

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. **XII-bis**
n. **56**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2147 (2017)

—————

La necessità di riformare le politiche migratorie europee

—————
Trasmessa il 2 febbraio 2017
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2147 (2017) ⁽¹⁾

Provisional version

The need to reform European migration policies

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly is very much concerned about the failure of European leaders to find a common policy approach and effectively address the ongoing migration and refugee crisis, including the continuing loss of lives in the Mediterranean Sea, inadequate reception conditions, responsibility sharing between States with regard to mass inflows of people, violence at the borders and against migrants, and the ensuing loss of public confidence in governments and European institutions to deal with the crisis.

2. Europe's inadequate response to unfolding developments and continuing mass arrivals of refugees and migrants has revealed systemic weaknesses of existing legal instruments and mechanisms, including the inability to control external European Union borders, the practical inapplicability of the Dublin Regulation, dysfunctional asylum systems as well as divisions amongst countries, depending on their political stances and geographic situations.

3. Furthermore, the Assembly regrets the absence of a global and comprehensive vision for the management of migration flows and sustainable solutions as well as the lack of a serious debate at European level on the migration phenomenon in a long-term perspective and its consequences for host societies.

4. The Assembly welcomes the continuous efforts of Turkey and Germany, which have taken in most of the recent influx of refugees and irregular migrants, and recognises the efforts made by Italy and Greece faced with receiving, as countries of first arrival, the main flows of refugees and migrants.

5. Several recent terrorist attacks committed by refugees or asylum seekers raise questions about security.

6. Another point of concern is that cultural and social integration sometimes fails, increasing the risk of radicalisation of some young people of a migrant background, including second and third generations.

7. Furthermore, the Assembly stresses that the right and obligation to protect national and European Union external borders is not incompatible with the commitment to uphold international humanitarian law.

8. Regrettably, dysfunctional status determination procedures do not allow for quick distinctions between people in real need of international protection and other migrants. Combined with inefficient return

(1) *Assembly debate* on 26 January 2017 (7th Sitting) (see Doc. 14248, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Ian Liddell-Grainger). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2017 (7th Sitting).

policies this compromises the concept of international protection and may lead to abuses. The Assembly believes that it is of crucial importance to strengthen the existing legal and policy framework at the national and European level with a view to ensuring efficiency of the asylum system.

9. The Assembly refers to its Resolution 2000 (2014) on the large-scale arrival of mixed migratory flows on Italian shores, Resolution 2088 (2016) « The Mediterranean Sea: a front door to irregular migration », Resolution 2118 (2016) « Refugees in Greece: challenges and risks – A European responsibility », Resolution 2073 (2015) « Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges », Resolution 2109 (2016) on the situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016, Resolution 2072 (2015) « After Dublin – the urgent need for a real European asylum system », Resolution 2089 (2016) on organised crime and migrants; as well as Resolution 2113 (2016) « After the Brussels attacks, an urgent need to address security failures and step up counter-terrorism co-operation », Resolution 2090 (2016) on combating international terrorism while protecting Council of Europe standards and values, and Resolution 2093 (2016) « Recent attacks against women: the need for honest reporting and a comprehensive response.

10. In consequence, the Assembly calls on:

10.1. the Council of Europe member States to:

10.1.1. engage in a meaningful dialogue involving the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and other international stakeholders on the interpretation of legal provisions of the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, including the criteria for qualifying for status, as well as on the issue of definition of a third safe country;

10.1.2. step up efforts to find a constructive solution concerning more negotiated repartition of responsibility sharing with a view to fully implementing

the European Council's conclusions of June 2015 with regard to relocation and resettlement of refugees;

10.1.3. continue search and rescue operations in the Mediterranean Sea on at least as large a scale as at present;

10.1.4. explore possibilities for increasing legal channels for migration, including enhanced resettlement and admission for humanitarian reasons as well as family reunification with a view to putting a halt to illegal migration;

10.1.5. explore and promote initiatives to support institutional and normative capacity building of countries of origin and transit;

10.1.6. reflect on the emerging challenges faced by integration policies, including threats for security and radicalisation;

10.1.7. make full use of the Council of Europe Development Bank with regard to social projects relating to the reception of migrants and their integration;

10.2. the European Union member States and institutions to:

10.2.1. ensure the efficiency of external border controls by implementing measures proposed by the European Commission in its Package of proposals validated by the European Parliament in July 2016, and in particular by providing for proper funding and functioning of a new European Border and Coast Guard Agency in compliance with the applicable European and international standards;

10.2.2. increase the efficiency of return policies by mandating a newly established European Return Office with adequate financing and operational powers; harmonise return practices throughout Europe and consider possible cost-sharing;

10.2.3. explore possibilities for better identifying people in need of international protection and organising external processing of asylum applications by means of safer procedures established outside Europe in safe third countries, provided that

the human rights of the asylum seekers are safeguarded as already recommended by the Assembly in previous resolutions and according to EU standards;

10.2.4. provide adequate financial and substantial support for Greece and Italy to ensure proper reception conditions for refugees and migrants and the functioning of hotspots in accordance with earlier commitments.

11. The Assembly recognises the need to engage meaningfully in dialogue with the Turkish Government for effective burden-sharing schemes in face of the magnitude of the refugee crisis faced in Turkey.

12. The Assembly resolves to continue its reflection on these questions and take stock of the progress achieved on the occasion of the Migration Debate to be held during its June 2017 part-session.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2147 (2017) ⁽¹⁾

Version provisoire

La nécessité de réformer les politiques migratoires européennes

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire est très préoccupée par l'incapacité des dirigeants européens à trouver des moyens d'action communs et à traiter avec efficacité la crise actuelle des migrations et des réfugiés, dont la perte continue de vies humaines en mer Méditerranée, l'inadéquation des conditions d'accueil, le partage des responsabilités entre les Etats concernant l'afflux massif de personnes, les violences aux frontières et contre les migrants et, en conséquence, la perte de confiance des citoyens dans la capacité des gouvernements et des institutions européennes à faire face à la crise.

2. Le caractère inapproprié de la réaction de l'Europe à la situation migratoire et à l'arrivée massive continue de réfugiés et de migrants a mis en lumière les failles systémiques des instruments et mécanismes juridiques en vigueur, dont l'incapacité à contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne, le caractère inapplicable

du Règlement de Dublin dans la pratique, le dysfonctionnement des systèmes d'asile ainsi que les divisions entre les Etats en fonction de leurs prise de position politique et situation géographique.

3. En outre, l'Assemblée déplore le manque de vision d'ensemble de la gestion des flux migratoires et de solutions durables ainsi que l'absence de débat sérieux, à l'échelon européen, sur le phénomène migratoire dans une perspective à long terme et ses conséquences pour les sociétés d'accueil.

4. L'Assemblée se félicite des efforts constants de la Turquie et de l'Allemagne pour prendre en charge la plupart des réfugiés et migrants irréguliers récemment arrivés sur leur territoire et reconnaît les efforts consentis par l'Italie et la Grèce confrontées à la réception – en tant que pays d'arrivée – des principaux flux de réfugiés et de migrants.

5. Plusieurs attentats terroristes récents commis par des réfugiés ou demandeurs d'asile soulèvent des questions de sécurité.

6. Un autre sujet de préoccupation est que l'intégration culturelle et sociale est parfois un échec, augmentant le risque de radicalisation de certains jeunes d'origine immigrée, y compris de deuxième et troisième générations.

7. En outre, l'Assemblée souligne que le droit et l'obligation de protéger les frontières nationales et extérieures de l'Union européenne ne sont pas incompatibles avec

(1) *Assembly debate* on 25 January 2017 (6th Discussion par l'Assemblée le 26 janvier 2017 (7^e séance) (voir Doc. 14248, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Ian Liddell-Grainger). *Texte adopté* par l'Assemblée le 26 janvier 2017 (7^e séance).

l'engagement de faire respecter le droit humanitaire international.

8. Malheureusement, le dysfonctionnement des procédures de détermination du statut des migrants ne permet pas de distinguer rapidement les personnes ayant réellement besoin de protection internationale des autres migrants. Cette situation, couplée à des politiques de retour inadéquates, met à mal le concept de protection internationale et peut conduire à des abus. L'Assemblée estime qu'il est capital de renforcer le cadre politique et juridique existant aux niveaux national et européen afin de garantir l'efficacité du système d'asile.

9. L'Assemblée renvoie à ses Résolution 2000 (2014) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, Résolution 2088 (2016) « La Méditerranée: une porte d'entrée pour les migrations irrégulières », Résolution 2118 (2016) « Les réfugiés en Grèce: défis et risques – Une responsabilité européenne », Résolution 2073 (2015) « Pays de transit: relever les nouveaux défis de la migration et de l'asile », Résolution 2109 (2016) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE- Turquie du 18 mars 2016, Résolution 2072 (2015) « Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile », Résolution 2089 (2016) sur le crime organisé et les migrants, ainsi qu'aux Résolution 2113 (2016) « Après les attaques de Bruxelles, un besoin urgent de répondre aux défaillances de sécurité et de renforcer la coopération contre le terrorisme », Résolution 2090 (2016) « Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe » et Résolution 2093 (2016) « Attaques récentes contre des femmes: nécessité d'une communication objective et d'une réponse globale ».

10. En conséquence, l'Assemblée appelle:

10.1. les Etats membres du Conseil de l'Europe:

10.1.1. à engager un dialogue digne de ce nom avec le Haut-Commissariat des

Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres acteurs internationaux sur l'interprétation des dispositions juridiques de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, dont les conditions de reconnaissance du Statut, ainsi que sur la question de la définition d'un « pays tiers sûr »;

10.1.2. à intensifier leurs efforts pour trouver une solution constructive concernant une répartition plus négociée des responsabilités afin de mettre pleinement en œuvre les conclusions de juin 2015 du Conseil européen concernant la relocalisation et la réinstallation des réfugiés;

10.1.3. à continuer les opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée à une échelle au moins aussi vaste qu'à l'heure actuelle;

10.1.4. à étudier les possibilités de développer les filières de migration légales, y compris d'augmenter la proportion de relocalisations et d'admissions pour des raisons humanitaires ainsi que le regroupement familial en vue de mettre un terme aux migrations irrégulières;

10.1.5. à étudier et promouvoir les initiatives de renforcement des capacités institutionnelles et normatives des pays d'origine et de transit;

10.1.6. à réfléchir aux nouveaux défis à relever concernant les politiques d'intégration, dont les menaces pour la sécurité et la radicalisation;

10.1.7. à tirer pleinement parti de la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre des projets sociaux concernant l'accueil des migrants et leur intégration.

10.2. les Etats membres et les institutions de l'Union européenne:

10.2.1. à garantir l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures en appliquant les mesures suggérées par la Commission européenne dans sa série de propositions validées par le Parlement européen en juillet 2016, et notamment en

assurant le financement et le fonctionnement du nouveau Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes en conformité avec les normes européennes et internationales qui s'appliquent en la matière;

10.2.2. à accroître l'efficacité des politiques de retour en dotant le Bureau européen pour les opérations de retour nouvellement créé des ressources et moyens opérationnels nécessaires; à harmoniser les pratiques de retour dans toute l'Europe et à envisager un partage des coûts;

10.2.3. à étudier les moyens de mieux repérer les personnes ayant besoin d'une protection internationale et d'organiser le traitement externe des demandes d'asile dans le cadre de procédures sûres établies hors d'Europe dans des pays tiers sûrs, pour autant que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile soient garan-

tis, comme l'a déjà recommandé l'Assemblée dans des précédentes résolutions et conformément aux normes de l'Union européenne;

10.2.4. à apporter à la Grèce et à l'Italie un soutien financier et matériel approprié pour garantir de bonnes conditions d'accueil des réfugiés et des migrants et le fonctionnement des centres de crise conformément aux engagements antérieurs.

11. L'Assemblée reconnaît la nécessité d'engager de manière significative un dialogue avec le gouvernement turc pour un programme effectif de partage du fardeau au regard de l'importance de la crise des réfugiés à laquelle la Turquie est confrontée.

12. L'Assemblée décide de poursuivre sa réflexion sur ces questions et de faire le bilan des progrès réalisés à l'occasion du débat sur les migrations qui se tiendra au cours de la partie de session de juin 2017.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2147 ⁽¹⁾

La necessità di riformare le politiche migratorie europee

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare è oltremodo preoccupata dal fatto che i leader europei non riescano a trovare un approccio politico comune e ad affrontare efficacemente la perdurante crisi migratoria e dei rifugiati, che comporta la perdita di vite umane nel Mediterraneo, condizioni di accoglienza inadeguate, la condivisione di responsabilità tra gli Stati membri nei confronti del massiccio afflusso di persone, violenza alle frontiere e contro i migranti e la conseguente perdita di fiducia, da parte dei cittadini, nella capacità dei Governi e delle istituzioni europee di affrontare la crisi.

2. La risposta inadeguata dell'Europa agli sviluppi in atto e al proseguire degli arrivi in massa di profughi e migranti ha messo a nudo le debolezze sistemiche degli strumenti e dei meccanismi giuridici esistenti, compresa l'incapacità di controllare le frontiere esterne dell'Unione europea, la pratica inapplicabilità del Regolamento di Dublino, le disfunzioni dei sistemi di asilo e le divisioni tra Paesi a seconda delle loro posizioni politiche e situazioni geografiche.

3. L'Assemblea deplora inoltre l'assenza di una visione globale e completa della

gestione dei flussi migratori e di soluzioni sostenibili, così come la mancanza di un serio dibattito a livello europeo sul fenomeno migratorio in una prospettiva di lungo periodo e sulle sue conseguenze per le società di accoglienza.

4. L'Assemblea plaude al costante impegno di Turchia e Germania, che hanno accolto gran parte del recente afflusso di profughi e migranti irregolari, e riconosce gli sforzi compiuti da Italia e Grecia, alle prese, quali paesi di primo arrivo, con l'accoglienza dei principali flussi di profughi e migranti.

5. Diversi attacchi terroristici recentemente commessi da profughi o da richiedenti asilo sollevano interrogativi in merito alla sicurezza.

6. Un altro elemento di preoccupazione è che talvolta l'integrazione culturale e sociale fallisce, aumentando il rischio di radicalizzazione di alcuni giovani di estrazione migrante, comprese le seconde e terze generazioni.

7. L'Assemblea sottolinea, inoltre, che il diritto e il dovere di proteggere le frontiere nazionali e quelle esterne dell'Unione europea non è incompatibile con l'impegno all'osservanza del diritto internazionale umanitario.

8. Le disfunzioni delle procedure di determinazione dello status non consentono, purtroppo, di distinguere rapidamente le persone realmente bisognose di protezione internazionale dagli altri migranti. Ciò, in combinazione con l'inefficienza delle politiche di rimpatrio, compromette il concetto di protezione internazio-

(1) *Discussione di Assemblea* del 26 gennaio 2017 (VII^a (cfr. Doc. 14248, relazione della Commissione Migrazioni, profughi e sfollati, relatore: On. Ian Lidell-Grainger). *Testo adottato dall'Assemblea* il 26 gennaio 2017 (VII^a seduta).

nale e può portare ad abusi. L'Assemblea ritiene che sia di cruciale importanza rafforzare il quadro giuridico e politico esistente a livello nazionale ed europeo allo scopo di garantire l'efficienza del sistema di asilo.

9. L'Assemblea richiama le sue Risoluzioni 2000 (2014) su «L'arrivo su vasta scala dei flussi migratori misti sulle coste italiane», 2088 (2016) su «Il Mediterraneo: una porta d'ingresso per la migrazione irregolare», 2118 (2016) su «I profughi in Grecia: criticità e rischi – una responsabilità europea», 2073 (2015) su «I paesi di transito: come rispondere alle nuove sfide in materia di migrazione e di asilo», 2109 (2016) su «La situazione dei profughi e dei migranti nel contesto dell'accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016», 2072 (2015) su «Il dopo Dublino – l'urgenza di un autentico sistema europeo di asilo», 2089 (2016) su «Criminalità organizzata e migranti», come pure le Risoluzioni 2113 (2016) su «La necessità urgente di far fronte alle falle nella sicurezza e intensificare la cooperazione in materia di lotta al terrorismo dopo gli attacchi di Bruxelles», 2090 (2016) su «Come combattere il terrorismo internazionale salvaguardando le norme e i valori del Consiglio d'Europa» e 2093 (2016) su «I recenti attacchi alle donne: la necessità di un'informazione onesta e di una risposta globale».

10. Di conseguenza, l'Assemblea chiede:

10.1. agli Stati membri del Consiglio d'Europa di:

10.1.1. intavolare un dialogo concreto, che includa l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e gli altri soggetti internazionali interessati, in merito all'interpretazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 sullo statuto dei rifugiati, compresi i criteri per beneficiarne, nonché alla questione della definizione di Paese terzo sicuro;

10.1.2. intensificare gli sforzi a favore di una soluzione costruttiva che comporti una ripartizione più negoziata delle responsabilità ai fini della piena attuazione

delle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2015 in materia di ricollocazione e reinsediamento dei profughi;

10.1.3. continuare le operazioni di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo su scala vasta almeno quanto l'attuale;

10.1.4. approfondire le possibilità d'incremento dei canali legali per la migrazione, compreso un maggior ricorso al reinsediamento e all'ammissione per motivi umanitari, nonché al ricongiungimento familiare, allo scopo di arginare la migrazione illegale;

10.1.5. approfondire e promuovere iniziative a sostegno del rafforzamento delle capacità istituzionali e normative dei Paesi di origine e transito;

10.1.6. riflettere sulla sfide emergenti che si pongono alle politiche d'integrazione, comprese le minacce alla sicurezza e la radicalizzazione;

10.1.7. utilizzare appieno la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa per quanto riguarda i progetti sociali relativi all'accoglienza dei migranti e alla loro integrazione;

10.2. agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione europea di:

10.2.1. garantire l'efficienza dei controlli alle frontiere esterne attuando le misure proposte dalla Commissione europea nel suo Pacchetto di proposte ratificato dal Parlamento europeo nel luglio 2016, e in particolare prevedendo l'adeguato finanziamento e funzionamento di una nuova Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera conformemente alle norme europee e internazionali applicabili;

10.2.2. accrescere l'efficienza delle politiche di rimpatrio affidandone l'incarico a un Ufficio europeo dei rimpatri di nuova costituzione, dotato di finanziamenti e poteri operativi adeguati; armonizzare le pratiche in materia di rimpatri in tutta Europa e considerare le possibilità di condivisione dei costi;

10.2.3. approfondire le possibilità di una migliore identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale e di organizzazione del trattamento delle richieste di asilo all'esterno dell'Unione, per mezzo di procedure più sicure poste in essere fuori dall'Europa in Paesi terzi sicuri, purché i diritti umani dei richiedenti asilo siano salvaguardati come già raccomandato dall'Assemblea in precedenti risoluzioni e in osservanza delle norme UE;

10.2.4. fornire alla Grecia e all'Italia un adeguato sostegno finanziario e materiale per garantire condizioni di accoglienza adeguate ai profughi e ai migranti

e un funzionamento dei centri d'identificazione (hotspots) conforme agli impegni precedentemente assunti.

11. L'Assemblea riconosce la necessità d'intavolare un dialogo sostanziale con il Governo turco per giungere a schemi di ripartizione degli oneri efficaci di fronte all'entità della crisi dei profughi in cui versa la Turchia.

12. L'Assemblea decide di continuare ad approfondire queste questioni e di fare il punto sui progressi realizzati in occasione della Discussione sulla migrazione che si terrà nel corso della sua tornata del giugno 2017.

PAGINA BIANCA



170122019340