victimes des refoulements, éventuellement dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025), et veiller à ce que des mécanismes de plainte efficaces soient en place pour les victimes. Des mesures doivent être prises en urgence pour protéger les migrants et les réfugiés les plus vulnérables, à savoir les enfants, les femmes, les personnes handicapées et les personnes âgées. Tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent établir l'interdiction absolue des renvois d'enfants migrants;

12.2.2. les États membres de l'Union européenne devraient prendre des mesures pour mettre le droit et la pratique de l'Union européenne en conformité avec les normes relatives aux droits humains, comme

le mentionne la Résolution 2416 (2022) de l'Assemblée, « Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile du point de vue des droits humains », y compris en prévoyant les garanties juridiques clairement établies dans la Convention de 1951 sur les réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme. Les violations du droit de demander l'asile doivent cesser;

12.3. en ce qui concerne les poursuites:

12.3.1. s'assurer que les allégations de renvois font l'objet d'enquêtes approfondies et que les responsables répondent de leurs actes afin de faire cesser ces pratiques. L'Assemblée rappelle par conséquent l'importance de l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants et de l'interdiction des expulsions collectives, y compris pendant les situations d'urgence;

12.3.2. exécuter les jugements des tribunaux nationaux et de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris les mesures provisoires, concernant les renvois et les refus d'accès à l'asile, voire à une procédure d'asile, et donner suite aux recommandations des organes indépendants nationaux tels que les défenseurs des droits, comme cela est indiqué dans la Résolution 2299 (2019), sans perdre de vue le fait que la codification du principe de non-refoulement dans le droit interne est essentielle;

12.4. en ce qui concerne la coopération et la coordination internationales:

12.4.1. renforcer la coopération et la coordination internationales dans les domaines de la protection des frontières, d'une part, et de la gestion des migrations, d'autre part. Ce point est particulièrement important s'agissant des opérations de recherche et de sauvetage en mer, qui doivent être efficaces, l'objectif premier étant de sauver des vies. Il conviendrait donc de continuer à renforcer la coopération et la coordination internationales en mer en vue de prévenir les tragédies humaines aux frontières maritimes de l'Europe;

12.4.2. au sujet de la coopération entre les services de police aux frontières,

prévoir une formation spécialisée sur l'application des normes internationales en matière d'accès à une procédure d'asile, de manière à garantir le fait que toute personne indiquant qu'elle a besoin d'une protection internationale bénéficie de mesures adéquates. Il est possible d'utiliser les nouveaux moyens technologiques pour améliorer l'accès aux procédures et fournir des informations pertinentes aux demandeurs d'asile dans différentes langues;

12.4.3. renforcer la coopération internationale aux niveaux régional et mondial pour dresser le bilan des progrès réellement accomplis en matière de droit d'asile. Les travaux du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, les mesures de suivi de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés pour que la Convention de 1951 sur les réfugiés et son protocole de 1967 soient pleinement respectés et les actions de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés doivent orienter les politiques publiques, en plus des organes conventionnels compétents;

12.4.4. continuer à développer la coopération internationale entre les polices aux frontières des pays de l'Union européenne et des pays non membres de l'Union européenne, avec la participation de Frontex, dans le but d'accroître les

compétences des polices aux frontières des États membres du Conseil de l'Europe en matière de droit d'asile, dans le plein respect de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de son protocole de 1967, de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres traités pertinents. Les mesures de réparation en cas de non-respect de la loi devraient être clairement énoncées et appliquées.

13. L'Assemblée se félicite des nouvelles initiatives visant à assurer la protection des frontières de l'Europe dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes qui tentent de franchir les frontières. Elle appelle à une discussion ouverte et constructive, fondée sur les conclusions de l'étude de faisabilité lancée le 4 mai 2022, en prévision de la mise en place d'un mécanisme solide et indépendant de surveillance des droits humains aux frontières extérieures de l'Union européenne.

14. Enfin, l'Assemblée appelle à un engagement plus fort pour faire respecter les normes en matière de droits humains aux frontières de l'Europe. Le temps est venu pour les parlementaires de s'élever contre les renvois, de demander le partage des responsabilités dans la gestion des migrations entre les différents États membres du Conseil de l'Europe et de suivre de près les développements tant au niveau national qu'au niveau européen.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2462 (2022) ⁽¹⁾

Respingimenti via terra e via mare: misure illegali di gestione della migrazione

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea Parlamentare richiama la propria Risoluzione 2299 (2019) e la propria Raccomandazione 2161 (2019) su « Politiche e pratiche di respingimento negli Stati membri del Consiglio d'Europa » e la successiva replica del Comitato dei Ministri (Doc. 15088), che plaude alla continua attenzione dell'Assemblea per i migranti e i richiedenti asilo. Il termine « respingimenti » è « in linea con la natura violenta e fisica delle pratiche in questione », e « può essere applicato in senso lato ai casi di mancato rispetto degli obblighi in materia di diritti umani relativi alla negazione dell'ingresso in un Paese a persone che richiedano protezione, al respingimento di coloro che si trovino già all'interno di un territorio, all'espulsione collettiva, all'obbligo di *screening* e ad altre azioni ostili volte a negare l'ingresso nei Paesi europei alle frontiere terrestri e marittime ». Le pratiche di respingimento sono anche legate ai *pullback* (o « respingimenti delegati »), che consistono in accordi tra Stati volti a trattenere i migranti da un lato della frontiera in cambio di vantaggi economici o finanziari.

(1) 1 Dibattito in Assemblea del 12 ottobre 2022 (31° seduta) (V. Doc. 15604, relazione della Commissione migrazioni, rifugiati e sfollati, relatore: On. Pierre-Alain Fridez). Testo adottato dall'Assemblea il 12 ottobre 2022 (31° seduta).

2. L'Assemblea rileva che il Comitato dei Ministri ha sottolineato nella propria risposta che il diritto di chiedere asilo deve essere rispettato, sottolineando che i richiedenti asilo hanno diritto a un esame individuale ed equo delle loro domande da parte delle autorità competenti". Il Comitato dei Ministri ha ribadito l'obbligo dello Stato che riceve la domanda di asilo di "garantire che il rimpatrio del richiedente asilo nel suo Paese d'origine o in qualsiasi altro Paese non lo esponga a un rischio reale di pena di morte, tortura o trattamenti e punizioni inumani o degradanti, persecuzione o grave violazione di altri diritti fondamentali che, in base al diritto internazionale o nazionale, giustificherebbero la concessione della protezione". L'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5) e l'articolo 4 del suo Protocollo n. 4 (STE n. 46) vietano agli Stati membri del Consiglio d'Europa di rimpatriare i migranti e i richiedenti asilo in un altro Paese senza una valutazione individuale della sicurezza.

3. L'Assemblea richiama la propria Risoluzione 2379 (2021) sul « Ruolo dei parlamenti nell'attuazione degli accordi globali delle Nazioni Unite per i migranti e i rifugiati » e la Risoluzione 2408 (2021) sul « 70° anniversario della Convenzione sui rifugiati del 1951: il Consiglio d'Europa e la protezione internazionale dei rifugiati », in cui ha convenuto di sostenere gli sforzi

mondiali a tutela del diritto di asilo sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 sullo status dei rifugiati (« Convenzione sui rifugiati ») e da altri strumenti internazionali pertinenti.

4. L'Assemblea deplora la profonda inosservanza degli *standard* internazionali in materia all'interno di alcuni Paesi, insieme alla strumentalizzazione del flusso migratorio a fini politici all'interno di altri, e conclude che il diritto di asilo continua a essere violato. I respingimenti alle frontiere hanno ormai assunto proporzioni preoccupanti: essi avvengono in genere sulla terraferma e nel più letale ambiente del mare, diventando un problema paneuropeo che riguarda almeno la metà degli Stati membri. Le accuse non sono più limitate a uno o due Paesi, o a uno o due incidenti, ma sono molto diffuse e, cosa più preoccupante, sono divenute parte di una politica tollerata. I respingimenti dalla Croazia verso la Bosnia ed Erzegovina, dalla Grecia verso la Turchia, da Malta e dall'Italia verso la Libia, dall'Ungheria verso la Serbia e dalla Polonia verso la Bielorussia rendono ancora più dura la condizione dei migranti e dei rifugiati, aumentando il rischio che perdano la vita in un viaggio estremamente pericoloso.

5. Inoltre, l'Assemblea invita gli Stati osservatori e gli Stati membri del Consiglio d'Europa, così come gli Stati il cui parlamento gode dello status di osservatore o di partner per la democrazia nell'Assemblea, a rispettare gli obblighi internazionali e a rafforzare la solidarietà interstatale. Essi dovrebbero lavorare insieme per garantire il diritto di asilo, compresi gli Stati membri dell'Europa centrale e settentrionale. La solidarietà interstatale è fondamentale per un'Europa più forte dal punto di vista politico, economico, sociale e culturale. La migrazione è un fenomeno sociale naturale e dovrebbe essere affrontato collettivamente, a livello di continente, per gestire i flussi migratori in maniera ordinata in modo da contribuire a promuovere l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti, beneficiando appieno al contempo delle sue conseguenze positive.

6. L'Assemblea accoglie con favore la Raccomandazione della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, dal titolo « Spinti oltre i limiti. Necessaria un'azione urgente per fermare i respingimenti ai confini dell'Europa », nella quale si affronta il tema del ruolo dei parlamentari per la prevenzione delle violazioni dei diritti umani alle frontiere e si rileva che i parlamentari possono svolgere un ruolo importante per la prevenzione dei respingimenti, in linea con il loro più ampio ruolo di garanti dei diritti umani, sia come legislatori che come responsabili del controllo democratico sull'azione del governo.

7. L'Assemblea sottolinea l'importanza di meccanismi indipendenti di monitoraggio delle frontiere ben funzionanti a livello nazionale ed europeo. Mette in guardia, tuttavia, dal rischio che il principio di indipendenza sia rispettato solo a parole da quelle autorità nazionali che cercano di minare l'indipendenza di tali organismi rendendoli dipendenti dal governo per i finanziamenti, imponendo la partecipazione a organismi di controllo a soggetti favorevoli al governo, limitando il loro accesso alla frontiera o alle strutture di trattenimento dei migranti, o limitando il loro operato con altri strumenti. Essa ricorda l'importanza dei « controlli e contrappesi » democratici e dell'indipendenza del monitoraggio nella sua forma più completa.

8. L'Assemblea rileva che l'Unione europea spesso è la destinazione principale dei migranti che arrivano in Europa. Le istituzioni dell'Unione europea dovrebbero quindi fungere da garanti della tutela dei diritti umani a livello internazionale per quanto riguarda il diritto di asilo e il divieto di respingimento. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) dovrebbe essere invitata ad aumentare la propria capacità di gestire le segnalazioni di respingimenti e consentire indagini approfondite per assicurare alla giustizia i responsabili. L'Assemblea sottolinea che un efficace controllo delle frontiere e la salvaguardia dei diritti fondamentali sono pienamente compatibili. Occorre quindi sostenere l'operato del Responsabile dei diritti

fondamentali di Frontex e rafforzare la sua capacità di monitoraggio.

9. L'Assemblea deplora l'uso della legislazione sul contrasto al traffico di migranti contro i difensori dei diritti umani e le persone impegnate in operazioni di ricerca e salvataggio per terra e in mare, che rende più difficile l'accesso all'asilo per le persone in movimento. Il diritto di asilo comprende il diritto di essere informati sulle procedure di asilo, anche da parte delle organizzazioni della società civile, dei gruppi di difesa, dei difensori dei diritti umani e delle istituzioni specializzate nell'assistenza legale. Gli Stati devono garantire che il funzionamento di tali organismi non sia, di fatto, impedito da disposizioni che criminalizzano le loro azioni.

10. L'Assemblea chiede agli Stati membri di incoraggiare i cambiamenti a livello europeo volti a raggiungere un processo di accoglienza sostenibile e condiviso con gli altri Stati membri, in accordo con il principio di solidarietà di cui all'articolo 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, basato sulla condivisione delle responsabilità. L'Assemblea chiede quindi agli Stati membri del Consiglio d'Europa di modificare la loro legislazione e le loro prassi per favorire una politica multilaterale di apertura di vie legali verso tutti i paesi europei sulla base della responsabilità condivisa, per promuovere la solidarietà con i paesi più colpiti dall'afflusso di migranti per mare e per terra e, in tal modo, contribuire a mettere fine ai respingimenti.

11. L'Assemblea accoglie con favore le decisioni adottate dai tribunali regionali di alcuni Paesi, i quali si sono pronunciati a favore di rifugiati, migranti e richiedenti asilo che erano stati respinti fuori delle frontiere esterne dell'Unione europea, sottolineando che la pratica di respingere i richiedenti asilo aveva dato luogo a una violazione del principio della dignità umana.

12. L'Assemblea invita a modificare la legislazione e la prassi negli Stati membri del Consiglio d'Europa per porre fine ai respingimenti via terra e via mare e per codificare il principio di non-respingimento nelle legislazioni nazionali. In ter-

mini specifici, essa chiede agli Stati membri di adottare misure per prevenire i respingimenti, proteggere le vittime dei respingimenti, perseguirne i responsabili e migliorare la cooperazione e il coordinamento a livello internazionale tra autorità frontaliere, forze di polizia e altri organismi incaricati della protezione delle frontiere, come segue:

12.1. per quanto riguarda la prevenzione:

12.1.1. prevenire qualunque forma di respingimento (*pushback*) e respingimento delegato (*pullback*) nei confronti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Garantire che la gestione delle frontiere sia in linea con il diritto internazionale e con gli obblighi in materia di diritti umani dovrebbe essere prioritario. L'Assemblea sottolinea la necessità di garantire la valutazione individuale dei bisogni di protezione e della sicurezza di un rimpatrio, al fine di evitare che si violino l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il divieto di espulsioni collettive, come sancito dall'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione;

12.1.2. stabilire un accesso sicuro ai posti di controllo di frontiera; in particolare, i rappresentanti dei meccanismi nazionali di prevenzione dovrebbero avere pieno accesso ai posti di controllo e alle strutture di trattenimento, ove esistenti, per garantire il pieno rispetto delle norme internazionali in materia di asilo;

12.1.3. rendere la legislazione e le politiche nazionali rispettose dei diritti umani e modificare la legislazione sulla migrazione al fine di prevenire e proibire i respingimenti e la negazione del diritto d'asilo;

12.1.4. rendere il relativo quadro giuridico accessibile, preciso e chiaro per tutti i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo, e disponibile, per quanto possibile, in lingue che consentano loro di comprendere la procedura. Nei casi di diniego dell'asilo in prima istanza dovrebbero essere previsti mezzi di ricorso pertinenti ed efficaci;

12.1.5. considerato che il ruolo della società civile nel sostenere e promuovere i valori democratici e i diritti fondamentali,

compreso il diritto d'asilo, è essenziale, soprattutto alla luce dell'importanza che ciò riveste per documentare i casi di respingimento, incoraggiare e sostenere la partecipazione della società civile ai meccanismi di monitoraggio indipendenti a livello nazionale ed europeo. I meccanismi indipendenti di monitoraggio delle frontiere dovrebbero essere in grado di verificare la cattiva condotta della polizia di frontiera di uno Stato e riferirne alle autorità giudiziarie competenti. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa devono rispettare il ruolo delle organizzazioni non governative e dei difensori dei diritti umani in conformità con i loro impegni, come stabilito nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2007)14 sullo *status* giuridico delle organizzazioni non governative in Europa;

12.2. per quanto riguarda la protezione:

12.2.1. sviluppare programmi specifici per proteggere le vittime dei respingimenti, possibilmente nel quadro del Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone vulnerabili nel contesto della migrazione e dell'asilo in Europa (2021-2025) e garantire l'esistenza di meccanismi di denuncia efficaci per le vittime. È necessario adottare misure urgenti per garantire la protezione dei migranti e dei rifugiati più vulnerabili: bambini, donne, persone con disabilità e anziani. In tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbe essere in vigore il divieto assoluto di respingere i bambini migranti;

12.2.2. gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero adottare misure per rendere la legislazione e la prassi dell'Unione europea conformi agli *standard* dei diritti umani, come indicato nella Risoluzione 2416 (2022) dell'Assemblea « Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo: una prospettiva dei diritti umani ». Ciò dovrebbe includere garanzie legali chiaramente stabilite nella Convenzione sui rifugiati del 1951 e nella Convenzione europea sui diritti umani. Le pratiche che violano il diritto di richiedere asilo devono cessare;

12.3. per quanto riguarda l'azione penale:

12.3.1. garantire che le segnalazioni di respingimenti siano oggetto di indagini complete e che i responsabili siano chiamati a rispondere del loro operato per scoraggiare la continuazione di tali pratiche. L'Assemblea ribadisce, quindi, l'importanza del divieto di tortura o di trattamenti inumani o degradanti e del divieto di espulsioni collettive, anche in situazioni di emergenza;

12.3.2. rispettare le sentenze dei tribunali nazionali e della Corte europea dei diritti dell'uomo, comprese le loro misure provvisorie, in relazione ai respingimenti e al rifiuto di accesso all'asilo e persino a una procedura di asilo, e dare seguito alle raccomandazioni di organismi nazionali indipendenti come i difensori civici, come indicato nella Risoluzione 2299 (2019), tenendo presente che la codifica del principio di non-respingimento nelle legislazioni nazionali è fondamentale;

12.4. per quanto riguarda la cooperazione e il coordinamento internazionali:

12.4.1. rafforzare la cooperazione e il coordinamento internazionali nei settori della protezione delle frontiere, da un lato, e della gestione della migrazione dall'altro. Ciò è di grande importanza per le operazioni di ricerca e salvataggio in mare, che devono essere efficaci, visto che il salvataggio di vite umane è l'obiettivo primario. La cooperazione e il coordinamento internazionali in mare dovrebbero essere, quindi, ulteriormente rafforzati per evitare tragedie umane alle frontiere marittime dell'Europa;

12.4.2. la cooperazione tra le autorità di polizia di frontiera dovrebbe includere una formazione specializzata sull'applicazione degli standard internazionali per l'accesso alle procedure di asilo, per garantire che siano applicate misure pertinenti nei confronti di qualunque individuo che manifesti la necessità di avere protezione internazionale. I nuovi mezzi tecnologici possono essere utilizzati per migliorare l'accesso alle relative procedure e fornire informazioni puntuali ai richiedenti asilo in varie lingue;

12.4.3. rafforzare la cooperazione internazionale a livello regionale e globale per fare il punto sui reali progressi in materia di diritto d'asilo. Il lavoro del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani dei Migranti, le azioni di *follow-up* dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati per assicurare il pieno rispetto della Convenzione sui Rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967, l'operato del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa e del Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le Migrazioni e i Rifugiati devono guidare le politiche pubbliche, in aggiunta agli organi dei trattati;

12.4.4. sviluppare ulteriormente la cooperazione internazionale tra le strutture di polizia di frontiera dell'UE e quelle dei Paesi terzi, con la partecipazione di Frontex, allo scopo di potenziare le competenze della polizia di frontiera degli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di diritto d'asilo, nel pieno rispetto della Convenzione sui rifugiati del 1951 e del suo Pro-

tollo del 1967, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e di altri trattati pertinenti. Occorrerebbe indicare e applicare in modo chiaro i meccanismi di ricorso per il mancato rispetto della legge.

13. L'Assemblea accoglie con favore le nuove iniziative volte a garantire la protezione delle frontiere europee nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità di coloro che tentano di attraversare i confini. Invita a una discussione aperta e costruttiva basata sugli esiti dello studio di fattibilità avviato il 4 maggio 2022 per la creazione di un meccanismo di monitoraggio dei diritti umani solido e indipendente alle frontiere esterne dell'Unione europea.

14. Infine, l'Assemblea chiede un maggiore impegno per il rispetto degli standard dei diritti umani alle frontiere europee. È giunto il momento che i parlamentari si oppongano ai respingimenti, chiedano una condivisione delle responsabilità nella gestione delle migrazioni tra i diversi Stati membri e seguano da vicino gli sviluppi sia a livello nazionale che europeo.

