

# Zaštitite branitelje

Kako okončati represiju nad braniteljima  
ljudskih prava koji pomažu izbjeglicama,  
ražiteljima azila i migrantima u Europi



Sažetak i preporuke



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Uvod

---

Države članice Vijeća Europe obvezale su se da će štiti civilno društvo, uključujući branitelje ljudskih prava koji se u širem smislu mogu definirati kao pojedinci, skupine ili udruge koje promoviraju zaštitu ljudskih prava ili pridonose ukidanju kršenja ljudskih prava.<sup>1</sup> *Deklaracija Vijeća Europe o unapređenju zaštite branitelja ljudskih prava i promidžbi njihovih aktivnosti* konkretno od država članica traži sljedeće:

“stvoriti ozračje koje pogoduje radu branitelja ljudskih prava te omogućava pojedincima, skupinama ili udrugama da slobodno obavljaju aktivnosti, na pravnoj osnovi, sukladno međunarodnim standardima, da promiču i teže zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda bez bilo kakvih ograničenja osim onih koja su dozvoljena Europskom konvencijom o ljudskim pravima.”<sup>2</sup>

Deklaracija od država članica Vijeća Europe traži i poduzimanje učinkovitih mjera zaštite, promicanje i poštivanje branitelja ljudskih prava, te osiguravanje poštivanja njihovih aktivnosti u širem smislu, s ciljem sprečavanja napada ili uznemiravanja branitelja ljudskih prava, kao i pružanje učinkovitih pravnih lijekova kada se ta prava krše, kako bi se osiguralo da njihova sloboda udruživanja, mirnog okupljanja i sloboda izražavanja budu zaštićene, te kako bi se osigurao učinkovit pristup mehanizmima zaštite.<sup>3</sup>

Unatoč ovome, u brojnim se državama članicama Vijeća Europe branitelji ljudskih prava susreću sa značajnim izazovima. Posebno zabrinjavajući trend u tom smislu je sve učestalije uznemiravanje, zastrašivanje i inkriminiranje osoba i skupina koje pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima, uključujući i one koji se nalaze u neregularnoj situaciji. Ovaj je trend jasno vidljiv iz rada Povjerenice Vijeća Europe za ljudska prava, tijekom njenoga šestogodišnjeg mandata, na pitanju aspekta ljudskih prava u politikama država članica u oblasti azila i migracija. Ovo je pitanje naglašeno, primjerice, tijekom Povjereničinog okruglog stola o situaciji u kojoj se nalaze branitelji ljudskih prava tijekom kriza.<sup>4</sup> Obradeno je i u njenom tematskom radu, uključujući rad na pitanjima zaštite prava i života izbjeglica, tražitelja

azila i migranata u regiji Mediterana, te pitanjima sprečavanja vraćanja s europskih granica.<sup>5</sup> Javno je u brojnim drugim prigodama upozoravala na napade na nevladine organizacije i ostale koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima,<sup>6</sup> uključujući i u svezi konkretnih situacija u državama članicama. Ovo je pitanje uključila u svoje posjete Mađarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Italiji, te tijekom izvanrednog posjeta poljsko-bjeloruskoj granici.<sup>7</sup> Pokrenula je i pismeni dijalog sa državama članicama u svezi ograničavanja rada branitelja ljudskih prava, što uključuje i pismena obraćanja Cipru, Njemačkoj, Grčkoj, Italiji, Latviji i Malti,<sup>8</sup> ali i nekoliko javnih priopćenja na ovu temu, primjerice u svezi Mađarske, Grčke, Litve i Poljske.<sup>9</sup> Povjerenica je probleme s kojima se susreću branitelji ljudskih prava pokretala i kroz intervencije treće strane pred Sudom za ljudska prava u predmetima vezanim za migracije u odnosu na Hrvatsku, Italiju i Poljsku.<sup>10</sup>

Sam broj prigoda kada je Povjerenica imala potrebu intervenirati pokazuje kako rastu ograničenja u radu branitelja ljudskih prava koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima. To se može uočiti i kroz opetovane iskaze zabrinutosti koji dolaze od drugih tijela Vijeća Europe, Europske unije (EU), Ujedinjenih naroda (UN) i drugih međunarodnih organizacija, sudionika civilnog društva i akademske zajednice, koji dokumentiraju brojne situacije u kojima države članice sputavaju aktivnosti na zaštiti prava izbjeglica, tražitelja azila i migranata diljem Europe.<sup>11</sup>

Cilj je ovoga dokumenta skrenuti pozornost državama članicama Vijeća Europe na potrebu za djelovanjem koje će preinačiti štetne trendove u smjeru represije nad braniteljima ljudskih prava koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima. Cilj nije razmatranje situacije u pojedinačnim zemljama ili razmatranje pojedinačnih slučajeva branitelja ljudskih prava kojima se Povjerenica već bavila. Dokument, naime, daje jedan sveobuhvatan pogled na ključne novine i politike rada koje pridonose represiji diljem Europe, te nudi preporuke kojima se na njih odgovara. U tome se dokument oslanja na ranije spomenute intervencije Povjerenice i njene česte susrete s braniteljima ljudskih prava tijekom posjeta državama članicama i u drugim prigodama, uključujući njene okrugle stolove. Kao nadopuna tim razmatranjima, u kontekstu pripreme ovoga dokumenta upriličene su *online* konzultacije s braniteljima ljudskih prava i drugim dionicima civilnog društva.<sup>12</sup> Premda se dokument prvenstveno bavi braniteljima ljudskih prava, brojna dolje navedena pitanja tiču se i drugih koji možda nisu strogo unutar ove kategorije, ali jesu u kontaktu s izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima, bilo u sklopu svoga redovitog rada ili povremeno, i čija ljudska prava također mogu biti pogođena represivnim mjerama.

# Zaključci i preporuke

---

Branitelji ljudskih prava, u svojoj raznolikosti, igraju ključnu ulogu u zaštiti ljudskih prava pojedinačnih izbjeglica, tražitelja azila i migranata, te u održavanju humanih i učinkovitih migracijskih politika u Europi. Umjesto što ih vide kao suprotstavljene strane koje treba na različite načine ograničavati u radu, države članice Vijeća Europe bi u radu tih branitelja ljudskih prava trebale prepoznati ključne partnere, te potvrditi koliko je značajan posao koji oni obavljaju. Čak i kad branitelji ljudskih prava osporavaju postupke državnih vlasti, to se ima vidjeti kao sastavni dio otvorenih, demokratskih društava temeljenih na vladavini zakona.

Povjerenica za ljudska prava, shodno tome, traži od država članica Vijeća Europe da poduzmu sve neophodne radnje da ovaj trend preinače i osiguraju da se njihova obveza zaštite branitelja ljudskih prava poštuje u svim oblastima, uključujući politike rada u oblastima azila i migracija. U tom smislu poziva države članice da poduzmu sljedeće aktivnosti:

- **Razmotriti sveukupne politike azila i migracija koje pridonose neprijateljskom okruženju** za branitelje ljudskih prava, naročito one koje su usmjerene ka sprečavanju sigurnog pristupa azilu, koristeći kazneno-pravne (a ne administrativne) pristupe neregularnoj migraciji, i koje imaju pretjerano sigurnosni ili militarizirani pristup.
- **Reformirati zakone, politike i praksu koje potencijalno sprečavaju ili ometaju aktivnosti branitelja ljudskih prava** koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima, te ih uskladiti sa zahtjevima i usmjerenjem koje postavljaju Vijeće Europe, UN i druga međunarodna tijela. U tom smislu, naročito bi trebale uzeti u obzir i osigurati usuglašenost sa:
  - **Deklaracijom** Vijeća Europe o postupcima za unapređenje zaštite branitelja ljudskih prava i promidžbu njihovih aktivnosti i **UN-ovom Deklaracijom o braniteljima ljudskih prava**;
  - Preporukom Odbora ministara **CM/Rec(2018)11** o potrebi jačanja zaštite i promidžbe prostora civilnog društva u Europi, te Preporukom **R(2000)21** o slobodi obavljanja odvijetničke djelatnosti;
  - sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava;

- relevantnim rezolucijama Parlamentarne skupštine Vijeća Europe;<sup>13</sup>
  - *Smjernicama o slobodi izražavanja* OESS-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija);
  - *Smjernicama za zaštitu rada NVO-a u potpori izbjeglicama i drugim migrantima* Ekspertnog vijeća za pravo NVO-a Konferencije međunarodnih nevladinih udruga pod okriljem Vijeća Europe;
  - *Općom preporukom br. 16* Europskog povjerenstva za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) glede uspostavljanja zaštitnih zidova između pružatelja usluga i primjene propisa o imigraciji;
  - i drugim relevantnim instrumentima i smjernicama o zaštiti branitelja ljudskih prava, uključujući ODIHR-ove *Smjernice o zaštiti branitelja ljudskih prava*.
- Vlada i izabrani dužnosnici trebali bi se **suzdržati od ponižavajuće, zapaljive ili stigmatizirajuće retorike** o ulozi branitelja ljudskih prava koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima, te javno priopćiti da osporavanje vladinih politika, uključujući zagovaranje, javne kampanje i sudske sporove, jeste dio legitimnih aktivnosti u otvorenom, demokratskom društvu.
  - **Javno potvrditi neizmjeran doprinos branitelja ljudskih prava** demokratskom društvu u cjelini, a naročito u svezi osiguravanja učinkovitih i ljudskim pravima pogodnih politika azila i migracija, te promicati narativ koji omogućava da ih se vidi kao konstruktivne partnere – čak i kad kritiziraju vladinu politiku – a ne kao suprotstavljene strane.
  - Uložiti u odgovarajuće **obuke i izgradnju svijesti o standardima** vezanim za branitelje ljudskih prava, te o širokom rasponu aktivnosti koje mogu biti dio obrane ljudskih prava u odnosu na relevantne vlasti, uključujući obuke za policijske organe i pravosuđe.
  - Ustanoviti **učinkovite sigurnosne procedure** kojima branitelji ljudskih prava komuniciraju s policijskim organima i organima gonjenja kad su suočeni s nasiljem ili prijetnjama.
  - Osigurati da sve pojave nasilja ili prijetnji fizičkom integritetu branitelja ljudskih prava budu **istražene žurno i učinkovito**, te da se počiniteljima izrekne odgovarajuća sankcija kojom će se spriječiti ponavljanje i druge odvratiti od takvih postupaka. Vlasti bi trebale i javno osuditi svaki takav incident, čime će poslati jasnu poruku o njihovoj neprihvatljivosti.

- Pojačati **aktivnosti protiv govora mržnje i offline i online**, usmjerenog protiv i izbjeglica, tražitelja azila i migranata, i protiv branitelja ljudskih prava i drugih koji im pomažu, sukladno standardima Vijeća Europe za suzbijanje govora mržnje, naročito Preporukom Odbora ministara [CM/Rec\(2022\)16](#), sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, te ECRI-jevom [Općom preporukom br. 15](#).
- Osigurati da **zakoni o krijumčarenju ili omogućavanju neregularnog ulaska, tranzita ili boravka jasno onemogućuje inkriminaciju branitelja ljudskih prava koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima**, uključujući i to što će osigurati da kriterij "financijske ili materijalne" dobiti bude ključni u svakoj definiciji kriminaliteta. Takovi zakoni bi također trebali osigurati dovoljno široka "humanitarna" izuzeća koja nedvojbeno obuhvaćaju ne samo potražne i spasilačke aktivnosti i pružanje pomoći glede osnovnih ljudskih potreba već i sve aktivnosti vezane za promidžbu, zaštitu ili ostvarivanje ljudskih prava izbjeglica, tražitelja azila i migranata.
- Reformirati **druge kazneno-pravne i administrativno-pravne uvjete** koji bi mogli ometati legitimne aktivnosti branitelja ljudskih prava koji pomažu izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima, kako bi se osiguralo postojanje jasnih zaštitnih mjera kojima će se spriječiti inkriminacija njihovih aktivnosti i zlouporaba zakona ili uvjeta s ciljem uznemiravanja ili zastrašivanja branitelja ljudskih prava.
- Kad postoje vjerodostojni navodi o kaznenim ili prekršajnim djelima branitelja ljudskih prava, osigurati **pravičan, brz i adversaran sudski postupak** koji će braniteljima ljudskih prava učinkovito omogućiti da ospore relevantne dokaze i imaju im potpun pristup, te osigurati da takav postupak ne bude nepotrebno dug.
- Ustanoviti praksu rada koja **branitelje ljudskih prava priznaje kao partnere** i omogućava konstruktivnu suradnju. To uključuje konzultiranje branitelja ljudskih prava u zakonodavnim i strateškim pitanjima vezanim za ljudska prava izbjeglica, tražitelja azila i migranata, kao i uspostavljanje transparentnih mehanizama dijaloga i konzultacija dostupnih svim braniteljima ljudskih prava.
- Osigurati da se branitelji ljudskih prava ne susreću s **neprimjerenim ograničenjima pristupa** mjestima gdje mogu biti u izravnom kontaktu s izbjeglicama, tražiteljima azila i migrantima i pružiti im pomoć i osigurati učinkovit pristup informacijama, uključujući i one koje su u svezi monitoringa ljudskih prava, pravnog zastupanja i medijskog izvještavanja.
- Okončati uporabu **mjera nadzora** s ciljem zastrašivanja branitelja ljudskih prava i ometanja njihovog rada. Kada postoje zakoniti razlozi za nadzor, osigurati transparentnost (uključujući pristup dokazima, obavještanje i učinkovite pravne lijekove) i potpuno poštovanje Europske konvencije o ljudskim pravima i sudske prakse Europskog

suda za ljudska prava.

- Osigurati pravičan, nediskriminacijski i dostatan **pristup javnom financiranju** aktivnosti vezanih za promidžbu, realizaciju i zaštitu ljudskih prava izbjeglica, tražitelja azila i migranata, koje ne podrazumijeva eksplicitne ili implicitne uvjete koji bi pojedince ili organizacije koje koriste javna sredstva onemogućile da otvoreno govore o pitanjima vezanim za ljudska prava.

# Bilješke

---

1. Vidjeti, između ostaloga: [UN-ova Deklaracija o braniteljima ljudskih prava](#) (1999); Odbor ministara Vijeća Europe, Preporuka [CM/Rec\(2007\)14](#) o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi; [Deklaracija Vijeća Europe o aktivnostima za napredjenje zaštite branitelja ljudskih prava i promidžbu njihovih aktivnosti](#) (2008); Preporuka [CM/Rec\(2018\)11](#) o potrebi jačanja zaštite i promicanja prostora civilnog društva u Europi.
2. Deklaracija Vijeća Europe, bilješka 1, stavak 2(i).
3. *Ibid.*, stavak 2.
4. Povjerenica za ljudska prava, [Branitelji ljudskih prava u području Vijeća Europe u doba kriza](#), okrugli sto s braniteljima ljudskih prava, Dublin 24.-25. listopada 2022., CommHR(2023)2, 23. ožujka 2023.
5. Povjerenica za ljudska prava, [Spašeni život. Prava zaštićena. Kako premostiti jaz u zaštiti izbjeglica i migranata na Mediteranu](#), Preporuka, lipanj 2019., poglavlje 3; [Poziv za pomoć ljudskim pravima: sve dublji jaz u zaštiti migranata na Mediteranu](#), dodatno izvješće uz Preporuku iz 2019. godine, ožujak 2021., poglavlje 3; [Gurnuti van granica: četiri oblasti za žurno djelovanje na okončanju kršenja ljudskih prava na granicama Europe](#), Preporuka, travanj 2022., poglavlje 3.
6. Vidjeti naročito: Povjerenica za ljudska prava, ["Povjerenik poziva države članice da surađuju s NVO-ima koji pomažu migrantima"](#), 19 lipnja 2018.
7. Povjerenica za ljudska prava, [Izvješće](#) nakon njenoga posjeta Mađarskoj od 4. do 8. veljače 2019., CommDH(2019)13, 21. svibnja 2019., poglavlje 2; [Izvješće](#) nakon njenoga posjeta Malti od 11. do 16. listopada 2021., CommDH(2022)1, 15. veljače 2022., poglavlje 2; [Izvješće](#) nakon posjeta Ujedinjenom Kraljevstvu od 27. lipnja do 1. srpnja 2022., CommDH(2022)27, 18. studenog 2022., dio 1.1; [Izvješće](#) nakon posjeta Italiji od 19. do 23. lipnja 2023., CommHR(2023)37, 21. studenog 2023., dio 1.2; [Priopćenje](#) nakon izvanrednog posjeta Poljskoj, 19. studenog 2021.
8. Povjerenica za ljudska prava, [pismo](#) ministru unutarnjih poslova Cipra, 10. ožujka 2021. (objavljeno 18. ožujka 2021.); [pismo](#) predsjedateljici Odbora za unutarnje poslove Parlamenta Savezne Republike Njemačke, 16. svibnja 2019. (objavljeno 23. svibnja 2019.); [pismo](#) grčkim ministrima za zaštitu građana, migracije, te prijevozniku i otočku politiku, 3. svibnja 2021. (objavljeno 12. svibnja 2021.); [pismo](#) ministru unutarnjih poslova Italije, 26. siječnja 2023. (objavljeno 2. veljače 2023.); [pismo](#) ministru unutarnjih poslova Latvije, 29. srpnja 2022. (objavljeno 9. kolovoza 2022.); [pismo](#) ministru unutarnjih poslova Litve, 27. siječnja 2023. (objavljeno 6. veljače 2023.); [pismo](#) premijeru Malte, 5. svibnja 2020. (objavljeno 11. svibnja 2020.).
9. Povjerenica za ljudska prava, ["Povjerenica zabrinuta novim planiranim preprekama radu NVO-a koji pomažu migrantima"](#), 1. lipnja 2018.; ["Grčke vlasti bi trebale preinačiti trend potkopavanja rada branitelja ljudskih prava i novinara"](#), 12. siječnja 2023.; ["Litva: ljudska prava bi trebala biti u središtu parlamentarne debate o migraciji i azilu"](#), 24. travnja 2023.; ["Novi propisi perpetuiraju ograničenja i prepreke u zaštiti ljudskih prava na istočnoj granici Poljske"](#), 1. prosinca 2021.



10. Povjerenik za ljudska prava, [Intervencija treće stranke](#) pred Europskim sudom za ljudska prava u predmetu *S. B. protiv Hrvatske, A. A. protiv Hrvatske, i A. B. protiv Hrvatske* (br. 18810/19, 18865/19 i 23495/19), CommDH(2020)33, 22. prosinca 2020., stavak 25. [Intervencija treće stranke](#) u predmetu *S. S. i drugi protiv Italije* (br. 21660/18), CommDH(2019)29, 15. studenog 2019., stavci 14-15; [Intervencija treće stranke](#) pred Europskim sudom za ljudska prava u predmetu *R. A. i drugi protiv Poljske* (br. 42120/21), CommDH(2022)3, 27. siječnja 2022., odjeljak I.
11. Vidjeti, uz druge brojne izvore: Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PACE), [Rezolucija 2356 \(2020\)](#) o pravima i obvezama NVO-a koji pomažu izbjeglicama i migrantima u Europi, 4. prosinca 2020., i pripadajuće [izvješće](#) (doc. 15161); Ekspertno vijeće o pravu NVO-a Konferencije međunarodnih nevladinih udruga pod okriljem Vijeća Europe, [Uporaba kaznenog prava u ograničavanju rada NVO-a koji pružaju potporu izbjeglicama i drugim migrantima u državama članicama Vijeća Europe](#), tematska studija, CONF/EXP(2019)1, prosinac 2019.; Izvješće specijalnog izvjestitelja UN-a o ljudskim pravima migranata (UNSR za migrante), [Pravo na slobodu udruživanja migranata i njihovih branitelja](#), predstavljeno na 44. sjednici Vijeća za ljudska prava, 15. lipnja – 3. srpnja 2020., A/HRC/44/42, 13. svibanj 2020.; Izvješće specijalnog izvjestitelja UN-a o situaciji u kojoj se nalaze branitelji ljudskih prava (UNSR o braniteljima ljudskih prava), [Odbijaju okrenuti leđa: branitelji ljudskih prava koji rade na pravima izbjeglica, migranata i tražitelja azila](#), predstavljeno na 77. sjednici Opće skupštine, A/77/178, 18. srpnja 2022.; Agencija EU-a za temeljna prava, [Pitanja temeljnih prava: brodovi NVO-a uključeni u potragu i spašavanje na Mediteranu i kaznene istrage](#), 1. listopada 2018., i kasniji ažurirani pregledi koje Agencija redovito objavljuje; L. Vosliütè & C. Conte, [Pritisak na NVO-e i dragovoljce koji pomažu izbjeglicama i drugim migrantima](#), završni objedinjeni izvještaj, *Research Social Platform on Migration and Asylum* (ReSOMA), lipanj 2019.; Amnesty International, [Kažnjavanje suosjećanja: solidarnost na suđenju u Tvrđavi Europa](#), 2020.; Međunarodni odbor za pravosuđe (*International Commission of Jurists – ICJ*), [Inkriminacija humanitarne i druge potpore i pomoći migrantima i obrana njihovih ljudskih prava u EU](#), informativni dokument, 22. travnja 2022.; OMCT/FIDH Opservatorij za zaštitu branitelja ljudskih prava, [Europa: Otvorena sezona na solidarnost – studija o shemama inkriminacije solidarnosti kroz glasove branitelja prava migranata](#), studeni 2021.; Platforma za međunarodnu suradnju o nedokumentiranim migrantima (PICUM), [Više od 100 osoba kazneno optuženo za postupke solidarnosti s migrantima u EU tijekom 2022.](#), informacija, 2023.
12. Povjerenica zahvaljuje svim učesnicima u ovim diskusijama, koji će ostati anonimni, na njihovom nemjerljivom doprinosu.
13. Uključujući [Rezoluciju 2226 \(2018\)](#) o ograničenjima aktivnosti NVO-a u državama članicama Vijeća Europe i [Rezoluciju 2225 \(2018\)](#) o zaštiti branitelja ljudskih prava u državama članicama Vijeća Europe.