

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **103**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2525

Il tema della migrazione e dell'asilo in campagna elettorale e le conseguenze
sull'accoglienza dei migranti e sui loro diritti

Trasmessa il 29 gennaio 2024

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2525 (2024) ⁽¹⁾

Provisional version

The theme of migration and asylum in election campaigns and the consequences on the welcoming and rights of migrants

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Reykjavík Declaration adopted at the Fourth Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe reiterated the Organisation's principles in the face of the numerous challenges to human rights, the rule of law and peace in Europe, including democratic backsliding, violations of freedom of expression and the proliferation of hate speech. The Parliamentary Assembly considers that the treatment of the theme of migration and asylum lies at the intersection of those many challenges.

2. Considering that elections are milestone events that shape democracy, the Assembly is concerned at the intensification of a partial and biased treatment of the issue of migration and asylum in election campaigns which legitimise political proposals aimed at blocking access to rights of migrants, refugees and asylum seekers, in contravention of the Council of Europe's standards.

3. The Assembly acknowledges the importance of ensuring that pluralist and even diverging opinions on the theme of migration and asylum may be expressed during election campaigns. It firmly underlines however that hate speech and discriminatory measures cannot be part of a political programme which meets the Council of Europe's principles and standards and calls on governments of member States as well as key actors in the shaping and dissemination of electoral propaganda to implement Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers on combating hate speech. The Assembly stresses that strong leadership is urgently needed to put an end to the instrumentalisation of the theme of migration and asylum for electoral gains, and to allow far this topic to be addressed in a balanced fashion, taking into account all the challenges at stake.

4. The Assembly recalls that the theme of migration and asylum cannot be limited to security matters and urgently calls politicians and the media to weigh up the consequences that such restricted views may bring to social cohesion and public order. It expresses its profound concern at the escalation of verbal and physical attacks on people of foreign origin or perceived as such, in particular on racialised persons and members of religious minori-

(1) *Assembly debate* on 23 January 2024 (3rd sitting) (see Doc. 15832, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Pierre-Alain Fridez; and Doc. 15888, opinion of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Turai Ganjaliyev). *Text adopted by the Assembly* on 23 January 2024 (3rd sitting).

ties, which is resulting from that process. In particular, the Assembly reiterates the concerns expressed in its Resolution 2457(2022) « Raising awareness of and countering Islamophobia, or anti-Muslim racism, in Europe ».

5. The Assembly emphasises that the normalisation of such viewpoints is accompanied by a rise in intolerance towards individuals (rights defenders, elected representatives, journalists) and institutions (universities, media outlets) favourable to the reception and the inclusion of migrants, refugees and asylum seekers. It calls for manifestations of such intolerance to be sanctioned, in particular when taking the form of restrictions to fundamental freedoms, including freedom of assembly and association, of expression, and of the press, or of attacks against the physical or moral integrity of individuals.

6. Recalling Recommendation Rec(97)20 of the Committee of Ministers to member States on « hate speech » according to which hate speech and intolerance « undermine democratic security, cultural cohesion and pluralism », the Assembly:

6.1. reiterates the importance for all member States to ratify Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights (ETS No. 177);

6.2. commends the work of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) and calls on member States to harmonise their legal frameworks in accordance with ECRI's General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech;

6.3. urges member States to strengthen action to protect political debates against foreign interference and manipulation, especially during electoral campaigns, and when this is aimed at spreading hatred and xenophobic discourses.

7. Recalling recommendations to public officials, elected bodies and political parties in Recommendation CM/Rec(2022)16, and recalling Resolution 1546 (2007) « The code of good practice for political parties », Resolution 1889 (2012) « The portrayal of mi-

grants and refugees during election campaigns » and Resolution 2275 (2019) « The role and responsibilities of political leaders in combating hate speech and intolerance », the Assembly:

7.1. considers that migrants, refugees and asylum seekers are an integral part of European societies and calls on political parties and on the media to reflect this reality in a constructive manner. It reiterates its support to under-represented groups, especially migrants, in the electoral process, as candidates and voters;

7.2. stresses, as emphasised by the Committee of Ministers in Recommendation CM/Rec(2022)10 on multilevel policies and governance for intercultural integration, the need for a « strategic and coherent approach across all levels of government to ensure policy effectiveness and sustainability in the field of migrant integration and inclusion and (...) to foster a common pluralistic sense of belonging through valuing diversity and building social trust, community cohesion and meaningful interaction between people across their different socio-cultural backgrounds »;

7.3. recalls the obligation and moral responsibility incumbent upon politicians not to use hate speech or stigmatising language, and to immediately and unambiguously condemn their use by others; reiterates its call on political parties to adopt self-regulation instruments which prohibit and sanction the use of hate speech by their members;

7.4. recalls that the rule of law, democracy and human rights are the core principles of European constitutional heritage and calls on European political parties to comply with the Code of Good Practice in the field of Political Parties (CDL-AD(2009)021) which states that « political parties should not act against the values of the ECHR and the principle of equality »;

7.5. invites European political parties to endorse the Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society in its revised version adopted in 2022;

7.6. in line with Recommendation 799 (1977) « Political rights and position of aliens », noting that this right is already acquired for European citizens within the European Union, recommends that the restrictions authorised by Article 16 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) regarding political activities of foreigners be lifted. In particular, and in line with the Guidelines on political party regulation of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR), the Assembly encourages that party membership be opened to migrants legally residing in Europe so that they may participate in the selection of party representatives and stand as candidates in local elections:

7.7. recalls the importance of the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144) adopted in 1992, which is applicable to people legally residing on European territory, and which asserts that « the residence of foreigners on the national territory is now a permanent feature of European societies », and invites member States which are not party to the text to sign it without further delay;

7.8. commends the adoption by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe of Resolution 431(2018) and of Recommendation 419(2018) « Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions », commends the work of the Committee of Experts on intercultural integration of migrants which assists the Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion (CDADI), and calls for reinforced co-operation between the Assembly, the CDADI and the Congress on such matters.

8. In line with the commitments taken by the Committee of Ministers in Recommendation CM/Rec(2022)16, the Assembly commits to playing a full role in promoting

the Council of Europe's instruments and standards and:

8.1. strongly encourages the Council for Democratic Elections and the Venice Commission to develop a code of conduct for electoral candidates and/or for the media to combat narratives which run counter to the European Court of Human Rights case law on freedom of expression and the prohibition of hate speech. Such initiative would provide a response to the recurring problems during electoral processes underlined in the Report on electoral law and electoral administration in Europe (CDL AD(2020)023), in particular the issue of negative campaign and hate speech, and debated during electoral campaigns during the 17th European Conference on Electoral Management Bodies;

8.2 asks the No Hate Parliamentary Alliance to consider examining the question of the treatment of migration and asylum during election campaigns, within its activities;

8.3. invites the Assembly's election observation missions to monitor and report on, especially during their pre-electoral missions, the use of hate speech, including subtle hate speech, in the framework of the online and offline electoral campaign debate in the observed country;

8.4. undertakes to promote, throughout its different activities and among the European political formations concerned, ECRI's General Policy Recommendations, in particular General Policy Recommendation N° 15 on Combating Hate Speech and General Policy Recommendation N° 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination as well as the revised Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society;

8.5. calls for regular consultations, on a formal footing, between the Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities, the CDADI, ECRI and the International Non-Governmental Organisations (INGO) Conference with a view to looking at how migration and asylum questions are treated in election campaigns, in the wider

context of the integration of migrants, refugees and asylum seekers, and to aligning standards and initiatives in this area through the promotion of training tools designed for electoral management bodies and focusing on the Council of Europe's standards on the fight against hate speech. The Assembly stresses the importance of involving the Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees in such a process, particularly in the context of her factfinding missions and of the implementation of the Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025), in particular its pillar dedicated to fostering democratic participation and enhancing inclusion (human rights and democracy).

9. The Assembly reiterates the recommendation made in Resolution 2504 (2023) « Health and social protection of undocumented workers or those in an irregular situation » that the restriction of the personal scope of application of the European Social Charter (ETS No. 35) be removed.

10. The Assembly recommends that the parliaments of member States:

10.1. reflect on concerns and consider recommendations issued in Resolution 2317(2020) « Threats to media freedom and journalists' security in Europe » and in Resolution 1889(2012) above-mentioned;

10.2. recognise, in a self-regulation instrument, the seriousness of hate speech, including covert hate speech, and provide for effective mechanisms for reporting and taking action against such statements. The Assembly recommends that national human rights institutions be involved in this process;

10.3. work towards adopting a definition of hate speech to be enshrined into civil or criminal law or amending such definition, and facilitate the examination of legal action against it in line with ECRI's General Policy Recommendation No. 15. The Assembly recommends that national human rights institutions be also involved in this process;

10.4. work towards the amendment of electoral legislation in force so that electoral management bodies or any other competent entity be recognised as monitoring bodies empowered to seize the competent authority in case of hate speech by a candidate during an electoral campaign. The Assembly recommends also to work towards the development of administrative mechanisms to tackle the use of such narratives and to sanction them according to an equal, fair and swift procedure;

10.5. support the independence and financial capability of authorities regulating public media;

10.6. request information reports from the competent parliamentary committees on the participation of migrants, refugees and asylum seekers in local public life;

10.7. take into account, prior to and following the adoption of policy reforms on migration and asylum, the analyses and feedback on good practices from civil society organisations, academics, and official human rights bodies competent at national and European levels.

11. In line with Recommendation CM/Rec(2022)16, the Assembly recommends that press groups and media outlets:

11.1. join and support self-regulation bodies, including private media and online media;

11.2. make it easier for migrants, refugees and asylum seekers to express their views in contents relating to them;

11.3. always clearly contextualise commentaries on the theme of migration and asylum and systematically rectify incorrect reporting;

11.4. exercise a « media conscience clause », declining to relay statements or contents that are anti-democratic or against freedoms.

12. Regarding civil society organisations and associations, the Assembly:

12.1. commends the commitment of the INGO Conference of the Council of

Europe to a holistic approach on migration as stated in Recommendation CONF/AG(2023)REC2 « Fora Global Approach of the Rights of Refugees and Migrants and the Role of Civil Society », and encourages the Conference to promote the registration of migrant-led initiatives, including those founded by refugees and asylum seekers, and to facilitate their representation in the Conference;

12.2. recommends that civil society organisations, including those founded by migrants, refugees and asylum seekers, actively communicate with political parties and with the media so as to share views and, where appropriate, recommendations on policies ahead of and during electoral campaigns;

12.3. encourages research institutes to pursue the wide dissemination of their work on migration and asylum and encourages them to engage politicians by inviting them to public debates on the theme of migration and asylum.

13. In light of the various issues raised in this resolution, the Assembly favours the development of a parliamentary co-operation project which will engage national parliaments on the role of political parties as guarantors of democratic security in Europe, in formulating a pluralistic political offer on the theme of migration and asylum in full respect of the norms and values of the Council of Europe.

14. The Assembly calls for reinforced pan-European co-operation against hate speech and discrimination covering *inter alia* the treatment of migration and asylum during election campaigns. Such co-operation could involve the Organisation's competent entities and its partners such as the Fundamental Rights Agency of the European Union (FRA), the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), the European Network of Equality Bodies (EQUINET) and the OSCE/ODIHR.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2525 (2024) ⁽¹⁾

Version provisoire

Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. La Déclaration de Reykjavík adoptée lors du Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe rappelle les principes de l'Organisation face aux défis qui se posent pour les droits humains, l'État de droit et la paix en Europe parmi lesquels le recul démocratique, les atteintes à la liberté d'expression, et la prolifération de discours de haine. L'Assemblée parlementaire considère que le traitement du thème de la migration et de l'asile s'inscrit au carrefour de ces nombreux enjeux.

2. Considérant que les élections constituent des moments structurants pour la démocratie, l'Assemblée s'inquiète de l'intensification d'un traitement partiel et partiel du thème de la migration et de l'asile durant les campagnes électorales qui légitiment des propositions politiques visant à entraver l'accès aux droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée reconnaît l'importance d'assurer l'expression d'opinions plurielles voire divergentes sur le thème de la migration et de l'asile durant les campagnes électorales. Elle souligne cependant avec fermeté que les discours de haine et les mesures discriminatoires ne peuvent constituer un programme politique respectueux des principes et des normes du Conseil de l'Europe et appelle les gouvernements des États membres ainsi que les acteurs clés dans la définition et la diffusion de la propagande électorale à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine. L'Assemblée met l'accent sur l'urgence d'un volontarisme politique fort pour mettre un terme à l'instrumentalisation du thème de la migration et de l'asile à des fins électorales afin qu'il soit traité avec pondération en prenant en compte l'ensemble des enjeux qu'il recouvre.

4. L'Assemblée rappelle que le thème de la migration et de l'asile ne peut se résumer à des enjeux sécuritaires et appelle les hommes et les femmes politiques ainsi que les médias à prendre urgemment la mesure des conséquences d'un tel traitement sur la cohésion sociale et l'ordre public. Elle se déclare profondément préoccupée par l'augmentation des violences verbales et physiques envers les personnes étrangères ou

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 23 janvier 2024 (3^e séance) (voir Doc. 15832, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez; et Doc. 15888, avis de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Turai Ganjaliyev). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 janvier 2024 (3^e séance).

perçues comme telles, notamment les personnes racisées et les membres de communautés religieuses minoritaires, qui en résultent. L'Assemblée rappelle, en particulier, les préoccupations qu'elle a exprimées dans la Résolution 2457(2022) « Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme antimusulman, en Europe ».

5. L'Assemblée souligne que la banalisation d'une telle représentation s'accompagne d'une montée de l'intolérance envers les individus (défenseurs des droits, élus, journalistes) et les institutions (universités, organes de presse) favorables à l'accueil et à l'intégration des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. Elle appelle à sanctionner les manifestations de cette intolérance, en particulier les entraves aux libertés fondamentales notamment aux libertés de réunion et d'association, d'expression et de la presse, ou encore les atteintes à l'intégrité physique et morale des personnes.

6. Rappelant la Recommandation Rec(97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine » selon laquelle le discours de haine et l'intolérance minent « la sécurité démocratique, la cohésion culturelle et le pluralisme », l'Assemblée:

6.1. réitère l'importance pour tous les États membres de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177);

6.2. salue le travail de la Commission européenne contra le racisme et l'intolérance (ECRI), et appelle les États membres à harmoniser leurs cadres juridiques en accord avec la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine;

6.3. exhorte les États membres à renforcer les mesures visant à protéger les débats politiques des ingérences et des manipulations étrangères, en particulier pendant les campagnes électorales, et lorsque le but est de répandre la haine et les discours xénophobes.

7. Rappelant les recommandations aux agents publics, organes élus et partis poli-

tiques formulées dans la Recommandation CM/Rec(2022)16 et rappelant la Résolution 1546 (2007) « Le code de bonne conduite des partis politiques », la Résolution 1889 (2012) « Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales » et la Résolution 2275 (2019) « Rôle et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance », l'Assemblée:

7.1. rappelle que les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile font partie intégrante des sociétés européennes et appelle les partis politiques et les médias à se faire l'écho de cette réalité, de manière constructive. Elle renouvelle son soutien aux groupes sous-représentés, notamment les personnes migrantes, au processus électoral en tant que candidats ou électeurs;

7.2. souligne la nécessité, ainsi que l'a mis en exergue le Comité des Ministres dans la Recommandation CM/Rec(2022)10 sur des politiques et une gouvernance multinationaux pour l'intégration interculturelle, d'une « approche stratégique et cohérente à tous les niveaux de gouvernement afin de garantir l'efficacité et la pérennité des politiques dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes » et de « favoriser un sentiment d'appartenance commun et pluraliste en valorisant la diversité, de renforcer la confiance sociale et la cohésion de la communauté grâce à une interaction significative entre des personnes de différents milieux socioculturels »;

7.3. rappelle l'obligation et la responsabilité morale pour les hommes et les femmes politiques de n'utiliser ni propos haineux ni vocabulaire stigmatisant, et de condamner immédiatement et clairement leur utilisation par autrui; elle réitère son appel aux partis politiques à adopter des instruments d'autorégulation qui interdisent et sanctionnent l'utilisation du discours de haine par leurs membres;

7.4. rappelle que l'État de droit, la démocratie et les droits humains sont les piliers du patrimoine constitutionnel de l'Europe et appelle les Partis politiques

européens à se conformer au Code de bonne conduite en matière de Partis politiques (CDL-AD(2009)021) qui postule notamment que « les partis politiques ne devraient pas agir contre les valeurs de la CEDH et le principe d'égalité » (article 18);

7.5. invite les partis politiques européens à adhérer à la Charte des partis politiques européens pour une société non-raciste et inclusive, dans sa version révisée de 2022;

7.6. recommande de lever les restrictions autorisées par l'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) concernant l'activité politique des personnes étrangères, en accord avec la Recommandation 799 (1977) « Droits et statuts des étrangers », notant que ce droit est déjà acquis pour les citoyens européens au sein de l'Union européenne. L'Assemblée encourage, en écho aux Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), d'ouvrir aux personnes migrantes résidant légalement en Europe la possibilité d'être membre d'un parti politique afin qu'elles puissent participer à la nomination des représentantes et représentants des partis et qu'elles puissent présenter leur candidature aux élections locales;

7.7. rappelle l'importance de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) adoptée en 1992 et applicable aux personnes résidant légalement sur le territoire européen qui affirme que « la résidence d'étrangers sur le territoire national est désormais une caractéristique permanente des sociétés européennes » et invite les États membres non parties à ce texte à le signer sans plus tarder;

7.8. salue l'adoption par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de la Résolution 431(2018) et de la Recommandation 419(2018) « Le droit

devote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe », salue le travail du Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des migrants subordonné au Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), et appelle à l'intensification de la coopération entre l'Assemblée, le CDADI et le Congrès sur ces enjeux.

8. Dans la lignée des engagements pris par le Comité des Ministres dans la Recommandation CM/Rec(2022)16, l'Assemblée s'engage à jouer pleinement le rôle de promoteur des instruments et normes du Conseil de l'Europe:

8.1. elle encourage vivement le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise à élaborer un code de conduite à destination des candidats et candidates aux élections et/ou des médias pour lutter contre les discours contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'encadrement de la liberté d'expression et l'interdiction du discours de haine. Cette initiative apporterait une réponse aux problèmes récurrents lors des processus électoraux, soulignés dans le Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe (CDL-AD(2020)023), et débattus en 2020 lors de la 17^e conférence européenne des administrations électorales, en particulier concernant les campagnes négatives et le discours de haine durant les campagnes électorales;

8.2. elle encourage l'Alliance parlementaire contre la haine à envisager de se saisir de la question du traitement de la migration et de l'asile pendant les campagnes électorales, dans ses activités;

8.3. elle invite les missions d'observation électorale de l'Assemblée à surveiller, notamment au cours des missions préélectorales, l'usage du discours de haine, y compris du discours de haine subtil, dans le cadre du débat de la campagne électorale en ligne et hors ligne dans le pays concerné, et à rendre compte de cet usage;

8.4. elle s'engage à promouvoir, de manière transversale au sein de ses travaux

et auprès des formations politiques européennes concernées, les Recommandations de Politique Générale de l'ECRI et en particulier la Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, la Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination ainsi que la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non-raciste et inclusive;

8.5. elle appelle de ses vœux la formalisation d'une consultation régulière entre l'Assemblée, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le CDADI, l'ECRI et la Conférence des organisations internationales non-gouvernementales (OING) pour examiner la question du traitement de la migration et de l'asile pendant les campagnes électorales, dans un contexte plus large d'intégration des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, afin de faire converger les standards et les initiatives en la matière par la promotion d'outils de formation destinés aux administrations électorales concernant les normes du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine. L'Assemblée souligne l'importance d'associer la Représentante Spéciale de la Secrétaire Générale sur la Migration et les Réfugiés dans ce processus, notamment dans le cadre de ses missions d'information ainsi qu'au titre de la mise en œuvre 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 en particulier son pilier visant à « Encourager la participation démocratique et renforcer l'inclusion (droits de l'homme et démocratie) ».

9. L'Assemblée réitère la recommandation émise dans la Résolution 2504 (2023) « Protection sanitaire et sociale des travailleuses et des travailleurs sans papiers ou en situation irrégulière » de supprimer la restriction du champ d'application personnel de la Charte sociale européenne (STE n° 35).

10. L'Assemblée recommande aux parlements des États membres:

10.1. de se saisir des préoccupations et recommandations formulées dans la Résolution 2317(2020) « Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes », et la Résolution 1889(2012) précitée;

10.2. de reconnaître, dans un instrument d'autorégulation, la gravité du discours de haine, y compris des discours subtils de haine, et de prévoir des mécanismes effectifs de signalement et de recours contre de tels propos. L'Assemblée recommande que les institutions nationales des droits humains soient associées à ce processus;

10.3. de travailler à l'adoption d'une définition du discours de haine en droit civil ou en droit pénal, ou à amender une telle définition, et de permettre l'examen de recours contre de tels propos en accord avec la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI. L'Assemblée recommande que les institutions nationales des droits humains soient également associées à ce processus;

10.4. de travailler à l'amendement des législations électorales en vigueur afin que les administrations électorales ou d'autres organes compétents soient reconnus comme des organes de veille pouvant saisir une autorité compétente en cas de propos haineux tenus par un candidat ou une candidate durant une campagne électorale. L'Assemblée recommande également de travailler à l'élaboration de mécanismes administratifs permettant de répondre à la tenue de tels propos, et de les sanctionner selon une procédure juste, équitable et rapide;

10.5. de soutenir l'indépendance et la capacité d'action financière des autorités de régulation des médias publics;

10.6. de solliciter des rapports d'information auprès des commissions parlementaires compétentes sur la participation des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile à la vie publique locale;

10.7. de tenir compte, en amont et en aval des réformes législatives sur le thème

de la migration et de l'asile, des analyses et retours d'expérience émanant d'organisations de la société civile, d'universitaires, et d'organes officiels de défense des droits nationaux et européens.

11. L'Assemblée recommande aux groupes de presse et aux médias, dans la lignée de la Recommandation CM/Rec(2022)16:

11.1. d'intégrer et de soutenir les organes d'autorégulation y compris pour les médias privés et les médias en ligne;

11.2. de favoriser la prise de parole par les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'esile dans les contenus les concernant;

11.3. de toujours mettre en contexte des propos orientés relatifs au thème de la migration et de l'asile et de rectifier systématiquement les fausses informations;

11.4. d'exercer une « clause de conscience médiatique » et de refuser la diffusion de paroles ou de contenus anti-démocratiques ou liberticides.

12. Concernant les organisations de la société civile et les associations, l'Assemblée:

12.1. salue l'engagement de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe en faveur d'une approche globale de la migration ainsi qu'énoncé dans la Recommandation CONF/AG(2023)REC2 « Pour une approche globale des droits des réfugiés et des migrants et du rôle de la société civile » et l'encourage à promouvoir l'enregistrement des organisations fondées par les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile et à faciliter leur représentation au sein de la Conférence;

12.2. recommande que les organisations de la société civile, y compris celles fondées par les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, communiquent activement auprès des partis politiques et des médias pour partager leurs analyses et, lorsque cela est approprié, des recommandations d'ordre politique en amont et durant les campagnes électorales;

12.3. encourage les instituts de recherche à poursuivre une large diffusion de leurs travaux sur la migration et l'asile et les engage à convier les hommes et les femmes politiques à débattre publiquement sur le thème de la migration et de l'asile.

13. A la lumière des enjeux visés par la présente résolution, l'Assemblée soutient le développement d'un projet de coopération parlementaire avec les parlements nationaux sur le rôle des partis politiques comme garants de la sécurité démocratique en Europe et promoteurs d'une offre politique pluraliste sur le thème de la migration et de l'esile, dans le plein respect des normes et valeurs du Conseil de l'Europe.

14. L'Assemblée appelle à une coopération renforcée paneuropéenne contre le discours de haine et les discriminations touchant notamment au traitement de la migration et de l'esile en campagne électorale. Une telle coopération pourrait impliquer les entités compétentes de l'Organisation et ses partenaires tels que l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA), le Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI), le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (EQUINET), et l'OSCE/BIDDH.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2525 (2024) ⁽¹⁾

Il tema della migrazione e dell'asilo in campagna elettorale e le conseguenze sull'accoglienza dei migranti e sui loro diritti

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. La Dichiarazione di Reykjavík adottata in occasione del Quarto Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa richiama i principi dell'Organizzazione di fronte alle sfide ai diritti umani, allo Stato di diritto e alla pace in Europa, tra cui l'arretramento della democrazia, le violazioni alla libertà di espressione e la proliferazione dell'incitamento all'odio. L'Assemblea parlamentare ritiene che il modo in cui è affrontato il tema della migrazione e dell'asilo si trovi al crocevia di queste numerose questioni.

2. Considerando che le elezioni sono momenti strutturanti per la democrazia, l'Assemblea è preoccupata per l'intensificarsi di una copertura di parte e faziosa del tema della migrazione e dell'asilo durante le campagne elettorali, che legittima proposte politiche tese a ostacolare l'accesso ai diritti per i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo, in contrasto con le norme del Consiglio d'Europa.

3. L'Assemblea riconosce l'importanza di garantire l'espressione di opinioni pluralistiche e persino divergenti sul tema delle migrazioni e dell'asilo durante le campagne

elettorali. Tuttavia, sottolinea con fermezza che l'incitamento all'odio e le misure discriminatorie non possono costituire un programma politico rispettoso dei principi e delle norme del Consiglio d'Europa e invita i Governi degli Stati membri e gli attori principali coinvolti nell'elaborazione e nella diffusione della propaganda elettorale ad attuare la Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri sul contrasto ai discorsi d'odio. L'Assemblea sottolinea l'urgente necessità di una forte volontà politica per porre fine alla strumentalizzazione del tema della migrazione e dell'asilo a fini elettorali, in modo che sia affrontato in modo equilibrato, tenendo conto di tutti gli aspetti problematici coinvolti.

4. L'Assemblea ricorda che la questione della migrazione e dell'asilo non può essere ridotta a questioni di sicurezza e invita i politici e i *media* a prendere coscienza con urgenza delle conseguenze sulla coesione sociale e sull'ordine pubblico di tale modo di affrontare l'argomento. Esprime profonda preoccupazione per il conseguente aumento della violenza verbale e fisica contro gli stranieri o coloro che sono percepiti come tali, in particolare le persone fortemente connotate da un punto di vista razziale e i membri di comunità religiose minoritarie. L'Assemblea ricorda, in particolare, le preoccupazioni espresse nella Risoluzione 2457(2022) «Sensibilizzare e

(1) *Dibattito in Assemblea* del 23 gennaio 2024 (3^a seduta) (cfr. Doc. 15832, relazione della Commissione Migrazioni, rifugiati e sfollati. Relatore: Pierre-Alain FRIDEZ. *Testo adottato dall'Assemblea* il 23 gennaio 2024 (3^a seduta).

combattere l'islamofobia o il razzismo anti-musulmano in Europa ».

5. L'Assemblea sottolinea che la banalizzazione di questi punti di vista è accompagnata da un aumento dell'intolleranza nei confronti di individui (difensori dei diritti, rappresentanti eletti, giornalisti) e istituzioni (università, organi di stampa) che sono a favore dell'accoglienza e dell'integrazione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Chiede di sanzionare le manifestazioni di questa intolleranza, in particolare quando assumono la forma di ostacoli alle libertà fondamentali come la libertà di riunione e di associazione, di espressione e di stampa o di attacchi all'integrità fisica e morale delle persone.

6. Richiamando la Raccomandazione Rec(97)20 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui « discorsi d'odio », secondo cui l'incitamento all'odio e l'intolleranza minano « la sicurezza democratica, la coesione culturale e il pluralismo », l'Assemblea:

6.1. ribadisce l'importanza che tutti gli Stati membri ratifichino il Protocollo n. 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 177);

6.2. accoglie con favore il lavoro della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e invita gli Stati membri ad armonizzare i loro quadri giuridici in linea con la Raccomandazione politica generale n. 15 dell'ECRI sul contrasto al discorso d'odio.

7. Richiamando le raccomandazioni rivolte ai funzionari pubblici, agli organi eletti e ai partiti politici contenute nella Raccomandazione CM/Rec(2022)16 e ricordando la Risoluzione 1546 (2007) « Il codice di buone pratiche per i partiti politici », la Risoluzione 1889 (2012) « L'immagine dei migranti e dei rifugiati veicolata durante le campagne elettorali » e la Risoluzione 2275 (2019) « Ruolo e responsabilità dei leader politici nella lotta contro i discorsi d'odio e l'intolleranza », l'Assemblea:

7.1. ricorda che i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo sono parte integrante

delle società europee e invita i partiti politici e i *media* a farsi portavoce di questa realtà in modo costruttivo. Ribadisce il suo sostegno ai gruppi sottorappresentati, in particolare ai migranti, nel processo elettorale come candidati o elettori;

7.2. sottolinea la necessità, come evidenziato dal Comitato dei Ministri nella Raccomandazione CM/Rec(2022)10 sulle politiche e la *governance* multilivello per l'integrazione interculturale, di un « approccio strategico e coerente a tutti i livelli di governo per garantire l'efficacia e la sostenibilità delle politiche nel campo dell'integrazione e dell'inclusione dei migranti » e di « promuovere un senso di appartenenza comune e pluralista valorizzando la diversità, rafforzando la fiducia sociale e la coesione della comunità attraverso un'interazione significativa tra persone provenienti da contesti socio-culturali diversi »;

7.3. ricorda l'obbligo e la responsabilità morale dei politici di non utilizzare discorsi d'odio o un linguaggio stigmatizzante e di condannare immediatamente e esplicitamente il loro uso da parte di altri; ribadisce l'invito ai partiti politici ad adottare strumenti di autoregolamentazione che vietino e sanzionino i discorsi d'odio pronunciati dai loro membri;

7.4. ricorda che lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti umani sono i pilastri del patrimonio costituzionale europeo e invita i partiti politici europei a rispettare il Codice di buona condotta in materia di partiti politici (CDL-AD(2009)021), che stabilisce in particolare che « i partiti politici non devono agire contro i valori della CEDU e il principio di uguaglianza » (articolo 18);

7.5. invita i partiti politici europei ad aderire alla Carta dei partiti politici europei per una società non razzista e inclusiva, nella sua versione riveduta del 2022;

7.6. raccomanda l'abolizione delle restrizioni autorizzate dall'articolo 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5) all'attività politica degli stranieri, in conformità con la Raccomandazione 799 (1977) « I diritti e lo *status* degli stranieri », osservando che questo diritto è

già acquisito dai cittadini europei all'interno dell'Unione europea. L'Assemblea incoraggia, in accordo con le Linee guida sulla regolamentazione dei partiti politici della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), ad aprire l'iscrizione ai partiti politici agli immigrati che risiedono legalmente in Europa, affinché possano partecipare alla nomina dei rappresentanti dei partiti e candidarsi alle elezioni locali;

7.7. ricorda l'importanza della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STE n. 144), adottata nel 1992 e applicabile alle persone che risiedono legalmente sul territorio europeo, che afferma che « il soggiorno di stranieri sul territorio nazionale è ormai una caratteristica permanente delle società europee » e invita gli Stati membri che non sono parte a questo testo a firmarlo senza ulteriori ritardi;

7.8. accoglie con favore l'adozione da parte del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa della Risoluzione 431(2018) e della Raccomandazione 419(2018) « Il diritto di voto a livello locale come parte dell'integrazione sostenibile dei migranti e degli sfollati nei comuni e nelle regioni d'Europa », esprime soddisfazione per il lavoro svolto dal Comitato di esperti sull'integrazione interculturale dei migranti, che riferisce al Comitato direttivo sulla lotta alla discriminazione, alla diversità e all'inclusione (CDADI), e chiede di intensificare la cooperazione tra l'Assemblea, il CDADI e il Congresso su questi temi.

8. In linea con gli impegni assunti dal Comitato dei Ministri nella Raccomandazione CM/Rec(2022)16, l'Assemblea si impegna a svolgere appieno il suo ruolo di promotore degli strumenti e delle norme del Consiglio d'Europa:

8.1. incoraggia vivamente il Consiglio per le elezioni democratiche e la Commis-

sione di Venezia a elaborare un codice di condotta per i candidati alle elezioni e/o per i *media*, al fine di contrastare la narrativa in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla regolamentazione della libertà di espressione e sul divieto dei discorsi di odio. Questa iniziativa fornirebbe una risposta ai problemi ricorrenti durante i processi elettorali, evidenziati nel Rapporto sul diritto elettorale e l'amministrazione elettorale in Europa (CDL-AD(2020)023) e discussi nel 2020 alla 17^a Conferenza europea delle amministrazioni elettorali, in particolare per quanto riguarda le campagne negative e i discorsi d'odio durante le campagne elettorali;

8.2. esorta l'Alleanza interparlamentare contro l'odio a considerare nelle sue attività la questione di come viene affrontato il tema della migrazione e dell'asilo durante le campagne elettorali;

8.3. si impegna a promuovere, in maniera trasversale in tutto il suo lavoro e insieme alle formazioni politiche europee interessate, le Raccomandazioni politiche generali dell'ECRI, in particolare la Raccomandazione politica generale n. 15 sulla lotta all'odio, la Raccomandazione politica generale n. 16 sulla protezione dei migranti irregolari contro la discriminazione e la Carta riveduta dei partiti politici europei per una società non razzista e inclusiva;

8.4. chiede di formalizzare una consultazione regolare con il Congresso dei poteri locali e regionali, la CDADI, l'ECRI e la Conferenza delle organizzazioni non governative internazionali (ONG) per esaminare la questione di come viene affrontato il tema della migrazione e dell'asilo durante le campagne elettorali, in un contesto più ampio di integrazione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo, con l'obiettivo di far convergere le norme e le iniziative in questo settore, promuovendo strumenti di formazione per le amministrazioni elettorali sulle norme del Consiglio d'Europa in materia di contrasto al discorso d'odio. L'Assemblea sottolinea l'importanza di coinvolgere la Rappresentante speciale del Se-

gretario generale per le migrazioni e i rifugiati in questo processo, in particolare nel quadro delle sue indagini conoscitive e nell'attuazione 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, in particolare, del pilastro dedicato a « incoraggiare la partecipazione democratica e rafforzare l'inclusione (diritti umani e democrazia) ».

9. L'Assemblea ribadisce la raccomandazione formulata nella Risoluzione 2504 (2023) « Salute e protezione sociale dei lavoratori privi di documenti o irregolari » di eliminare la restrizione del campo di applicazione personale della Carta sociale europea (STE n. 35).

10. L'Assemblea raccomanda ai Parlamenti degli Stati membri di:

10.1. fare proprie le preoccupazioni e le raccomandazioni espresse nella Risoluzione 2317(2020) « Minacce alla libertà dei media e alla sicurezza dei giornalisti » e nella citata Risoluzione 1889(2012);

10.2. riconoscere, in uno strumento di autoregolamentazione, la gravità dell'incitamento all'odio, compresi i discorsi d'odio subdoli, e fornire meccanismi efficaci per denunciare e contrastare tali discorsi. L'Assemblea raccomanda di coinvolgere in questo processo le istituzioni nazionali per i diritti umani;

10.3. impegnarsi per l'adozione o la modifica della definizione di discorso d'odio nel diritto civile o penale e facilitare l'esame dei procedimenti legali contro tali discorsi in conformità con la Raccomandazione politica generale n. 15 dell'ECRI. L'Assemblea raccomanda di coinvolgere in questo processo anche le istituzioni nazionali per i diritti umani;

10.4. impegnarsi a modificare la legislazione elettorale esistente in modo che le amministrazioni elettorali o altri organismi competenti siano riconosciuti come organi di controllo autorizzati ad adire un'autorità competente nei casi di discorsi di odio pronunciati da un candidato durante una

campagna elettorale. L'Assemblea raccomanda inoltre di lavorare per sviluppare meccanismi amministrativi per rispondere a questa narrativa e sanzionarla secondo una procedura giusta, equa e rapida;

10.5. sostenere l'indipendenza e la capacità finanziaria delle autorità di regolamentazione dei *media* pubblici;

10.6. richiedere alle commissioni parlamentari competenti rapporti informativi sulla partecipazione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo alla vita pubblica locale;

10.7. prendere in considerazione, a monte e a valle delle riforme legislative in materia di migrazione e asilo, le analisi e i *feedback* delle organizzazioni della società civile, degli accademici e degli organismi ufficiali di tutela dei diritti nazionali ed europei.

11. L'Assemblea raccomanda che i gruppi di stampa e i *media*, in linea con la Raccomandazione CM/Rec(2022)16:

11.1. integrino e sostengano gli organismi di autoregolamentazione, anche per i *media* privati e *online*;

11.2. promuovano la partecipazione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo ai contenuti che li riguardano;

11.3. contestualizzino sempre le notizie faziose sulle questioni di migrazione e asilo e correggano sistematicamente le false informazioni;

11.4. esercitino una « clausola di coscienza mediatica » rifiutando di trasmettere parole o contenuti antidemocratici o liberticidi.

12. Per quanto riguarda le organizzazioni e le associazioni della società civile, l'Assemblea:

12.1. accoglie con favore l'impegno della Conferenza delle ONG del Consiglio d'Europa in favore di un approccio globale alla migrazione, come indicato nella Raccomandazione CONF/AG(2023)REC2 « Per un approccio globale ai diritti dei rifugiati e dei migranti e al ruolo della società civile » e la incoraggia a promuovere la

registrazione delle organizzazioni fondate da migranti, rifugiati e richiedenti asilo e a facilitare la loro rappresentanza in seno alla Conferenza;

12.2. raccomanda che le organizzazioni della società civile, comprese quelle fondate da migranti, rifugiati e richiedenti asilo, comunichino attivamente con i partiti politici e i *media* per condividere le loro analisi e, se del caso, le raccomandazioni di ordine politico prima e durante le campagne elettorali;

12.3. incoraggia gli istituti di ricerca a continuare a diffondere ampiamente il loro lavoro sulle migrazioni e l'asilo e li esorta a invitare i politici a discutere pubblicamente sul tema.

13. Alla luce delle questioni a cui si fa riferimento nella presente risoluzione, l'As-

semblea sostiene lo sviluppo di un progetto di cooperazione parlamentare con i Parlamenti nazionali sul ruolo dei partiti politici come garanti della sicurezza democratica in Europa e promotori di un'offerta politica pluralista sul tema della migrazione e dell'asilo, nel pieno rispetto degli *standard* e dei valori del Consiglio d'Europa.

14. L'Assemblea chiede una maggiore cooperazione paneuropea contro l'incitamento all'odio e la discriminazione, in particolare in relazione al trattamento della migrazione e dell'asilo durante le campagne elettorali. Tale cooperazione potrebbe coinvolgere gli enti competenti dell'Organizzazione e i suoi *partner*, come l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), la Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI), la Rete europea degli organismi per l'uguaglianza (EQUINET) e l'OSCE/ODIHR.

