

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 182

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2320

—————

Gli obblighi internazionali relativi al rimpatrio
dei minori dalle aree di conflitto e di guerra

—————

Trasmessa il 5 febbraio 2020

—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2321 (2020)⁽¹⁾

Provisional version

International obligations concerning the repatriation of children from war and conflict zones

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly is appalled by the dire situation of the children in Syria and Iraq whose parents, believed to be affiliated to ISIS/Daesh, are citizens of Council of Europe member States. Most of these children are below the age of 12, stranded in squalid camps and detention centres, lacking food, shelter from the elements, access to clean water, medical services and education. They are exposed to risks of endemic violence, exploitation and sexual abuse, trafficking, harassment, as well as radicalisation risks. Girls are especially vulnerable and a gender-sensitive approach and policies must be ensured throughout to mitigate risks and exposure. Many of the children are unaccompanied and/or orphans. With every

day passing, more children's lives will be lost or ruined unless the member States concerned act without further delay.

2. The Assembly acknowledges the significant difficulties and challenges national authorities face in their efforts to repatriate these children, as well as the existence of highly polarised opinions within Council of Europe member States on the question of repatriation of these children. The Assembly underlines that these children are neither responsible for the actions of their parents nor do they bear responsibility for the circumstances in which they find themselves. In addition, as stipulated by the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), the Assembly underlines that children are rights holders in their own capacity and hence their rights cannot be undermined by the actions of their parents.

3. The Assembly recalls that all Council of Europe member States have ratified the UNCRC, as well as other relevant Conventions, and have thus undertaken to protect all children and to take all possible steps in practice to ensure that children affected by armed conflict benefit from protection and care. The United Nations, its Security

(1) *Assembly debate* on 30 January 2020 (7th Sitting) (see Doc. 15055, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly* on 30 January 2020 (7th Sitting). See also Recommendation 2169 (2020).

Council and its Agencies have all recalled that children whose parents are believed to have been affiliated to ISIS/Daesh should be considered victims first and foremost.

4. The Assembly underlines that the UNCRC clearly stipulates that a child should not be separated from their parents against their will, unless such separation is necessary for the best interest of the child. Continuing to stay in camps or detention facilities cannot be considered to be in the best interest of the child.

5. The Assembly reminds member States of their obligations and commitments to these children stemming from international and European human rights and humanitarian law, which include, but are not limited to, protection of the right to life, the right to be free of inhumane treatment, protection from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, protection from statelessness, as well as the need to give primary consideration to their best interests in all circumstances. States are also obliged to set up effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, and take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.

6. In the light of the above, the Assembly is convinced that actively repatriating, rehabilitating and (re-)integrating these children without further delay is a human rights obligation and a humanitarian duty. Integrating a child-rights perspective into counter-terrorism efforts is not only a human rights imperative but would also constitute an essential contribution towards the national security of the countries concerned.

7. The Assembly calls on the media to ensure that media coverage does not place children at risk of physical or psychological harm. Media, publication standards, codes of conduct and other safeguards

should be implemented to prevent placing children at risk, violating confidentiality standards and otherwise causing harm to the children or their families, as underlined by the Paris Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups.

8. To this end, the Assembly urges member States to:

8.1. with respect to repatriation:

8.1.1. take all necessary measures to ensure immediate repatriation of all children whose parents, believed to be affiliated to ISIS/Daesh, are citizens of their State, regardless of their age or degree of involvement in the conflict;

8.1.2. repatriate children together with their mothers or primary care givers, unless it is not in the best interest of the child;

8.1.3. avoid taking measures which could result in a child becoming stateless, including by ensuring that every child is registered;

8.1.4. provide urgent assistance to all children in the camps and detention centres in Syria and Iraq with a view to alleviating the humanitarian crisis in these facilities, and to delivering sustainable care and protection to all child victims regardless of their nationality;

8.1.5. raise public awareness of the situation of the children concerned, based on reliable data, with a view to alleviating public concerns related to national security;

8.2. with respect to rehabilitation and (re-)integration:

8.2.1. take all necessary measures to ensure the effective rehabilitation and (re-)integration of all returnee children whose parents, believed to be affiliated to ISIS/Daesh, are citizens of their State;

8.2.2. first and foremost, take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of these children, regardless of

their age or degree of involvement in the conflict;

8.2.3. where children are suspected of having committed criminal acts, adhere to due process and fair trial standards, including the presumption of innocence and the right to an appeal, with the appropriate consideration for age and gender, conforming to child-protection and child-friendly justice standards; if possible, divert children from such criminal proceedings altogether.

9. The Assembly urges the European Union to embed a human-rights approach

and children's rights perspective in its counter-terrorism efforts. This perspective must be at the heart of the policy of « promoting the European way of life », protecting European citizens and values and enabling the emergence of a society that is more resilient to terrorism and radicalism. The Assembly encourages the European Union to continue its support for those involved in the rehabilitation and (re-)integration of repatriated children (justice, social services, local governments, universities, civil society, etc.) and invites it to share the results and lessons learned with all Council of Europe member States.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2321 (2020)⁽¹⁾

Version provisoire

Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par la désastreuse situation des enfants en Syrie et en Irak dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/Daech, sont ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe. La plupart de ces enfants sont âgés de moins de 12 ans, abandonnés dans des camps et des centres de détention sordides; ils manquent de nourriture, de refuge contre les intempéries, d'accès à l'eau potable, de services médicaux et d'éducation. Ils sont exposés aux risques de violence endémique, d'exploitation et d'abus sexuel, de trafic, de harcèlement et de radicalisation. Les filles sont particulièrement vulnérables et une approche et des politiques tenant compte du genre doivent être mises en place tout au long du processus pour atténuer risques et vulnérabilité. Bon nombre de ces enfants ne sont pas accompagnés et/ou sont

orphelins. Au fil des jours, ces enfants seront de plus en plus nombreux à perdre la vie ou à voir leur existence brisée, à moins que les États membres concernés n'agissent sans plus tarder.

2. L'Assemblée reconnaît les difficultés considérables et les défis auxquels les autorités nationales sont confrontées pour rapatrier ces enfants, ainsi que l'extrême polarisation des opinions au sujet de leur rapatriement au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Elle souligne que ces enfants ne sont pas responsables des actes de leurs parents ni des situations dans lesquelles ils se trouvent. En outre, comme le stipule la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), l'Assemblée souligne que les enfants sont titulaires de droits à titre personnel et que leurs droits ne peuvent donc pas être compromis par les actions de leurs parents.

3. L'Assemblée rappelle que les États membres du Conseil de l'Europe ont tous ratifié la CIDE, ainsi que les autres conventions applicables. Ils ont par conséquent pris l'engagement de protéger tous les enfants et de prendre toutes les mesures possibles en pratique pour garantir que les enfants touchés par les conflits armés bénéficient d'une protection et d'une prise en charge. Les Nations Unies, leur Conseil de sécurité et leurs agences ont tous rappelé que les enfants dont on estime que les parents ont fait allégeance

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7e séance) (voir Doc. 15055, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 janvier 2020 (7e séance). Voir également la Recommandation 2169 (2020).

à l'EIIS/ Daech devraient être considérés avant tout comme des victimes.

4. L'Assemblée souligne que la CIDE stipule clairement qu'un enfant ne doit pas être séparé de ses parents contre leur gré, à moins qu'une telle séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Rester dans des camps ou des centres de détention ne peut être considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

5. L'Assemblée rappelle aux États membres leurs obligations et engagements à l'égard de ces enfants, qui découlent du droit international et européen des droits humains et du droit humanitaire; ils englobent, sans s'y limiter, la protection du droit à la vie; le droit de ne pas subir de mauvais traitements; la protection contre toute forme de violence physique ou psychologique, de préjudice, d'abus, de négligence ou de traitement négligeant, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris d'abus sexuels; de protection contre l'apatridie; ainsi que la nécessité de tenir compte avant tout de l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances. Les États sont également tenus de mettre en place des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux, de fournir aux enfants et à ceux qui en ont la charge de l'aide dont ils ont besoin et de prendre toutes les mesures nationales, bilatérales et multilatérales adéquates pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin ou sous quelque forme que ce soit.

6. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée est convaincue que le fait de procéder activement au rapatriement, à la réadaptation et à la (ré)intégration de ces enfants sans plus tarder est une obligation née des droits humains et un devoir humanitaire. L'intégration de la prise en considération des droits de l'enfant dans les mesures de lutte contre le terrorisme représente non seulement un impératif sur le plan des droits humains, mais également une contribution essentielle à la sécurité nationale des pays concernés.

7. L'Assemblée appelle les médias à veiller à ce que la couverture médiatique ne fasse pas courir aux enfants un risque de préjudice physique ou psychologique. Les médias, les normes de publication, les

codes de conduite et autres garanties devraient être mis en œuvre pour éviter de mettre les enfants en danger, de violer les normes de confidentialité et de causer des dommages aux enfants ou à leurs familles, comme le soulignent les Principes et lignes directrices de Paris sur les enfants associés aux forces armées ou des groupes armés.

8. À cette fin, l'Assemblée invite instamment les États membres:

8.1. en matière de rapatriement:

8.1.1. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer le rapatriement immédiat de tous les enfants dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/Daech, sont ressortissants de leur État, indépendamment de leur âge ou de leur degré d'implication dans le conflit;

8.1.2. à rapatrier les enfants en compagnie de leur mère ou de la personne qui en a principalement la charge, sauf si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant;

8.1.3. à éviter de prendre des mesures qui pourraient faire d'un enfant un apatride, y compris en veillant à ce que chaque enfant soit enregistré;

8.1.4. à dispenser une aide d'urgence à l'ensemble des enfants dans les camps et les centres de détention de Syrie et d'Irak, en vue d'atténuer la crise humanitaire qui règne dans ces établissements et de prodiguer des soins et une protection durables à tous les enfants victimes, quelle que soit leur nationalité;

8.1.5. à sensibiliser l'opinion publique à la situation des enfants concernés en se fondant sur des données fiables, afin d'atténuer les inquiétudes des citoyens sur le plan de la sécurité nationale;

8.2. en matière de réadaptation et de (ré)intégration:

8.2.1. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer la réadaptation et la (ré)intégration efficaces de-

tous les enfants rapatriés dont les parents, considérés comme ayant fait allégeance à l'EIIS/Daech, sont ressortissants de leur État;

8.2.2. à prendre en premier lieu toutes les mesures adéquates pour promouvoir le rétablissement physique et psychologique et la réinsertion sociale de ces enfants, indépendamment de leur âge ou de leur degré d'implication dans le conflit;

8.2.3. lorsque les enfants sont soupçonnés d'avoir commis des actes criminels, à respecter les garanties d'une procédure régulière et les normes applicables à un procès équitable, y compris la présomption d'innocence et le droit d'interjeter appel, en tenant compte à bon escient de leur âge et de leur sexe, dans le respect des normes applicables à la protection de l'enfance et à une justice adaptée aux enfants; et, si possible, à

écarter les enfants de ces procédures pénales.

9. L'Assemblée invite instamment l'Union européenne à intégrer une approche fondée sur les droits humains et une perspective des droits de l'enfant dans ses efforts de lutte contre le terrorisme. Cette perspective doit être au cœur de la politique visant à « promouvoir le mode de vie européen », protéger les valeurs et citoyens européens et permettre l'émergence d'une société davantage résiliente au terrorisme et au radicalisme. Elle encourage l'Union européenne à poursuivre son soutien aux acteurs guidant la réadaptation et la (ré)intégration des enfants rapatriés (justice, services sociaux, collectivités territoriales, universités, société civile, etc.) et l'invite à partager les résultats et leçons apprises avec l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2321 (2020) ⁽¹⁾

Gli obblighi internazionali relativi al rimpatrio dei minori dalle aree di conflitto e di guerra

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare è inorridita dalla disastrosa situazione dei minori in Siria e in Irak i cui genitori, ritenuti affiliati all'ISIS/Daesh, sono cittadini degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Gran parte di questi minori hanno un'età inferiore ai dodici anni e sono gettati in squallidi campi e centri di detenzione, privi di cibo, di riparo dalle intemperie, di accesso all'acqua potabile, di servizi medici e di istruzione. Essi sono esposti a rischi di violenza endemica, sfruttamento e abusi sessuali, tratta, maltrattamenti e anche al rischio della radicalizzazione. Le minori sono particolarmente vulnerabili, e occorre garantire un approccio e delle strategie che tengano conto del genere a tutti i livelli per ridurre i rischi e la vulnerabilità. In molti casi si tratta di minori non accompagnati e/o di orfani. Giorno dopo giorno, sempre più vite di

bambini finiranno perdute o rovinate se gli Stati membri non agiranno senza ulteriori indugi.

2. L'Assemblea riconosce le notevoli difficoltà e criticità cui le autorità nazionali devono far fronte quando si adoperano per il rimpatrio di questi minori, nonché l'esistenza, all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, di opinioni in forte contrasto sulla questione del loro rimpatrio. L'Assemblea sottolinea che tali minori non sono responsabili degli atti dei loro genitori né hanno la responsabilità delle circostanze in cui si trovano. Inoltre, come stabilisce la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (UNCRC), l'Assemblea sottolinea che i minori sono titolari di diritti a proprio titolo, per cui i loro diritti non possono essere pregiudicati dagli atti dei loro genitori.

3. L'Assemblea ricorda che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato l'UNCRC, come pure le altre convenzioni pertinenti, e si sono così impegnati a proteggere tutti i minori e a adottare tutte le misure possibili sul piano pratico per garantire ai minori investiti da conflitti armati i benefici della protezione e dell'assistenza. Le Nazioni Unite, il loro Consiglio di sicurezza e le loro agenzie hanno tutti ricordato che i minori i cui genitori siano ritenuti affiliati all'ISIS/Da-

(1) *Discussione in Assemblea* del 30 gennaio 2020 (VII^a seduta) (cfr. Doc. 15055, relazione della Commissione Affari sociali, salute e sviluppo sostenibile, relatore: On. Stefan Schennach). *Testo adottato dall'Assemblea* il 30 gennaio 2020 (VII^a seduta). Vedi anche la Raccomandazione 2169 (2020).

esh dovrebbero essere considerati innanzitutto come delle vittime.

4. L'Assemblea sottolinea come l'UN-CRC stabilisca chiaramente che un minore non dovrebbe essere separato dai suoi genitori contro la propria volontà, salvo nel caso in cui tale separazione sia necessaria nel miglior interesse del minore. Continuare a rimanere nei campi o nelle strutture di detenzione non può essere considerato nel migliore interesse del bambino.

5. L'Assemblea ricorda agli Stati membri i loro obblighi e impegni verso questi minori, derivanti dal diritto internazionale ed europeo dei diritti umani e umanitario, che includono, senza limitarvisi, la tutela del diritto alla vita, il diritto di non subire trattamenti disumani, la protezione da ogni forma di violenza fisica o mentale, lesioni o abusi, negligenza o trattamento negligente, maltrattamenti o sfruttamento, compresi gli abusi sessuali, la protezione dall'apolidia, nonché la necessità di privilegiare in ogni circostanza il loro migliore interesse. Gli Stati sono inoltre tenuti ad approntare procedure efficaci per l'attivazione di programmi sociali volti a fornire il sostegno necessario al minore e a chi se ne prende cura e a adottare tutte le misure nazionali, bilaterali e multilaterali idonee a impedire il rapimento, la vendita o la tratta di minori per qualsiasi scopo e in qualsiasi forma.

6. Alla luce di quanto sopra, l'Assemblea è convinta che rimpatriare, riabilitare e (re-) inserire attivamente questi minori senza ulteriori indugi sia un obbligo sul piano dei diritti umani e un dovere umanitario. Incorporare la prospettiva dei diritti dei minori nell'azione antiterroristica non solo è un imperativo sul piano dei diritti umani, ma rappresenterebbe anche un contributo essenziale alla sicurezza nazionale dei Paesi interessati.

7. L'Assemblea invita i mezzi di comunicazione a far sì che la copertura mediatica non esponga i minori al rischio di danni fisici o psicologici. I media, le norme di pubblicazione, i codici di condotta e altre garanzie andrebbero attivati per evitare di mettere i minori in pericolo violando le norme di riservatezza o arrecando danno in altro modo ai minori stessi o alle loro famiglie, come sottoline-

ato dai Principi e Linee guida di Parigi sui minori associati con forze o gruppi armati.

8. A tal fine, l'Assemblea sollecita gli Stati membri:

8.1. Riguardo al rimpatrio:

8.1.1. a adottare tutte le misure necessarie per garantire il rimpatrio immediato di tutti i minori i cui genitori, ritenuti affiliati all'ISIS/Daesh, siano cittadini del loro Stato, a prescindere dall'età o dal grado di coinvolgimento nel conflitto;

8.1.2. a rimpatriare i minori insieme alle loro madri o a chi ne ha la cura a titolo principale, a meno che ciò non sia nell'interesse superiore del minore;

8.1.3. a evitare di adottare misure che potrebbero rendere apolide il minore, anche garantendo che ogni minore venga registrato;

8.1.4. a fornire un aiuto d'emergenza a tutti i minori nei campi e nei centri di detenzione in Siria e Iraq al fine di alleviare la crisi umanitaria in tali strutture e di fornire assistenza e protezione sostenibili a tutti i minori vittime, a prescindere dalla loro nazionalità;

8.1.5. a sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alla situazione dei minori coinvolti, attingendo a dati affidabili, al fine di acquietare le preoccupazioni dell'opinione pubblica riguardo alla sicurezza nazionale;

8.2. Riguardo alla riabilitazione e al (re-)inserimento:

8.2.1. a adottare tutte le misure del caso per garantire l'efficace riabilitazione e (re)inserimento di tutti i minori rimpatriati i cui genitori, ritenuti affiliati all'ISIS/Daesh, siano cittadini del loro Stato;

8.2.2. a adottare, innanzitutto, tutte le misure idonee a favorire il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale di questi minori, indipendentemente dalla loro età o grado di coinvolgimento nel conflitto;

8.2.3. a attenersi, qualora si sospetti che i minori abbiano commesso atti criminali, alle norme procedurali e del giusto processo, ivi compresa la presunzione d'innocenza e il diritto a presentare un ricorso, tenendo debito conto dell'età e del genere, conformemente alle norme sulla protezione dei minori e sulla giustizia a misura di minore; se possibile, a tenere i minori del tutto al di fuori da tali procedimenti penali.

9. L'Assemblea sollecita l'Unione europea a incorporare nella sua azione anti-terroristica un approccio basato sui diritti

umani e una prospettiva improntata ai diritti dei minori. Su tale prospettiva deve essere imperniata la politica di « promozione dello stile di vita europeo », di protezione dei cittadini e dei valori europei e di appoggio alla crescita di una società più resistente al terrorismo e al radicalismo. L'Assemblea esorta l'Unione europea a continuare a sostenere chi si adopera per la riabilitazione e il (re-)inserimento dei minori rimpatriati (la giustizia, i servizi sociali, gli enti locali, le università, la società civile, ecc.) e la invita a condividere i risultati e gli insegnamenti tratti con tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

PAGINA BIANCA



180122108410