

# Proteggi i difensori

Porre fine alla repressione dei difensori  
dei diritti umani che assistono rifugiati,  
richiedenti asilo e migranti in Europa



Sintesi della Raccomandazione

# Introduzione

---

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa si sono impegnati a proteggere la società civile, compresi i difensori dei diritti umani, che possono essere definiti in generale come individui, gruppi e associazioni che promuovono la protezione dei diritti umani o contribuiscono ad eliminare le violazioni di tali diritti.<sup>1</sup> La *Dichiarazione sull'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la protezione dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività* chiede specificamente agli Stati membri di:

“creare un ambiente favorevole al lavoro dei difensori dei diritti umani, che metta individui, gruppi e associazioni nelle condizioni di svolgere liberamente le proprie attività, su base legale, coerentemente con gli standard internazionali per promuovere e lottare per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza alcuna restrizione oltre a quelle autorizzate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.”<sup>2</sup>

La Dichiarazione invita inoltre gli Stati membri del Consiglio d'Europa a adottare misure efficaci per proteggere, promuovere e rispettare i difensori dei diritti umani e garantire il rispetto delle loro attività più in generale, prevenire attacchi o molestie nei loro confronti, fornire rimedi efficaci in caso di violazione dei loro diritti, garantire la salvaguardia della loro libertà di associazione, di riunione pacifica e di espressione ed assicurare un accesso efficace ai meccanismi di protezione.<sup>3</sup>

Nonostante ciò, i difensori dei diritti umani in molti Stati membri del Consiglio d'Europa affrontano sfide significative. Una tendenza particolarmente preoccupante a tal riguardo è la crescente vessazione, intimidazione e criminalizzazione di persone e gruppi che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti, compresi quelli in situazione irregolare. Questa tendenza emerge chiaramente dal lavoro che la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha svolto, nel corso del suo mandato di sei anni, sull'impatto delle politiche di asilo e migrazione degli Stati membri. La questione è stata segnalata, ad esempio, durante la tavola rotonda della Commissaria sulla situazione dei difensori dei diritti umani in tempi di crisi.<sup>4</sup>

È stata affrontata anche nel suo lavoro tematico, dedicato in particolare alla protezione dei diritti e delle vite dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti nel Mediterraneo e alla prevenzione dei respingimenti alle frontiere europee.<sup>5</sup> In varie altre occasioni,<sup>6</sup> ha pubblicamente messo in guardia contro gli attacchi alle organizzazioni non governative e ad altri soggetti che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti, anche in relazione a situazioni specifiche negli Stati membri. Ha incluso questo tema nelle visite in Ungheria, Malta, Regno Unito e Italia e nella sua visita d'emergenza al confine tra Polonia e Bielorussia.<sup>7</sup> Si è anche impegnata in un dialogo con gli Stati membri sulle restrizioni al lavoro dei difensori dei diritti umani, anche con lettere a Cipro, Germania, Grecia, Italia, Lettonia e Malta<sup>8</sup> e ha rilasciato diverse dichiarazioni pubbliche su questo tema, ad esempio in relazione a Ungheria, Grecia, Lituania e Polonia.<sup>9</sup> Infine, i problemi dei difensori dei diritti umani sono stati sollevati dalla Commissaria in interventi come *amicus curiae* presso la Corte europea dei diritti dell'uomo in cause legate alla migrazione in Croazia, Italia e Polonia.<sup>10</sup>

Il numero di occasioni in cui la Commissaria si è sentita costretta ad intervenire dimostra come le restrizioni al lavoro dei difensori dei diritti umani che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti siano proliferate. Ciò si evince anche dalle ripetute preoccupazioni espresse da altri organi del Consiglio d'Europa, dall'Unione Europea (UE), dalle Nazioni Unite (ONU) e da altre organizzazioni internazionali, da attori della società civile e da accademici, che hanno documentato numerosi casi di Stati membri che limitano le attività di difesa dei diritti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti in tutta Europa.<sup>11</sup>

Il presente documento intende richiamare l'attenzione degli Stati membri del Consiglio d'Europa sulla necessità di agire per invertire la dannosa tendenza alla repressione dei difensori dei diritti umani che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti. Il documento non intende discutere situazioni specifiche di ciascun Paese o singoli casi di difensori dei diritti umani già affrontati dalla Commissaria. Piuttosto, presenta una visione d'insieme dei principali sviluppi e delle politiche che contribuiscono a questa repressione in Europa e fornisce raccomandazioni per migliorare la situazione. A tal fine, il documento si basa sugli interventi sopra citati della Commissaria e sui suoi frequenti incontri con i difensori dei diritti umani durante le sue visite negli Stati membri e in altre occasioni, tra cui le tavole rotonde. Per integrare queste informazioni, nel contesto della stesura del presente documento<sup>12</sup> sono state organizzate consultazioni online con difensori dei diritti umani e altri attori della società civile. Sebbene il documento si concentri principalmente sui difensori dei diritti umani, molte delle questioni esposte di seguito hanno un impatto anche su altri soggetti che, pur non rientrando strettamente in questa categoria,

entrano in contatto con rifugiati, richiedenti asilo e migranti, nell'ambito del loro lavoro o occasionalmente, e i cui diritti umani potrebbero essere danneggiati da misure repressive.

## Conclusioni e raccomandazioni

---

I difensori dei diritti umani, in tutta la loro diversità, svolgono un ruolo cruciale nel sostenere i diritti umani dei singoli rifugiati, richiedenti asilo e migranti, e nel mantenere politiche di asilo e migrazione umane ed efficaci in Europa. Piuttosto che vederli come avversari, da limitare in varie forme, gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero riconoscerne ed accoglierne l'operato quali partner chiave e riconoscere il lavoro di estrema importanza che svolgono. Anche quando i difensori dei diritti umani contestano le autorità statali, ciò deve essere riconosciuto come parte integrante di società aperte e democratiche basate sullo stato di diritto.

La Commissaria per i diritti umani esorta pertanto gli Stati membri del Consiglio d'Europa a intraprendere tutte le azioni necessarie per invertire questa tendenza e garantire che gli impegni assunti per proteggere i difensori dei diritti umani siano sostenuti in tutti i settori, compresa la politica di asilo e migrazione. A tal fine, invita gli Stati membri a intraprendere le seguenti azioni:

- **Riconsiderare le politiche generali in materia di asilo e migrazione che contribuiscono a creare un ambiente ostile** ai difensori dei diritti umani, in particolare quelle che si concentrano sull'impedire l'arrivo e l'accesso all'asilo in condizioni di sicurezza, che utilizzano approcci di diritto penale (piuttosto che amministrativo) alla migrazione irregolare e che hanno un approccio eccessivamente securitario o militarizzato.
- **Riformare le leggi, le politiche e le pratiche che potenzialmente impediscono od ostacolano le attività dei difensori dei diritti umani** che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti, e renderle conformi ai requisiti e agli orientamenti stabiliti dal Consiglio d'Europa, dalle Nazioni Unite e da altri organismi internazionali. A questo proposito, dovrebbero in particolare attenersi e garantire il rispetto di:

- la [Dichiarazione](#) sull'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività e la [Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani](#);
  - le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri [CM/Rec\(2018\)11](#) sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio della società civile in Europa, e [R\(2000\)21](#) sulla libertà di esercizio della professione forense;
  - la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;
  - le risoluzioni pertinenti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa;<sup>13</sup>
  - le [Linee Guida sulla libertà di associazione](#) dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE e la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia);
  - le [Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and Other Migrants \(Linee guida sulla protezione del lavoro delle ONG a favore dei rifugiati e altri migranti\)](#) del Consiglio di Esperti sul diritto in materia di ONG della Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa;
  - [Raccomandazione di politica generale N. 16](#) della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) relativa alle garanzie di protezione tra fornitori di servizi e controlli dell'immigrazione;
  - e altri strumenti e orientamenti pertinenti sulla tutela dei difensori dei diritti umani, tra cui le [Linee guida sulla tutela dei difensori dei diritti umani](#) dell'ODIHR.
- I rappresentanti del governo e gli eletti dovrebbero **astenersi da una retorica dispregiativa, incendiaria o stigmatizzante** sul ruolo dei difensori dei diritti umani che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti, e comunicare pubblicamente che la contestazione delle politiche governative, comprese le attività di sensibilizzazione, le campagne pubbliche e le cause legali, sono attività del tutto legittime in una società aperta e democratica.
  - **Riconoscere pubblicamente il prezioso contributo dei difensori dei diritti umani** in una società democratica in generale, e in particolare in relazione alla garanzia di politiche di asilo e migrazione efficaci e rispettose dei diritti umani, e promuovere una narrativa che consenta di considerarli come partner costruttivi - anche quando criticano la politica del governo - piuttosto che come avversari.

- Investire in un'adeguata **formazione e sensibilizzazione sugli standard in materia di** difensori dei diritti umani e sull'ampia portata delle attività che possono rientrare nella difesa dei diritti umani per tutte le autorità competenti, comprese le forze dell'ordine e la magistratura.
- Stabilire **procedure di sicurezza efficaci** che consentano ai difensori dei diritti umani di impegnarsi con le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie in caso di violenza o minacce.
- Garantire che tutti gli episodi di violenza o minaccia contro l'integrità fisica dei difensori dei diritti umani siano **indagati tempestivamente ed efficacemente** e che i responsabili siano sottoposti a sanzioni adeguate per evitare che si ripetano e per dissuadere altri dal commettere le stesse azioni. Le autorità dovrebbero inoltre condannare pubblicamente qualsiasi atto di questo tipo, per inviare un chiaro messaggio sulla sua inaccettabilità.
- Intensificare le **azioni contro i discorsi d'odio offline e online**, sia contro i rifugiati, i richiedenti asilo e i migranti, sia contro i difensori dei diritti umani e altri che li assistono, in linea con le norme del Consiglio d'Europa sulla lotta ai discorsi d'odio, in particolare con la Raccomandazione [CM/Rec\(2022\)16](#) del Comitato dei Ministri, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la [Raccomandazione di politica generale N. 15](#) dell'ECRI.
- Garantire che le **leggi sul traffico dei migranti o il favoreggiamento di ingressi, transiti o soggiorni irregolari impediscano chiaramente la criminalizzazione dei difensori dei diritti umani che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti**, anche assicurando che il criterio del guadagno "finanziario o materiale" sia al centro di qualsiasi definizione di criminalità. Tali leggi dovrebbero inoltre garantire esenzioni "umanitarie" sufficientemente ampie, che coprano inequivocabilmente non solo le operazioni di ricerca e soccorso e la fornitura di aiuti riguardanti i bisogni primari delle persone, ma anche tutte le attività volte alla promozione, alla protezione o alla realizzazione dei diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti.
- Riformare **altre leggi e requisiti penali e amministrativi** che potrebbero interferire con le legittime attività dei difensori dei diritti umani che assistono rifugiati, richiedenti asilo e migranti, al fine di garantire l'esistenza di chiare salvaguardie per impedire la criminalizzazione delle loro attività e l'abuso di leggi o requisiti per perseguire o intimidire i difensori dei diritti umani.
- In presenza di accuse credibili di reati penali o amministrativi da parte di difensori dei diritti umani, garantire **procedimenti equi, trasparenti, rapidi e in contraddittorio**, che consentano loro di contestare in modo effettivo gli elementi accusatori e di avere pieno accesso a esse, e garantire che tali procedimenti non si prolunghino in modo innecessario.

- Stabilire pratiche di lavoro che **riconoscano i difensori dei diritti umani come partner** e consentano una cooperazione costruttiva, tra cui la garanzia che i difensori dei diritti umani siano consultati sugli sviluppi legislativi e politici relativi ai diritti umani dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti, e l'istituzione di meccanismi trasparenti di dialogo e consultazione accessibili a tutti i difensori dei diritti umani.
- Garantire che i difensori dei diritti umani non subiscano **indebite restrizioni all'accesso** ai luoghi in cui possono interagire e assistere rifugiati, richiedenti asilo e migranti, e assicurare un accesso effettivo alle informazioni, anche per quanto riguarda il monitoraggio dei diritti umani, la rappresentanza legale e i media.
- Porre fine all'uso di **misure di sorveglianza** per intimidire i difensori dei diritti umani e perturbarne il lavoro. In presenza di ragioni legittime che giustifichino misure di sorveglianza, garantire la trasparenza (compreso l'accesso agli elementi accusatori, alla notifica ed a ricorsi efficaci) ed il pieno rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.
- Garantire un **accesso** equo, non discriminatorio e sufficiente **ai finanziamenti pubblici** per le attività di promozione, realizzazione e protezione dei diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, che non dovrebbero contenere condizioni esplicite o implicite che impongano a individui o organizzazioni che ricevono finanziamenti pubblici di astenersi dal parlare di questioni relative ai diritti umani.

# Note finali

---

1. Vedi, tra gli altri, la [Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani](#) (1999); Raccomandazione [CM/Rec\(2007\)14](#) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sullo status giuridico delle organizzazioni non governative in Europa; la [Dichiarazione](#) sull'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la protezione dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività (2008); Raccomandazione [CM/Rec\(2018\)11](#) sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio della società civile in Europa.
2. Dichiarazione del Consiglio d'Europa, nota 1 sopra, paragrafo 2(i).
3. *Ibid.*, paragrafo 2.
4. Commissaria per i diritti umani, *Human rights defenders in the Council of Europe area in times of crisis*, tavola rotonda con i difensori dei diritti umani, Dublino 24-25 ottobre 2022, CommHR(2023)2, 23 marzo 2023.
5. Commissaria per i diritti umani, *Vite salvate. Diritti protetti. Colmare le lacune in materia di protezione dei rifugiati e migranti nel Mediterraneo*, Raccomandazione, giugno 2019, capitolo 3; *Una richiesta di soccorso per i diritti umani. Le crescenti lacune nella protezione dei migranti nel Mediterraneo*, rapporto di monitoraggio della Raccomandazione del 2019, marzo 2021, capitolo 3; *Spinti oltre i limiti: quattro settori di azione urgente per mettere fine alle violazioni dei diritti umani ai confini dell'Europa*, Raccomandazione, Aprile 2022, capitolo 3
6. Vedi, in particolare, Commissaria per i diritti umani, *'Appello della Commissaria agli Stati membri per cooperare con le ONG che assistono i migranti'*, 19 giugno 2018.
7. Commissaria per i diritti umani, [Rapporto](#) in seguito alla sua visita in Ungheria dal 4 all'8 febbraio 2019, CommDH(2019)13, 21 maggio 2019, capitolo 2; [Rapporto](#) in seguito alla sua visita a Malta dall'11 al 16 ottobre 2021, CommDH(2022)1, 15 febbraio 2022, capitolo 2; [Rapporto](#) in seguito alla sua visita nel Regno Unito dal 27 giugno al 1° luglio 2022, CommDH(2022)27, 18 novembre 2022, parte 1.1; [Rapporto](#) in seguito alla sua visita in Italia dal 19 al 23 giugno 2023, CommHR(2023)37, 21 novembre 2023, parte 1.2; [Dichiarazione](#) in seguito alla sua visita d'emergenza in Polonia, 19 novembre 2021.
8. Commissaria per i diritti umani, [lettera](#) al Ministro dell'Interno di Cipro, 10 marzo 2021 (pubblicata il 18 marzo 2021); [Lettera](#) alla Presidente della Commissione Affari interni e Comunità del Parlamento della Repubblica Federale di Germania, 16 maggio 2019 (pubblicata il 23 maggio 2019); [Lettera](#) ai Ministri greci della Protezione dei cittadini, della migrazione e della navigazione e della politica insulare, 3 maggio 2021 (pubblicata il 12 maggio 2021); [Lettera](#) al Ministro dell'Interno italiano, 26 gennaio 2023 (pubblicata il 2 febbraio 2023); [Lettera](#) al Ministro dell'Interno lettone, 29 luglio 2022 (pubblicata il 9 agosto 2022); [Lettera](#) al Ministro dell'Interno lettone, 27 gennaio 2023 (pubblicata il 6 febbraio 2023); [Lettera](#) al Primo Ministro di Malta, 5 maggio 2020 (pubblicata l'11 maggio 2020).



9. Commissaria per i diritti umani, [‘Ungheria, Commissaria preoccupata per le ulteriori barriere previste al lavoro delle ONG che assistono i migranti’](#), 1 giugno 2018; [‘Le autorità greche devono invertire la tendenza che compromette il lavoro dei difensori dei diritti umani e dei giornalisti’](#), 12 gennaio 2023; [‘Lituania: i diritti umani devono essere al centro del dibattito parlamentare sulla migrazione e l’asilo’](#), 24 aprile 2023; [‘Una nuova legislazione perpetua le restrizioni e gli ostacoli alla protezione dei diritti umani sul confine orientale della Polonia’](#), 1 dicembre 2021.
10. Commissaria per i diritti umani, [Intervento di terzi](#) alla Corte europea dei diritti dell’uomo nelle cause di *S.B. contro la Croazia*, *A.A. contro la Croazia*, e *A.B. contro la Croazia* (N. 18810/19, 18865/19 e 23495/19), CommDH(2020)33, 22 dicembre 2020, paragrafo 25. [Intervento di terzi](#) nella causa di *S.S. e altri contro l’Italia* (N. 21660/18), CommDH(2019)29, 15 novembre 2019, paragrafi 14-15; [Intervento di terzi](#) alla Corte europea dei diritti dell’uomo nella causa di *R.A. e altri contro la Polonia* (n. 42120/21), CommDH(2022)3, 27 gennaio 2022, sezione I.
11. Vedi, tra numerose altre fonti, l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE), [Risoluzione 2356 \(2020\)](#) sui diritti e gli obblighi delle ONG che assistono profughi e migranti in Europa, 4 dicembre 2020, e il [rapporto](#) che l’accompagna (doc. 15161); il Consiglio di Esperti sul diritto in materia di ONG della Conferenza delle ONG del Consiglio d’Europa, [Avvalersi del diritto penale per limitare il lavoro delle ONG a sostegno dei rifugiati e altri migranti negli Stati membri del Consiglio d’Europa](#), studio tematico, CONF/EXP(2019)1, dicembre 2019; Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti (UNSR sui migranti), [Right to freedom of association of migrants and their defenders](#), presentato alla quarantaquattresima sessione del Consiglio per i diritti umani, 15 giugno-3 luglio 2020, A/HRC/44/42, 13 maggio 2020; Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani (UNSR sui DDU), [Refusing to turn away: human rights defenders working on the rights of refugees, migrants and asylum-seekers](#), presentato alla settantasettesima sessione dell’Assemblea Generale, A/77/178, 18 luglio 2022; Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali, [Considerazioni sui diritti fondamentali: navi di ONG coinvolte in operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo e indagini penali](#), 1 ottobre 2018, ed i successivi aggiornamenti che l’agenzia ha regolarmente pubblicato; L. Vosliūtė & C. Conte, [Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants](#), rapporto finale di sintesi, Research Social Platform on Migration and Asylum (ReSOMA), giugno 2019; Amnesty International, [Punishing compassion: solidarity on trial in Fortress Europe](#), 2020; Commissione Internazionale di Giuristi (ICJ), [Criminalization of humanitarian and other support and assistance to migrants and the defence of their human rights in the EU](#), documento informativo, 22 aprile 2022; Osservatorio per la protezione dei difensori dei diritti umani (OMCT-FIDH), [Europe: Open season on solidarity – a study on the patterns of criminalization of solidarity through the voices of migrants’ rights defenders](#), novembre 2021; Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti senza documenti (PICUM), [More than 100 people criminalized for acting in solidarity with migrants in the EU in 2022](#), briefing 2023.
12. La Commissaria desidera ringraziare tutti i partecipanti a queste discussioni, che rimarranno anonimi, per i loro preziosi contributi.
13. Compresa la [Risoluzione 2226 \(2018\)](#) sulle nuove restrizioni alle attività delle ONG negli Stati membri del Consiglio d’Europa e la [Risoluzione 2225 \(2018\)](#) sulla protezione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d’Europa.