



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PRIMA SEZIONE

CASO M.H. E ALTRI c. CROAZIA

(Ricorsi nn. 15670/18 e 43115/18)

SENTENZA

Art 2 (procedurale) • Indagine inefficace sulla morte della bambina dopo la presunta negazione della possibilità di chiedere asilo e l'ordine da parte della polizia croata di ritornare in Serbia a seguito di un incidente ferroviario

Art 3 (sostanziale) • Trattamento degradante - Minori ricorrenti trattenuti in un centro per migranti con caratteristiche di tipo carcerario per più di due mesi in condizioni materiali adeguate per i ricorrenti adulti

Art 5 § 1 • Detenzione regolare - Mancata dimostrazione della necessaria valutazione, vigilanza e tempestività nei procedimenti al fine di limitare il più possibile la detenzione delle famiglie

Art 34 • Esercizio effettivo del ricorso individuale ostacolato dalla restrizione dei contatti con l'avvocato scelto, e pressioni esercitate sull'avvocato per scoraggiare il proseguimento del caso

Art 4 P4 • Espulsione collettiva • Espulsione sommaria di un genitore e di sei figli da parte della polizia croata al di fuori del valico di frontiera ufficiale e senza previa notifica alle autorità serbe

STRASBURGO

18 novembre 2021

La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Potrà subire delle modifiche nella forma.



Nel caso M.H. e altri c. Croazia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima sezione), riunita in una Camera composta da:

Péter Paczolay, *Presidente*,
Ksenija Turković,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčková,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *Cancelliere di sezione*,

Visti:

i ricorsi (nn. 15670/18 e 43115/18) depositati contro la Repubblica di Croazia presentato innanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da quattordici cittadini afgani, la sig.ra M.H. ("la prima ricorrente"), il sig. R.H. ("il secondo ricorrente"), la sig.ra F.H. ("la terza ricorrente"), la sig.ra N.H. ("la quarta ricorrente") e altri dieci ricorrenti, i cui dati sono riportati in appendice;

la decisione di comunicare al Governo croato ("il Governo") le doglianze relative agli articoli 2, 3, 5 §§ 1 e 4, 8, 14 e 34 della Convenzione, articolo 4 del Protocollo No. 4 e articolo 1 del Protocollo No. 12, e di dichiarare irricevibili le restanti richieste;

la decisione di non rivelare l'identità dei ricorrenti (articolo 47 § 4 del Regolamento della Corte);

la decisione di dare priorità alle richieste (articolo 41);

le osservazioni presentate dal Governo convenuto e le osservazioni in risposta presentate dai ricorrenti;

le ulteriori osservazioni delle parti alla luce della sentenza della Corte nella causa *N.D. e N.T. c. Spagna* ([GC], nn. 8675/15 e 8697/15, 13 febbraio 2020);

le osservazioni presentate da *Hungarian Helsinki Committee*, *Centre for Peace Studies*, *Belgrade Centre for Human Rights*, *Rigardu e.V.*, e *Asylum Protection Center*, che sono stati autorizzati a intervenire dal Presidente della Sezione;

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 6 luglio 2021 e 12 ottobre 2021,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

INTRODUZIONE

1. Il ricorso ha ad oggetto la morte di una minore afgana di sei anni, MAD.H., nei pressi del confine serbo-croato, la legittimità e le condizioni del collocamento dei ricorrenti in un centro di permanenza temporanea, i presunti allontanamenti sommari dei ricorrenti dal territorio croato e il presunto

ostacolo posto dallo Stato convenuto all'esercizio effettivo del diritto al ricorso individuale dei ricorrenti.

IN FATTO

2. I ricorrenti, a cui è stato accordato il patrocinio, erano rappresentati dall'avvocato S. Bezbradica Jelavić, del foro di Zagabria.

3. Il Governo era rappresentato dal suo agente S. Stažnik.

4. I fatti del caso, come presentati dalle parti, possono essere riassunti come segue.

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

5. I ricorrenti sono quattordici membri di una famiglia afgana. Il secondo ricorrente è il padre di famiglia. La prima e la terza ricorrente sono le sue mogli. Gli altri ricorrenti sono i figli della prima e del secondo ricorrente, e del secondo e della terza ricorrente. I loro dati sono riportati in appendice.

6. Secondo quanto dichiarato dai ricorrenti, nel 2016 lasciavano il loro paese di origine, l'Afghanistan. Prima di giungere in Croazia, attraversavano il Pakistan, l'Iran, la Turchia, la Bulgaria e la Serbia.

II. GLI EVENTI DEL 21 NOVEMBRE 2017

7. Secondo quanto dichiarato dai ricorrenti, il 21 novembre 2017, la prima ricorrente e i suoi sei figli (il nono, decimo, dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo ricorrente, nonché MAD.H.), entravano in Croazia dalla Serbia insieme ad un uomo adulto di nome N. Gli altri ricorrenti rimanevano in Serbia. Gli agenti di polizia croati si avvicinavano al gruppo che si stava riposando in un campo. Il gruppo informava gli agenti di polizia del loro desiderio di richiedere asilo, ma gli agenti ignoravano la loro richiesta, gli ordinavano di salire su un veicolo e li portavano al confine. Al confine gli agenti di polizia dicevano loro di ritornare in Serbia seguendo i binari ferroviari. Il gruppo cominciava a camminare e dopo pochi minuti un treno passava e investiva uno dei minori, MAD.H. Gli agenti di polizia con cui il gruppo aveva interloquito in precedenza, aveva portato i ricorrenti alla stazione ferroviaria di Tovarnik, dove un medico constatava il decesso di MAD.H. Il gruppo faceva poi ritorno in Serbia.

8. Secondo il Governo, intorno alle 20:00 del 21 novembre 2017, gli agenti della polizia di frontiera croata individuavano un gruppo di migranti con una telecamera termografica mentre il gruppo si trovava ancora in territorio serbo, a 300 metri dal confine serbo-croato. Il gruppo stava camminando lungo i binari ferroviari, utilizzandoli come guida per raggiungere la Croazia. L'area era sotto sorveglianza costante in ragione dei frequenti tentativi dei migranti di attraversare il confine illegalmente in quel

punto. In quel momento il treno appariva, viaggiando dalla Croazia verso la Serbia. Gli agenti di polizia udivano il treno suonare il clacson e frenare. Poco dopo, un uomo e una donna arrivavano correndo verso il confine, trasportando una bambina con ferite visibili alla testa. Gli agenti chiamavano immediatamente un'ambulanza e trasportavano la donna e la minore fino al parcheggio delle auto della stazione ferroviaria di Tovarnik. Il resto del gruppo rimaneva alla frontiera senza entrare in Croazia. La squadra medica di emergenza tentava di rianimare la minore ma, alle 21:10, il dottore stabiliva il suo decesso. La prima ricorrente ritornava volontariamente al confine dagli altri membri del gruppo e insieme ritornavano tutti a Šid, in Serbia. Nessuno di loro presentava richiesta d'asilo alle autorità croate.

III. INDAGINE SULLA MORTE DI MAD.H.

9. La morte di MAD.H. veniva ampiamente diffusa dai media nazionali e internazionali.

10. Il 22 dicembre 2017, l'avvocato S. Bezbradica Jelavić (di seguito S.B.J.) presentava una denuncia per conto della prima e del secondo ricorrente e di cinque minori ricorrenti contro agenti non meglio identificati della polizia di frontiera croata, accusandoli di aver causato la morte per negligenza, abuso di ufficio e autorità, tortura e altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti e violazione dei diritti della minore. La denuncia affermava che, nella notte del 21 novembre 2017, dopo averli incontrati sul territorio croato, gli agenti di polizia croata avevano negato alla prima ricorrente e ai suoi sei figli ogni possibilità di richiedere asilo, e avevano ordinato loro di ritornare in Serbia seguendo i binari del treno, dopo di che MAD.H. veniva investita da un treno e moriva.

11. Il 30 gennaio 2018 la polizia riferiva alla procura della contea di Vukovar che le registrazioni della telecamera termografica tramite cui avevano individuato i ricorrenti non potevano essere trasmesse perché il sistema di memorizzazione era mal funzionante al momento dei fatti. Allegavano le dichiarazioni degli agenti di polizia in servizio il 21 novembre 2017 e del dottore che aveva tentato di rianimare la minore.

Secondo il rapporto presentato il 22 novembre 2017 dagli agenti di polizia A., B. e C., verso le 20:00 del giorno precedente, mentre sorvegliavano il confine serbo-croato con l'ausilio di una telecamera termografica, individuavano un gruppo di persone circa 300 metri all'interno del territorio serbo. Dopo circa quindici secondi, gli agenti udivano passare un treno in direzione della Serbia, suonare il clacson e frenare. In seguito, un uomo e una donna arrivavano correndo al confine, trasportando una bambina con ferite visibili alla testa. Gli agenti chiamavano immediatamente un'ambulanza. Gli agenti A. e B. accompagnavano in macchina la donna e la minore alla stazione ferroviaria di Tovarnik, mentre l'agente C. e gli altri agenti di polizia che erano arrivati nel frattempo rimanevano al confine con il resto del gruppo.

Il 16 gennaio 2018 M.E., il dottore che aveva cercato di rianimare MAD.H., affermava che quando la minore era arrivata alla stazione di Tovarnik, alle 20:36, vi erano vari agenti di polizia e una camionetta della polizia con vari migranti dentro. Vicino alla camionetta vi era un uomo con una bambina in braccio.

12. Il 23 gennaio 2018, l'Ombudswoman croata (*Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske*) inviava una lettera al Procuratore di Stato della Repubblica di Croazia (*Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske*) informandolo del fatto che aveva condotto un'inchiesta sulla morte di MAD.H. Ella notava che i ricorrenti e gli agenti della polizia avevano riferito versioni divergenti in merito alla sequenza degli eventi e che non vi erano state registrazioni dell'evento da parte di telecamere termografiche, come già accaduto in casi precedenti per i quali aveva cercato di ottenere tali registrazioni. L'Ombudswoman suggeriva che il contatto tra i richiedenti e la polizia prima che il treno colpisse MAD.H. venisse stabilito tramite l'analisi dei segnali dei loro telefoni cellulari e il GPS dell'auto della polizia (si veda paragrafo 104 *infra*).

13. Il 9 febbraio 2018 il Procuratore di Stato della contea di Vukovar sentiva gli agenti di polizia B. e C. Essi dichiaravano che quando il gruppo di migranti si trovava a circa 50 metri dal confine, tutti e tre gli agenti di polizia si erano avvicinati al confine e avevano lanciato segnali al gruppo con luci e sirene, intimando loro di non attraversarlo. Vedendo i loro segnali, il gruppo non entrava nel territorio croato; tornava indietro, e poco dopo gli agenti udivano il treno frenare. Dichiaravano inoltre che la telecamera termografica con la quale avevano individuato i ricorrenti non aveva capacità per memorizzare il contenuto. L'unica telecamera con capacità di memoria era quella installata nella stazione ferroviaria di Tovarnik, controllata dall'agente di polizia D.

14. Il 9 febbraio 2018 il conduttore del treno dichiarava che, circa 100 metri dopo essere entrato nel territorio serbo, aveva avvistato un gruppo di migranti che camminava lungo i binari del treno in direzione di Šid. Aveva suonato il clacson e frenato, ma una bambina non si era spostata dai binari e il treno l'aveva investita.

15. Il 16 febbraio 2018 il Procuratore di Stato della contea di Vukovar sentiva l'agente di polizia D., che, alla data in questione, monitorava il confine serbo-croato con due telecamere. Intorno alle 20:00 un collega lo informava che un treno si era fermato vicino ai binari. Puntava la sua telecamera in quella direzione e vedeva un treno nel territorio serbo e due persone che si avvicinavano al confine. Non sapeva cosa fosse successo esattamente perché in quel momento non aveva le telecamere dirette verso quella zona. Sosteneva che entrambe le telecamere fossero rotte da un anno prima dell'evento, che fossero ancora fuori uso, e che perciò non fosse possibile vedere o scaricare il contenuto registrato.

16. Il 31 marzo 2018 il giudice istruttore del tribunale della contea di Vukovar sentiva la prima ricorrente. Lei dichiarava quanto riportato al paragrafo 7 *supra* e aggiungeva che suo marito, il secondo ricorrente, non era con loro quella notte ma era rimasto in Serbia.

Lo stesso giorno, il secondo ricorrente dichiarava di essere stato con il gruppo nella notte in questione, quando avevano attraversato il confine croato e venivano respinti dalla polizia croata.

Lo stesso giorno, la prima e il secondo ricorrente informavano il giudice istruttore che avevano firmato una procura a favore dell'avvocato S.B.J., mentre erano in Serbia.

17. Il 14 aprile 2018 S.B.J., per conto dei ricorrenti, chiedeva informazioni all'ufficio del Procuratore di Stato della contea di Vukovar circa i progressi delle indagini. Proponeva di indagare sulla "perdita" delle registrazioni da parte delle telecamere termografiche, che avrebbero potuto aiutare a stabilire se i ricorrenti fossero entrati nel territorio croato. Il 19 aprile 2018 il Procuratore di Stato rifiutava di fornire qualsiasi informazione all'avvocato sostenendo che non aveva una procura valida per rappresentare i ricorrenti. Il 24 aprile 2018 S.B.J. dichiarava che la procura fosse valida, e che il 31 marzo 2018 la prima e il secondo ricorrente avevano confermato al giudice istruttore che avevano firmato una procura in suo favore (si veda il paragrafo 16 *supra*).

18. Il 17 maggio 2018 la polizia giudiziaria di Vukovar trasmetteva alla procura della contea di Vukovar i documenti ottenuti dall'Interpol di Belgrado in relazione agli eventi del 21 novembre 2017.

Secondo una nota redatta dalla polizia serba il 22 novembre 2017 alle ore 1.30, RA.H., il tredicesimo ricorrente, dichiarava che il 21 novembre 2017 lui e la sua famiglia erano entrati in territorio croato. Stavano camminando da diverse ore quando la polizia li aveva fermati, li aveva fatti salire su un furgone, li aveva trasportati al confine e aveva detto loro di tornare in Serbia seguendo i binari del treno.

Secondo i documenti relativi all'ispezione in loco, l'incidente ferroviario era avvenuto a circa 200 metri dal confine con la Croazia.

19. Il 1° giugno 2018 l'Ufficio per la soppressione della corruzione e della criminalità organizzata (*Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala* – "l'OSCOC") respingeva la denuncia penale dei ricorrenti contro gli agenti di polizia A., B. e C. La decisione veniva notificata a S.B.J. in qualità di rappresentante dei ricorrenti. La parte rilevante della decisione recita come segue:

"Le informazioni raccolte indicavano che nell'occasione in questione gli indagati - gli agenti della polizia di frontiera di Tovarnik ... - erano [in servizio] al punto di sorveglianza n. 2 sulla linea ferroviaria Tovarnik-Šid. Con l'aiuto di una telecamera termografica manuale - che, come risulta dalle informazioni raccolte, non aveva la possibilità tecnica di memorizzare il contenuto - individuavano un gruppo di persone vicino ai binari del treno in territorio serbo. Il gruppo non era entrato in territorio croato

e i sospetti non avevano avuto alcun contatto diretto con loro prima che il treno colpisse la minore MAD.H. ...

Nel caso di specie, durante l'incidente in questione gli indagati stavano sorvegliando il confine statale, attività che include il controllo e la protezione del confine statale. Gli indagati stavano svolgendo questi compiti in conformità alla legge e alle norme internazionali.

Basandosi sui risultati del procedimento, e considerando in particolare le dichiarazioni dei presunti testimoni - gli agenti di polizia che erano in servizio nell'occasione in questione - che hanno rilasciato dichiarazioni concordanti, mentre le dichiarazioni dei testimoni [la prima, il secondo e il tredicesimo ricorrente] differivano per quanto riguarda i fatti cruciali e contraddicevano le altre informazioni raccolte, non risulta che gli indagati abbiano condotto azioni durante il loro turno nei confronti [dei ricorrenti] e della defunta MAD.H., o che abbiano omesso di condurre qualsiasi azione necessaria, che avrebbe avuto come conseguenza la violazione di uno qualsiasi dei loro diritti, vale a dire di avere avuto qualsiasi conseguenza pregiudizievole per i [ricorrenti] e MAD.H. ...”

20. Il 14 giugno 2018 i ricorrenti subentravano all'accusa e chiedevano al giudice istruttore del tribunale della contea di Osijek (*Županijski sud u Osijeku*) di condurre un'indagine. Essi sostenevano che l'OSCOC non avesse spiegato in cosa le loro dichiarazioni fossero state contraddittorie. Proponevano di ottenere le registrazioni delle telecamere termografiche, una perizia sul loro funzionamento, sull'eventualità che avessero registrato gli eventi del 21 novembre 2017 e se il loro contenuto registrato fosse stato cancellato, la posizione GPS dei sospetti e dei ricorrenti, le istruzioni della polizia croata sulle prassi da seguire con i migranti illegali, e i rapporti di organizzazioni nazionali e internazionali in merito alle prassi della polizia croata nei confronti dei richiedenti asilo. Infine, affermavano che le autorità serbe avevano stabilito che le autorità croate avevano rimpatriato con la forza la prima ricorrente e i suoi figli in Serbia il 21 novembre 2017, in violazione dell'accordo di riammissione tra i due paesi

21. Il 22 agosto 2018 il giudice istruttore rigettava la richiesta dei ricorrenti sostenendo che le allegazioni contro i tre agenti di polizia non fossero supportate da prove. Le prove raccolte dimostravano che il gruppo non aveva mai oltrepassato il confine per entrare in Croazia, che non avesse interloquuto con gli agenti della polizia croata o né richiesto asilo. Gli agenti di polizia avevano legittimamente dissuaso i ricorrenti dall'attraversare il confine segnalando loro con luci e lampade di non entrare e il loro comportamento era avulso dalle circostanze per cui il treno aveva investito la minore. Le dichiarazioni della prima e del secondo ricorrente erano state contraddittorie per quanto riguarda fatti rilevanti, poiché il secondo ricorrente aveva dichiarato di essere rimasto con il gruppo al momento dei fatti, mentre secondo la prima ricorrente e i rapporti della polizia serba, il secondo ricorrente era rimasto in Serbia.

22. Il 30 agosto 2018 i ricorrenti proponevano appello dinanzi alla Corte di appello della contea di Osijek.

23. Nel frattempo, il 6 aprile 2018, essi avevano presentato un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale (*Ustavni sud Republike Hrvatske*), lamentando, *inter alia*, la mancanza di un'indagine effettiva sulla morte di MAD.H.

24. Il 18 dicembre 2018 la Corte costituzionale esaminava il caso alla luce del *volet* procedurale dell'articolo 2 della Convenzione e costatava che l'effettività dell'indagine sulla morte di MAD.H.. Le autorità competenti avevano indagato sulle doglianze penali dei ricorrenti risalenti a dicembre 2017, esaminato tutte le piste percorribili e stabilito che non ci fosse un ragionevole sospetto circa la commissione di reati da parte degli agenti della polizia croata nei confronti dei ricorrenti o della defunta MAD.H.. La denuncia penale dei ricorrenti era stata rigettata nei termini di legge, decorsi i quali essi avevano assunto il ruolo dell'accusa. I ricorrenti disponevano di un rimedio effettivo per la loro denuncia relativa alla presunta inefficacia dell'indagine; avrebbero potuto chiedere informazioni all'Avvocatura dello Stato competente sulle azioni intraprese in relazione alla loro denuncia penale, e avevano anche la possibilità di presentare un ricorso costituzionale, che è stato esaminato.

25. Tre giudici della Corte costituzionale presentavano un parere separato a detta decisione, affermando che l'esame dell'efficacia dell'indagine sulla morte di un minore non avrebbe dovuto essere ridotto a un mero formalismo procedurale. Le autorità non avevano considerato la possibilità che la discrepanza tra le dichiarazioni della prima e del secondo ricorrente fosse il risultato di un errore di traduzione.

Secondo i tre giudici, non era credibile che un gruppo di migranti facesse semplicemente dietrofront e rinunciasse al suo progetto di attraversare la frontiera a causa della semplice presenza di agenti di polizia, senza cercare di comunicare con loro in alcun modo o esprimere il loro desiderio di richiedere asilo, come accadeva di solito a quel valico di frontiera.

I tre giudici osservavano inoltre che le autorità inquirenti avevano ignorato il fatto che il Ministero dell'Interno della Repubblica di Serbia aveva dichiarato pubblicamente che “la polizia croata non ha rispettato l'accordo di riammissione quando ha rimpatriato con forza la famiglia di ... MAD.H., morta in un incidente ferroviario ... subito dopo che gli agenti della polizia croata avevano cercato con la forza di riportarla in Serbia” e che “nella riunione tenutasi in merito all'evento, i rappresentanti dell'amministrazione della polizia di frontiera [serba] avevano informato le [autorità] croate del loro punto di vista, ossia che la famiglia della bambina scomparsa era stata respinta in Serbia dalla Croazia contrariamente all'accordo tra i due paesi”. I tre giudici notavano che quest'ultima dichiarazione era presente nel fascicolo, ma che le autorità inquirenti non vi avevano fatto riferimento nelle loro decisioni.

Infine, le autorità inquirenti non avevano esplorato la possibilità che gli eventi in questione fossero stati registrati da qualche tipo di strumento di

registrazione. Non risultava dal fascicolo se avessero cercato di verificare la posizione dei ricorrenti e degli agenti di polizia utilizzando i segnali dei loro telefoni cellulari, metodo investigativo comune e facile. La Ombudswoman croata aveva evidenziato le stesse carenze nell'indagine in questione, così come le carenze in altri casi riguardanti i richiedenti asilo in Croazia (si vedano i paragrafi 12 *supra* e 104 *infra*).

26. Il 20 dicembre 2018 il collegio d'appello del tribunale di contea di Osijek respingeva il ricorso dei ricorrenti (si veda il paragrafo 22 *supra*). Riteneva che il fascicolo del caso non contenesse alcuna informazione a sostegno delle accuse contro i tre agenti di polizia.

27. Il 4 marzo 2021 la Corte costituzionale respingeva un ulteriore ricorso costituzionale presentato dai ricorrenti contro la decisione del tribunale della contea di Osijek. Essa ribadiva che l'inchiesta sulla morte di MAD.H. aveva rispettato i requisiti procedurali dell'articolo 2 della Convenzione. In particolare, il fatto che le registrazioni delle telecamere termografiche non fossero state ottenute non aveva influito sulla completezza dell'indagine, poiché anche senza di queste era chiaro che MAD.H. era stata investita da un treno nel territorio della Serbia, non della Croazia. Anche se vi era stato un certo ritardo nella capacità dei ricorrenti di contattare il loro avvocato al momento dell'ingresso in Croazia (si vedano i paragrafi 56-66 *infra*), i ricorrenti erano stati in grado di partecipare efficacemente all'indagine. La Corte costituzionale non constatava alcuna violazione dell'articolo 2 della Convenzione nel suo aspetto sostanziale in quanto non era stato provato che le autorità statali fossero responsabili della morte di MAD.H.

IV. L'ENTRATA IN CROAZIA DEI RICORRENTI IL 21 MARZO 2018

28. Il 21 marzo 2018 la polizia croata intercettava i ricorrenti nel tentativo di attraversare clandestinamente il confine e li portava alla stazione di polizia di Vrbanja (*Policijska uprava Vukovarsko-srijemska, Policijska postaja Vrbanja*). I ricorrenti venivano esaminati da un dottore e ritenuti in buona salute. Il dottore notava, *inter alia*, che la quarta ricorrente aveva diciassette anni. I ricorrenti non erano in possesso di alcun documento di identificazione. Essi avevano firmato una dichiarazione circa le informazioni riguardanti la loro identificazione personale ed espresso il desiderio di richiedere protezione internazionale.

V. IL COLLOCAMENTO DEI RICORRENTI NEL CENTRO DI TOVARNIK

29. Il 21 marzo 2018 la polizia emetteva delle decisioni in merito ai primi quattro richiedenti, limitando la loro libertà di movimento e collocandoli, con i ricorrenti minori, nel centro di permanenza temporanea di Tovarnik (*Tranzitni prihvatni centar za strance Tovarnik* – di seguito “il centro di

Tovarnik”) per un periodo iniziale di tre mesi. Le decisioni dichiaravano che il 21 marzo 2018 i ricorrenti, cittadini afgani, avevano espresso l’intenzione di richiedere protezione internazionale in Croazia. Essi non ricevevano nessun documento di identificazione e la loro libertà era stata ristretta ai sensi della sezione 54 dell’International and Temporary Protection Act (*Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*; si veda il paragrafo 78 *infra*), per verificare le loro identità. Lo stesso giorno, i ricorrenti venivano collocati nel centro di Tovarnik.

30. Il 26 marzo 2018 il secondo ricorrente contattava l’ONG *Are You Syrious* tramite Facebook. Egli dichiarava che la sua famiglia era in una situazione riprovevole, rinchiusa nelle loro camere senza alcuna informazione, e chiedeva aiuto.

31. Il 3 aprile 2018 la quarta ricorrente mandava vari messaggi vocali a L.H., un impiegato della ONG *Centre for Peace Studies*. Essa dichiarava che venivano tenuti in condizioni simili a quelle carcerarie. Essi erano stati distribuiti in tre stanze senza l’opportunità di vedersi, tranne durante i pasti. Erano stati informati del fatto che non avessero un avvocato in Croazia, nonostante la prima ricorrente avesse confermato agli ufficiali di aver firmato un documento con un avvocato in Serbia.

32. Il 28 marzo e il 6 aprile 2018, uno psicologo visitava i ricorrenti al centro di Tovarnik. La quarta ricorrente, che parlava un po’ di inglese, traduceva per gli altri. Lo psicologo notava che i ricorrenti erano in lutto per la morte di MAD.H. e che avvertivano la paura dovuta all’incertezza. Raccomandava di fornire loro un ulteriore supporto psicologico e di organizzare delle attività per occupare il tempo dei minori. Li visitava ancora il 13, 18 e 27 aprile e il 2, 8, 11, 23 e 25 maggio 2018.

33. Il 6 aprile 2018 l’Ombudswoman croata mandava una lettera al Ministro dell’Interno (*Ministar unutarnjih poslova Republike Hrvatske*) e al capo della polizia (*Glavni ravnatelj policije*) in merito alle limitazioni imposte alla libertà di movimento dei ricorrenti. Chiedeva informazioni sull’azione intrapresa per verificare l’identità dei richiedenti, che era stata la ragione del loro collocamento nel centro di Tovarnik (si veda il paragrafo 105 *infra*).

34. Il 10 aprile 2018 le autorità prendevano le impronte dei ricorrenti e le trasmettevano all’Unità centrale di Eurodac (il sistema europeo per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo). La ricerca nel sistema Eurodac constatava che i richiedenti erano entrati in Bulgaria il 22 agosto 2016. Lo stesso giorno le autorità avevano richiesto informazioni dall’Interpol di Sofia e dall’Interpol di Belgrado in merito alla permanenza dei ricorrenti in detti paesi, con lo scopo di controllare la loro identità.

Il 23 aprile 2018 l’Interpol di Sofia informava le autorità croate che i ricorrenti avevano richiesto asilo in Bulgaria e che le loro domande erano state rigettate a febbraio e marzo 2017. I nomi dei ricorrenti, così come registrati dal sistema bulgaro, differivano da quelli registrati nel sistema

croato, principalmente nel suffisso del loro cognome. Nel sistema bulgaro, la quarta ricorrente era stata registrata come nata il 16 aprile 2000.

Il 30 aprile 2018 le autorità serbe informavano le autorità croate che i ricorrenti avevano espresso l'intenzione di richiedere una protezione internazionale in Serbia, ma che avevano lasciato il paese il 21 marzo 2018.

35. Nel frattempo, il 19 aprile 2018 l'avvocato I.C. chiedeva al tribunale amministrativo di Osijek (*Upravni sud u Osijeku*) di ripristinare lo *status quo ante* (*prijedlog za povrat u prijašnje stanje*) i procedimenti riguardanti le restrizioni poste alla libertà di movimento dei ricorrenti e di autorizzare i ricorrenti a presentare un ricorso amministrativo contro di esse.

L'avvocato dichiarava che il 30 marzo 2018 era stata nominata avvocato d'ufficio dei ricorrenti nel procedimento relativo alla loro domanda di protezione internazionale (si veda il paragrafo 51 *infra*). Il 3 aprile 2018 prendeva visione del fascicolo e scopriva le decisioni del 21 marzo 2018 che limitavano la libertà di movimento dei ricorrenti. Il 12 aprile 2018 visitava i ricorrenti nel centro di Tovarnik, i quali la informavano che le decisioni non erano state loro notificate e di non essere in grado di comprenderle. Prendeva ulteriore visione del fascicolo e apprendeva che le decisioni in questione e i documenti che informavano i ricorrenti del loro diritto all'assistenza legale emesse in lingua croata non erano state loro notificate con l'aiuto di un interprete di Pashto o Farsi, lingue che i ricorrenti comprendevano.

I.C. dichiarava inoltre che i ricorrenti non avevano celato la loro identità e avevano lasciato le loro impronte digitali alle autorità e che collocare i ricorrenti in un centro per migranti di tipo chiuso aveva violato l'articolo 3 della Convenzione

36. Il 10 maggio 2018 la stazione di polizia di Vrbanja rispondeva ai ricorsi amministrativi presentati dai ricorrenti. La semplice presentazione dei loro dati di identificazione personale e delle impronte digitali non era stata sufficiente per stabilire le loro identità. Non erano stati registrati nei sistemi Schengen o Eurodac. I ricorrenti avevano dichiarato alle autorità croate di non aver richiesto asilo in altri paesi, mentre risultava che avessero fatto richiesta in Bulgaria e Serbia. La stazione di polizia di Vrbanja aveva ritenuto che limitare la libertà di movimento dei ricorrenti fosse stato giustificato da un rischio di fuga ai sensi della sezione 54(2)(1) dell'*International and Temporary Protection Act*, in quanto era possibile che i ricorrenti lasciassero la Croazia per altri paesi.

37. Per mezzo delle decisioni dell'11 e del 14 maggio 2018, il tribunale amministrativo di Osijek accoglieva i ricorsi dei ricorrenti in quanto presentati in tempo utile. Riteneva che nonostante il fascicolo indicasse che le decisioni di limitare la libertà di movimento dei richiedenti fossero state loro notificate nel giorno della loro emissione, non vi era prova che i ricorrenti ne fossero stati informati in una lingua di loro comprensione.

38. Il 17 maggio 2018 l'avvocato S.B.J. informava il tribunale amministrativo di Osijek che stava subentrando come rappresentante dei

ricorrenti nel procedimento. Dichiarava che, in seguito all'intervento della Corte del 7 maggio 2018, le era stato finalmente permesso di incontrare i ricorrenti (si veda il paragrafo 66 *infra*). Presentava inoltre una copia del certificato di cittadinanza emesso per la prima e il secondo ricorrente e spiegava che le differenze nei nomi dei ricorrenti erano state il risultato di una traslitterazione e traduzione di nomi afgani in lingue diverse, un problema comune che riguarda i nomi afgani (si veda il paragrafo 116 *infra*).

39. Il 18 maggio 2018 il tribunale amministrativo Osijek sentiva la prima, il secondo, la terza e la quarta ricorrente individualmente.

Dichiaravano che la famiglia era stata collocata in tre stanze nel centro di Tovarnik e che erano stati rinchiusi tranne che durante i pasti. Di recente le stanze erano rimaste chiuse soltanto durante le note, ma loro non erano comunque autorizzati ad uscire. I bambini, traumatizzati da tutti gli attraversamenti della frontiera, dagli incontri con la polizia e dalla morte della sorella, stavano soffrendo. Lo psicologo che li aveva visitati non parlava inglese, farsi o pashto. La decisione che limitava la loro libertà di movimento non era stata loro notificata e non ne erano a conoscenza fino a quando I.C. li informava a proposito. La quarta ricorrente affermava di non conoscere la sua data di nascita esatta, ma che aveva probabilmente raggiunto la maggiore età il mese precedente.

40. Il 22 marzo 2018 il tribunale amministrativo di Osijek accoglieva in parte il ricorso amministrativo della terza ricorrente e ordinava che lei e i suoi due figli (il settimo e l'ottavo ricorrente) venissero rilasciati dal centro di Tovarnik il giorno seguente. La terza ricorrente chiedeva di non essere trasferita dal centro senza il resto della famiglia. La parte rilevante della decisione è la seguente:

“... questo tribunale ritiene che al momento della decisione in questione la restrizione di libertà di movimento dell'attrice era giustificata...”

Tuttavia, anche con tutte le condizioni menzionate [dallo Stato], questo tribunale non può ignorare il fatto che [il centro di Tovarnik] è una struttura di tipo carcerario che a lungo termine non è un ambiente adatto ai bambini ..., di uno e tre anni.

Per non essere arbitraria, la misura più severa deve essere strettamente e coerentemente collegata allo scopo per il quale è stata ordinata, e la durata di applicazione di tali misure non deve superare il tempo logicamente necessario per ottenere lo scopo desiderato...

Così, se il convenuto sospetta un qualsiasi tipo di abuso del sistema di protezione internazionale, basato sulla mancanza di legame di parentela tra i bambini e gli adulti, il convenuto è obbligato ad ottenere urgentemente tali dati. Nel caso in questione l'identità e il legame di parentela della bambina nata il 1° gennaio 2017 era facilmente accessibile perché era nata in Bulgaria, uno Stato membro dell'UE ... Durante questo procedimento al tribunale non è stata presentata alcuna prova che la terza ricorrente non è la madre de [i due bambini]. Il tribunale ha sentito la terza ricorrente ... e ha concluso che era analfabeta e non istruita e incapace di comprendere le sue attuali circostanze di vita.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 52, sottosezione 3(8), dell'*International and Temporary Protection Act*, le persone che richiedono protezione internazionale sono tenute a rimanere in Croazia durante il procedimento. Il fascicolo del caso contiene una decisione del 28 marzo 2018 che rigetta la domanda di protezione internazionale della terza ricorrente...Il tribunale, quindi, non ritiene più giustificata l'esistenza dei motivi di cui all'articolo 54(2)(1) dell'*Act* (e il relativo rischio di fuga). Il fatto stesso che la richiesta sia già stata rigettata significa che anche l'altro motivo dell'articolo 54(2)(2) dell'*Act* relativo all'accertamento dell'identità e della cittadinanza non è fondato...

... la detenzione di persone in un centro per migranti solo sulla base del loro ingresso irregolare in Croazia non è giuridicamente giustificata, e il convenuto non ha presentato al tribunale alcun tipo di prova a sostegno dell'affermazione che la misura di limitazione della libertà di momento con la collocazione della [terza ricorrente e dei suoi due figli] nel centro Tovarnik sia ancora necessaria..."

41. Il 24 e 25 maggio 2018, in formazioni differenti, il tribunale amministrativo di Osijek rigettava le altre richieste dei ricorrenti come infondate.

Il tribunale considerava che le limitazioni della loro libertà di movimento era ancora giustificata perché non era stato possibile stabilire la loro identità. Non erano stati registrati nei sistemi Schengen o Eurodac e avevano usato identità differenti nelle loro domande di protezione internazionale in altri paesi. Il rischio di fuga poteva essere basato sull'affermazione della prima ricorrente del 23 marzo 2018 secondo cui la famiglia aveva passato circa un anno in Serbia senza richiedere protezione internazionale perché non vi erano opportunità di lavoro lì, anche se non veritiera dato che i ricorrenti avevano richiesto asilo sia in Serbia che in Bulgaria e avevano ripetutamente attraversato il confine croato illegalmente. Per di più, i ricorrenti avevano intrapreso i procedimenti per richiedere protezione internazionale e avrebbero dovuto restare in Croazia fino alla fine di detti procedimenti.

La Corte dichiarava inoltre che il centro di Tovarnik rispettava gli standards minimi per il collocamento di breve termine di una famiglia con bambini. I minori ricorrenti erano accompagnati dai loro genitori e il Centro ospitava soltanto un'altra famiglia con figli piccoli. Dalle fotografie allegate, concludeva che il Centro aveva delle strutture e delle attività capaci di tenere i bambini occupati, e che i ricorrenti avevano ricevuto gli indumenti necessari, i medicinali, accesso a prodotti igienici, aria fresca e assistenza medica.

Le condizioni complessive nel caso dei ricorrenti rispettavano l'articolo 3, considerato che avevano lasciato il paese d'origine circa due anni prima e che durante il lungo viaggio i bambini erano stati senza dubbio esposti a numerosi fattori di stress a causa della presenza della polizia. Nonostante la morte di MAD.H. avesse senza dubbio causato loro un dolore immenso, ciò non aveva niente a che vedere con le condizioni di collocamento nel centro di Tovarnik.

42. La prima, il secondo e la quarta ricorrente interponevano appello dinanzi alla Suprema Corte amministrativa (*Visoki upravni sud Republike*

Hrvatske), e venivano rigettati rispettivamente il 3 ottobre, il 14 novembre e il 12 dicembre 2018.

43. Nel frattempo, il 6 aprile 2018, i ricorrenti avevano anche presentato un ricorso costituzionale in cui lamentavano, *inter alia*, l'illegittimità, la sproporzionalità e l'inadeguatezza delle condizioni del collocamento nel centro di Tovarnik, secondo l'articolo 3, l'articolo 5§1 e l'articolo 8 della Convenzione; l'impossibilità loro imposta di contattare il loro avvocato S.B.J., e il loro respingimento da parte della polizia croata, che aveva negato loro l'opportunità di richiedere asilo in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n.4.

44. Il 7 dicembre 2018 i ricorrenti avanzavano ulteriori richieste alla Corte costituzionale, lamentandosi, *inter alia*, della violazione dell'articolo 5§4 della Convenzione dal momento che non avevano potuto contestare il loro collocamento nel Centro di Tovarnik fino al 19 aprile 2018, e che il tribunale amministrativo di Osijek aveva deciso il loro caso solo dopo due mesi che loro avevano comunque speso in detenzione.

45. Il 18 dicembre 2018 la Corte costituzionale esaminava il ricorso costituzionale dei ricorrenti in merito al loro collocamento nel Centro di Tovarnik. Riteneva che nonostante il Centro fosse una struttura di tipo chiuso, era equipaggiato con tutti i servizi necessari per accogliere bambini con genitori. I bambini potevano giocare e passare del tempo all'aria aperta dalle 8 del mattino alle 22 e avevano accesso a uno psicologo e ad un assistente sociale.

La Corte costituzionale affermava inoltre che la lunghezza del collocamento dei bambini nel Centro (due mesi e quattordici giorni) era lecito perché secondo la legge nazionale, il periodo consentito era di massimo tre mesi, ed era stato giustificato dalla necessità di verificare le loro identità e il legame con i ricorrenti adulti e la necessità di prevenire il crimine della tratta di esseri umani. Nonostante sembrasse che i minori ricorrenti avessero sofferto di stress che poteva impattare il loro sviluppo, la Corte costituzionale non riteneva che il loro collocamento nel Centro di Tovarnik avesse causato ulteriore stress con conseguenze traumatiche, dato che in quel momento i bambini avevano già viaggiato per due anni attraverso differenti paesi. Riteneva che la situazione non raggiungesse la soglia di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

Per quanto riguarda i ricorrenti adulti, la Corte costituzionale considerava che il loro collocamento nel Centro avrebbe potuto causare un senso di impotenza, panico e frustrazione, ma che il fatto che non fossero stati separati dai loro figli aveva avuto un effetto tranquillizzante, e che pertanto la soglia di gravità prevista dall'articolo 3 della Convenzione non fosse stata raggiunta.

La Corte costituzionale notava che al momento del loro collocamento nel Centro di Tovarnik tutti i ricorrenti adulti erano stati informati del loro diritto ad un'assistenza legale e avevano scelto I.C. per rappresentarli. L'assenza di contatti tra i ricorrenti e il loro avvocato S.B.J. dal 21 marzo fino al 7 maggio

2018 non era stata irragionevolmente lunga visto il numero di ricorrenti e il bisogno di collocarli nel centro per migranti, così come della disponibilità di un interprete e altri membri dello staff. La circostanza non aveva inficiato il diritto dei ricorrenti ad un'assistenza legale effettiva in merito al loro collocamento nel centro di Tovarnik.

Infine, le condizioni del collocamento dei ricorrenti nel Centro di Tovarnik non ricadevano nello scopo dell'articolo 5§1(f) della Convenzione e i fatti del caso non indicavano nessuna violazione possibile dell'articolo 4 del Protocollo n.4.

46. L'11 luglio 2019 la Corte costituzionale esaminava i ricorsi della prima, del secondo e della quarta ricorrente proposti contro le decisioni del 3 ottobre, del 14 novembre e del 12 novembre 2018 della Corte Suprema amministrativa (si veda il paragrafo 42 *supra*).

La Corte costituzionale riteneva che le condizioni del loro collocamento nel Centro di Tovarnik non violassero l'articolo 3 della Convenzione. Il Centro era ben equipaggiato per accogliere famiglie; i ricorrenti avevano ricevuto degli indumenti, prodotti igienici e cibo; i bambini non erano stati separati dai loro genitori; avevano avuto la possibilità di giocare all'aria aperta; le stanze in cui erano stati collocati non erano state chiuse a chiave; ed erano stati visitati da uno psicologo e da un assistente sociale. Nonostante i ricorrenti avessero sofferto a causa di certi eventi stressanti, il collocamento nel Centro non aveva potuto causare loro ulteriore stress con particolari conseguenze traumatiche.

La Corte costituzionale riteneva inoltre che non ci fosse stata violazione dell'articolo 5§§1 (f), 2 e 4 della Convenzione. In particolare, riteneva che i ricorrenti fossero stati privati della loro libertà in conformità dell'articolo 5§1(f) della Convenzione, visto che vi erano in corso procedimenti in merito alla legalità del loro ingresso nel paese e al loro respingimento. La loro detenzione era stata fondata sulla sezione 54(6) dell'*International and Temporary Protection Act*, perché la loro identità e cittadinanza e le circostanze su cui avevano basato la loro richiesta di protezione internazionale non avrebbero potuto essere altrimenti determinate, considerato in particolare il rischio di fuga. I ricorrenti erano stati informati delle ragioni della loro privazione di libertà e erano stati rappresentati da un avvocato. Il tribunale amministrativo di Osijet e la Suprema Corte amministrativa avevano fornito ragioni sufficienti a sostegno delle loro decisioni che limitavano la libertà della prima, del secondo e della quarta ricorrente.

47. Nel frattempo, il 4 giugno 2018 i ricorrenti venivano trasferiti in un centro di tipo aperto a Kutina. Avendo tentato di lasciare la Croazia per raggiungere la Slovenia clandestinamente in varie occasioni, riuscivano alla fine a farlo e la loro ubicazione successiva è sconosciuta.

VI. PROCEDIMENTI RIGUARDO LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

48. Il 23 marzo 2018 i ricorrenti presentavano richiesta di protezione internazionale.

49. Lo stesso giorno il Ministro dell'Interno sentiva la prima, il secondo e la terza ricorrente individualmente in presenza di un interprete Farsi. I ricorrenti dichiaravano di aver lasciato l'Afghanistan nel 2016 in ragione del loro timore dei Talebani. Prima di giungere in Croazia, avevano passato circa nove mesi in Bulgaria e poi un anno in Serbia in differenti centri per migranti. Non avevano richiesto asilo in questi paesi. Nonostante considerassero la Serbia un paese sicuro, non volevano restarci perché, secondo loro, la Serbia era in Asia e non vi erano opportunità lavorative. Volevano vivere in Europa così che i loro figli potessero andare a scuola e avere una buona vita.

La prima ricorrente dichiarava che la firma sulla procura del 18 dicembre 2018, secondo cui lei avrebbe autorizzato S.B.J. a rappresentarla, non era la sua. Lei era in Serbia in quel momento e tre persone croate l'avevano avvicinata e le avevano parlato della morte di sua figlia e poi lei aveva firmato qualcosa.

50. Il 28 marzo 2018 il Ministro dell'Interno dichiarava che le richieste di protezione internazionale dei ricorrenti erano inammissibili perché sarebbero dovuti ritornare in Serbia, considerata un paese terzo sicuro.

51. Le decisioni erano state notificate ai ricorrenti il 30 marzo 2018 quando venivano informati del loro diritto ad un'assistenza legale gratuita e veniva data loro una lista di avvocati. I ricorrenti sceglievano l'avvocato I.C. come loro rappresentante; I.C. li visitava al Centro di Tovarnik il 2 aprile 2018.

52. Il 9 aprile 2018 i ricorrenti presentavano un ricorso amministrativo dinanzi al tribunale amministrativo di Osijek contro la decisione di rigettare le loro richieste di protezione internazionale.

53. L'11 giugno 2018 il tribunale amministrativo di Osijek sentiva la prima, il secondo e il terzo ricorrente.

La prima ricorrente dichiarava che quando aveva presentato richiesta di protezione internazionale il 23 marzo 2018 era stata impaurita dalla presenza della polizia. Era analfabeta e non era mai andata a scuola. Aveva detto agli interlocutori che aveva un avvocato che aveva rappresentato la sua deceduta figlia MAD.H.. Aveva chiesto che il suo avvocato fosse chiamato al Centro di Tovarnik, ma veniva accusata di mentire e di non avere un avvocato in Croazia ma soltanto in Serbia.

54. Il 18 giugno e il 2 luglio 2018, il tribunale amministrativo di Osijek rigettava i ricorsi amministrativi dei ricorrenti. La Suprema Corte amministrativa rigettava i loro successivi appelli.

55. Il 4 marzo 2021 la Corte costituzionale accoglieva il ricorso costituzionale dei ricorrenti, annullava le sentenze dalla Suprema Corte amministrativa e del tribunale amministrativo di Osijek e rimetteva il caso al

tribunale amministrativo di Osijek. Rilevava che le autorità non avevano esaminato correttamente se la Serbia potesse essere considerata un paese terzo sicuro.

VII. CONTATTI TRA I RICORRENTI E IL LORO AVVOCATO

56. Il 21 marzo 2018, dopo essere stata informata da due ONG che i ricorrenti si trovavano nella stazione di polizia di Vrbanja, l'avvocato S.B.J. presentava una procura che la prima e il secondo ricorrente avevano firmato in suo favore nel dicembre 2017 in Serbia in presenza dell'ONG *Centre for Peace Studies*. Chiedeva alla polizia di informare i ricorrenti che stava cercando di contattarli. Il giorno seguente S.B.J. presentava la procura al Dipartimento dell'Asilo del Ministero dell'Interno e chiedeva il permesso di rappresentare i ricorrenti

57. Il 28 marzo 2018 il Ministero dell'Interno informava S.B.J. che non poteva rappresentare i ricorrenti nel procedimento di protezione internazionale poiché la procura che aveva presentato non era valida. Aggiungeva che il 23 marzo 2018 la prima ricorrente aveva dichiarato che la firma sulla procura non era la sua e che si trovava in Serbia in quel momento.

58. Il 28 marzo 2018 un dipendente dell'ONG *Centre for Peace Studies*, rilasciava una dichiarazione scritta che confermava che il 18 dicembre 2017 lui e altri due dipendenti di tale ONG, insieme a A.C., un medico di Medici senza frontiere, avevano incontrato la prima, il secondo e la quarta ricorrente in Serbia e spiegato loro le procedure legali in Croazia. Essi suggerirono a S.B.J. di rappresentarli in tutti i procedimenti davanti alle autorità croate. La prima ricorrente aveva poi firmato la procura.

59. Lo stesso giorno tre dipendenti dell'ONG *Centre for Peace Studies* chiedevano di visitare i ricorrenti nel Centro di Tovarnik per fornire loro assistenza legale e per chiarire le circostanze della firma della procura, a cui avevano assistito. Il Ministero dell'Interno negava loro l'accesso ai ricorrenti per motivi di sicurezza.

60. Il 29 marzo 2019 S.B.J. chiedeva nuovamente al Ministero dell'Interno di poter incontrare i ricorrenti e di rappresentarli nel procedimento di protezione internazionale.

61. Il 3 aprile 2018 la quarta ricorrente contattava S.B.J. tramite Viber. S.B.J. rispondeva che aveva aiutato la famiglia della quarta ricorrente con le loro richieste di asilo, e che stava chiedendo una misura provvisoria alla Corte e presentando un ricorso costituzionale.

62. Nel frattempo, la polizia e la Procura municipale di Vukovar (*Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru*) avevano avviato un'inchiesta sulla procura che la prima e il secondo ricorrente avevano firmato a favore di S.B.J., nel sospetto che le firme fossero state falsificate.

Il 31 marzo 2018 il giudice istruttore del tribunale della contea di Vukovar sentiva la prima e il secondo ricorrente, che dichiaravano di aver firmato la procura impugnata mentre erano in Serbia.

Il 3 aprile 2018 il procuratore comunale di Vukovar informava la polizia che, in merito alla dichiarazione dei ricorrenti, non c'era stato alcun ragionevole sospetto che fosse stato commesso un reato e che quindi non avrebbe richiesto una perizia grafologica.

Il 4 aprile 2018 si teneva una riunione tra il procuratore municipale di Vukovar e due agenti di polizia, durante la quale veniva concordato che sarebbe stata commissionata una perizia grafologica e che gli agenti avrebbero ottenuto a tal fine la copia originale della procura di S.B.J.

Il 5 aprile 2018 un agente della polizia giudiziaria di Vukovar si presentava allo studio legale di S.B.J. e le chiedeva di consegnare l'originale della procura firmata in suo favore dalla prima ricorrente.

L'11 aprile 2018 il dipartimento di medicina legale del Ministero dell'Interno riferiva che probabilmente la prima e il secondo ricorrente non avevano firmato la procura in questione.

Il 12 aprile 2018 un ufficiale del dipartimento di polizia di Vukovar interrogava S.B.J. e altri due avvocati del suo studio legale in merito alla firma della procura da parte della prima e del secondo ricorrente. Il 18 aprile 2018 intervistava anche un tirocinante di quello studio legale.

Il 23 aprile 2018 S.B.J. otteneva una perizia da un esperto giudiziario permanente in grafologia, che concludeva che non si potesse escludere che la prima ricorrente avesse firmato la procura e che il secondo ricorrente avesse probabilmente firmato la procura.

Non vi sono informazioni sui successivi passi compiuti nell'indagine.

63. Il 6 e il 9 aprile 2018 S.B.J. chiedeva nuovamente al Ministero dell'Interno di poter contattare i ricorrenti, ma senza risultato. Anche la ONG *Centar za mirovne studije* chiedeva di poter contattare i ricorrenti, senza successo.

64. Il 19 aprile 2018 l'Ordine degli avvocati croati (*Hrvatska odvjetnička komora*) inviava una lettera al capo della polizia affermando che le azioni della polizia contro S.B.J. avevano violato il *Lawyers Act (Zakon o odvjetništvu)* e avevano impedito l'indipendenza della professione legale garantita dalla Costituzione. Limitare i contatti tra l'avvocato e i suoi clienti era contrario alla Convenzione e all'*International and Temporary Protection Act*. L'Ordine degli avvocati croati invitava la polizia a permettere immediatamente a S.B.J. di contattare i ricorrenti.

65. Il 2 maggio 2018 la Ombudswoman croata per l'infanzia, un funzionario indipendente e imparziale per i diritti umani, visitava i ricorrenti nel Centro di Tovarnik per accertare le circostanze della loro rappresentanza legale e della causa pendente davanti alla Corte. I ricorrenti le avevano espressamente confermato di essere a conoscenza del fatto che S.B.J. aveva

avviato un procedimento davanti alla Corte per loro conto, e che desideravano incontrarla ed essere rappresentati da lei.

66. Il 7 maggio 2018 S.B.J. incontrava i ricorrenti nel Centro di Tovarnik, i quali firmavano una nuova procura in suo favore. Firmavano anche una dichiarazione che confermava che nel dicembre 2017 avevano firmato una procura in suo favore ai fini della presentazione di una denuncia penale relativa alla morte della loro figlia, nonché per altri procedimenti.

VIII. RICHIESTE DI MISURE PROVVISORIE AI SENSI DELL'ARTICOLO 39 DEL REGOLAMENTO DELLA CORTE

67. Il 4 aprile 2018 S.B.J. presentava una richiesta ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, chiedendo alla Corte di permettere ai ricorrenti di contattarla, di ordinare la loro liberazione dal Centro di Tovarnik e di impedire il loro trasferimento in Serbia.

68. Il 6 aprile 2018 la Corte concedeva temporaneamente la misura provvisoria ai sensi dell'articolo 39 fino al 27 aprile 2018, e indicava al Governo che i ricorrenti dovevano essere collocati “in un ambiente tale da soddisfare i requisiti dell'articolo 3 della Convenzione, tenendo conto della presenza di minori (si veda soprattutto *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012)”. La Corte chiedeva al Governo di precisare, *inter alia*, se il centro di Tovarnik era adatto alle esigenze di alloggio di famiglie con bambini piccoli, e se, tenendo conto della giurisprudenza della Corte, avevano preso tutte le misure necessarie per garantire che l'ambiente in cui i ricorrenti erano stati collocati soddisfacesse i requisiti dell'articolo 3 della Convenzione.

La Corte rinviava la decisione sulla misura provvisoria in merito alla mancanza di accesso al loro avvocato e il rischio a cui sarebbero andati incontro in caso di espulsione in Serbia e chiedeva alle parti informazioni fattuali su, *inter alia*, se erano state prese disposizioni pratiche per consentire ai ricorrenti di contattare dei rappresentanti, se lo desideravano, per chiedere consulenza legale e avviare un'azione legale, e se le autorità avevano permesso a S.B.J. e/o all'ONG *Centre for Peace Studies*, di contattare i ricorrenti.

69. Il 16 aprile 2018 il Governo presentava numerose fotografie del Centro di Tovarnik e informazioni relative al collocamento dei ricorrenti in quel luogo. Spiegavano che i ricorrenti avevano nominato I.C. come loro avvocato di fiducia, che le autorità nazionali non ritenevano che S.B.J. avesse una procura valida per rappresentarli e che erano in attesa dell'esito dell'indagine penale a tale riguardo.

70. Il 16 e il 23 aprile 2018 S.B.J. dichiarava di aver cercato senza riuscirci di contattare i ricorrenti e che le autorità nazionali stavano conducendo un'indagine penale nei suoi confronti, anche se la prima e il

secondo ricorrente avevano confermato al giudice istruttore di aver firmato la procura impugnata.

71. Il 24 aprile 2018 il Governo sosteneva che l'identità dei ricorrenti non fosse ancora stata confermata e che il loro trattenimento nel Centro di Tovarnik fosse ancora necessario. Sostenevano inoltre che S.B.J. non fosse presente quando i ricorrenti avevano presumibilmente firmato la procura e che non aveva mai incontrato i ricorrenti di persona.

72. Il 25 aprile 2018 la Corte prorogava la misura provvisoria relativa al collocamento dei ricorrenti in un ambiente conforme all'articolo 3 fino all'11 maggio 2018. Chiedeva anche al Governo di fornire informazioni sulla questione se i ricorrenti fossero stati informati che S.B.J. aveva avviato un procedimento davanti alla Corte per loro conto e se avessero accettato la sua rappresentanza legale a tal fine, nonché se fossero state prese disposizioni pratiche per consentire ai ricorrenti di incontrare S.B.J.

73. Il 4 maggio 2018 il Governo informava la Corte che i ricorrenti avevano confermato di essere a conoscenza del fatto che S.B.J. aveva avviato un procedimento davanti alla Corte per loro conto, e che desideravano essere rappresentati da lei e incontrarla.

74. L'11 maggio 2018 la Corte prorogava la misura provvisoria relativa al collocamento dei ricorrenti in un ambiente conforme all'articolo 3 fino a nuova comunicazione. Respingeva la richiesta ai sensi dell'articolo 39 in merito alla questione della rappresentanza legale dei ricorrenti nella misura in cui la questione era stata risolta, così come la richiesta ai sensi dell'articolo 39 relativa al rischio in cui i ricorrenti sarebbero incorsi se espulsi in Serbia, in quanto tale questione era prematura.

75. Il 3 luglio 2018 la Corte concedeva una misura provvisoria indicando al Governo che i ricorrenti non dovevano essere espulsi verso la Serbia.

76. Il 14 marzo 2019 la Corte revocava le due misure provvisorie perché i ricorrenti avevano lasciato la Croazia e quindi le circostanze per le quali le misure erano state concesse non sussistevano più (si veda il paragrafo 47 *supra*).

QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

I. DIRITTO INTERNO

77. Le disposizioni pertinenti del Codice penale (*Kazneni zakon*, Gazzetta Ufficiale, n. 125/2011, con successive modifiche), dispongono quanto segue:

Articolo 9 § 1

“Un reato è considerato commesso nel luogo in cui l'autore [ha intrapreso un'azione] o era obbligato a intraprenderla, e nel luogo in cui la conseguenza [corrispondente alla] descrizione legale del reato si è verificata in tutto o in parte...”

Articolo 10

“Il diritto penale della Repubblica di Croazia si applica a chiunque commetta un reato sul suo territorio.”

78. Le disposizioni pertinenti dell'*International and Temporary Protection Act (Zakon o međunarodnoj i privremennoj zaštiti*, Gazzetta Ufficiale nn. 70/2015 e 127/2017) recitano come segue:

Definizione dei termini Sezione 4

“...

5. *Un richiedente protezione internazionale* (di seguito: “il richiedente”) è un cittadino di un paese terzo o un apolide che esprime l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale (di seguito: “la domanda”), finché la decisione sulla domanda non diventa esecutiva. ...

...

12. *L'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale* (di seguito: “l'intenzione”) è l'intenzione espressa da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, oralmente o per iscritto, di presentare una domanda ai sensi dell'articolo 33 della presente legge.

...

16. *Un minore* è un richiedente ... più giovane di diciotto anni.

...

21. La decisione sulla domanda diventa esecutiva al momento della sua consegna al richiedente, a condizione che non sia stato presentato un ricorso amministrativo o che questo non abbia effetto sospensivo. Se il ricorso ha effetto sospensivo, la decisione sulla domanda diventa esecutiva alla consegna della sentenza di primo grado del tribunale amministrativo.

...”

Esprimere un'intenzione Sezione 33

“(1) Un cittadino di un paese terzo o un apolide può esprimere l'intenzione [di richiedere protezione internazionale] durante i controlli di frontiera al confine.

(2) Se il cittadino di un paese terzo o l'apolide si trova già sul territorio della Croazia, può manifestare tale volontà alla polizia amministrativa, ovvero presso una stazione di polizia o un centro di accoglienza per migranti.

(3) In deroga al comma 2 della presente sezione, tale intenzione può essere espressa in un centro di accoglienza per richiedenti protezione internazionale in circostanze straordinarie, affinché sia garantito l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

(4) Se un cittadino di un paese terzo o un apolide non può, per giustificati motivi, esprimere una volontà conformemente ai commi 2 e 3 della presente sezione, l'organismo al quale ha espresso tale volontà è tenuto a informare il Ministero entro tre giorni.

...

(8) Gli agenti di polizia o i funzionari del centro di accoglienza sono tenuti, immediatamente dopo la manifestazione di detta intenzione, a rilevare le impronte digitali del richiedente e la sua fotografia, a stabilire la sua identità, il modo in cui è arrivato in Croazia, le tappe del viaggio dal suo paese di origine alla Croazia e la sua situazione personale ..., di cui sono tenuti a informare immediatamente il Ministero.

...”

Procedura al confine o nella zona di transito

Sezione 42

“(1) La procedura di riconoscimento della protezione internazionale a seguito di un'intenzione espressa o di una successiva domanda alla frontiera, o nella zona di transito di un aeroporto, di un porto marittimo o di un porto interno, si svolge al valico di frontiera o nella zona di transito ... a condizione che:

- il richiedente disponga delle condizioni di accoglienza di cui all'articolo 55 della presente legge e

- la domanda, o la domanda successiva, possa essere respinta in quanto manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, punto 5, della presente legge o dichiarata inammissibile ai sensi dell'articolo 43 della presente legge.

(2) Le organizzazioni per la tutela dei diritti dei rifugiati che, sulla base di un accordo con il Ministero, forniscono consulenza legale ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 3, della presente legge, hanno accesso effettivo valichi di frontiera o alle aree di transito degli aeroporti, dei porti marittimi o dei porti interni.

(3) Il rappresentante di un'organizzazione che si occupa della protezione dei diritti dei rifugiati, ad eccezione dell'UNHCR, può essere temporaneamente limitato nell'accesso al richiedente, quando ciò è strettamente necessario per proteggere la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico della Croazia.

(4) Il Ministero decide su una domanda di protezione internazionale nella procedura alla frontiera o nella zona di transito entro ventotto giorni dalla presentazione della domanda.

(5) Se la decisione non viene presa entro [ventotto giorni], il richiedente è autorizzato a entrare nella Repubblica di Croazia ai fini dello svolgimento della procedura di protezione internazionale.

...”

Dichiarare inammissibile una domanda o una domanda successiva

Sezione 43

“1. Il Ministero dichiara una domanda inammissibile se:

...

(3) è possibile applicare il concetto di paese terzo sicuro, ai sensi dell'articolo 45 della presente legge;

...

3. La decisione che dichiara inammissibile la domanda ... può essere impugnata con un ricorso amministrativo presso il tribunale amministrativo ai sensi dell'articolo 51 della presente legge.”

Rimedio legale
Procedura davanti al tribunale amministrativo
Sezione 51

“1. Un ricorso amministrativo depositato presso il tribunale amministrativo ha effetto sospensivo ...

...

3. Un appello contro la sentenza di primo grado del tribunale amministrativo non ha effetto sospensivo.”

Diritti e obblighi
Sezione 52

“(1) Il ricercatore ha il diritto di

1. soggiorno [in Croazia];
2. alla libertà di circolazione in Croazia
3. condizioni di accoglienza adeguate;

...

(3) Il ricercatore è obbligato a:

1. rispettare la Costituzione e le leggi croate;
2. cooperare con le autorità statali e rispettare le loro misure e istruzioni;
3. sottoporsi alla verifica e all'accertamento dell'identità;
4. sottoporsi a un esame medico;
5. rispettare il regolamento interno del centro di accoglienza per migranti;
6. presentarsi al centro di accoglienza per migranti entro il termine stabilito;
7. presentarsi al colloquio davanti al Ministero e collaborare durante la procedura di protezione internazionale;
8. rimanere sul territorio della Croazia durante la procedura di protezione internazionale;
9. informare il Ministero entro due giorni dal cambio di residenza;
10. rispettare le istruzioni e i provvedimenti del Ministero riguardanti la limitazione della libertà di movimento.”

Diritto di soggiorno
Sezione 53

“(1) Un richiedente ha il diritto di soggiornare in Croazia dal giorno in cui ha espresso l'intenzione [di chiedere la protezione internazionale] fino a quando la decisione sulla sua domanda diventa esecutiva.

...”

Libertà di circolazione dei richiedenti
Sezione 54

“(1) I richiedenti e gli stranieri in transito hanno diritto alla libera circolazione in Croazia.

(2) La libertà di circolazione dei richiedenti può essere limitata se, sulla base di tutti i fatti e le circostanze del caso specifico, ciò è ritenuto necessario al[lo scopo di]

1. accertare i fatti e le circostanze su cui si basa la domanda di protezione internazionale e che non possono essere accertati senza una limitazione della circolazione, in particolare se si ritiene che vi sia un rischio di fuga;

2. stabilire e verificare l'identità o la cittadinanza;

3. proteggere la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico della Repubblica di Croazia;

4. prevenire l'abuso della procedura se, sulla base di criteri oggettivi, che includono la possibilità di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, esiste il fondato sospetto che l'intenzione espressa durante la procedura di espulsione fosse finalizzata ad impedire il proseguimento della procedura.

...

(4) Il rischio di fuga è valutato sulla base di tutti i fatti e le circostanze del caso specifico, soprattutto in considerazione di precedenti tentativi di lasciare la Croazia, del rifiuto di sottoporsi alla verifica e all'accertamento dell'identità, dell'occultamento di informazioni o della fornitura di informazioni false sull'identità e/o sulla nazionalità, delle violazioni delle disposizioni del regolamento interno del centro di accoglienza, dei risultati del sistema Eurodac, dell'opposizione al trasferimento.

(5) La libertà di circolazione del richiedente asilo o dello straniero in transito può essere limitata dalle seguenti misure:

1. divieto di circolazione al di fuori del centro di accoglienza

2. divieto di circolazione al di fuori di un'area specifica

3. comparizione personale presso il centro di accoglienza ad un orario specifico;

4. consegna di documenti di viaggio o biglietti da depositare presso il centro di accoglienza

5. alloggio in un centro di accoglienza per stranieri.

(6) La misura della sistemazione in un centro di accoglienza per stranieri può essere imposta se, a seguito di una valutazione individuale, si stabilisce che altre misure di cui al comma 5 della presente sezione non raggiungerebbero lo scopo della limitazione della libertà di circolazione.

(7). La libertà di circolazione di un membro di un gruppo vulnerabile può essere limitata mediante la sistemazione in un centro di accoglienza per stranieri se, a seguito di una valutazione individuale, si stabilisce che tale forma di sistemazione è adatta alle circostanze e alle esigenze personali del richiedente, e in particolare alla sua salute.

...

(9) La misura di limitazione della libertà di circolazione è imposta per tutto il tempo in cui sussistono i motivi di cui al comma 2 della presente sezione, ma per non più di tre mesi. In via eccezionale, per giustificati motivi, l'applicazione della misura di restrizione della libertà di circolazione può essere prorogata per non più di tre mesi.

...”

Diritto all'informazione e alla consulenza legale

Sezione 59

“(1) [Quando] un cittadino di un paese terzo o un apolide che si trova in un centro di accoglienza, alla frontiera, nell'area di transito di un aeroporto, di un porto marittimo o di un porto interno, desidera manifestare l'intenzione [di richiedere la protezione internazionale], i funzionari di polizia forniscono a tale persona tutte le informazioni necessarie relative alla procedura di protezione internazionale in una lingua che si presume comprensibile per tale persona e nella quale può comunicare.

(2) Il Ministero, entro quindici giorni dalla manifestazione dell'intenzione, informa il richiedente delle modalità di svolgimento della procedura di protezione internazionale, dei suoi diritti e doveri in tale procedura e della possibilità di contattare l'UNHCR e altre organizzazioni che si occupano della protezione dei diritti dei rifugiati, nonché della possibilità di ottenere l'assistenza legale.

...”

79. Le disposizioni pertinenti dell'Aliens Act (*Zakon o strancima*, Gazzetta Ufficiale nn. 130/2011, 74/2013, 69/2017 e 46/2018), in vigore dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2020, dispongono come segue:

Sezione 35

“Un cittadino di un paese terzo che soddisfa i requisiti per l'ingresso ai sensi del Codice frontiere Schengen è autorizzato a entrare nella Repubblica Croazia.”

Sezione 36

“(1) A un cittadino di un paese terzo che non soddisfa le condizioni d'ingresso ai sensi del Codice frontiere Schengen può essere concesso l'ingresso nella Repubblica di Croazia ad un valico di frontiera per gravi motivi umanitari, per obblighi internazionali o nell'interesse della Repubblica di Croazia.

(2) Il ministero dell'Interno emette una decisione di concessione dell'ingresso di cui al comma 1 della presente sezione tramite il valico di polizia incaricato di controllare l'attraversamento della frontiera di Stato.

(3) La decisione di cui al comma 2 della presente sezione determina lo scopo del soggiorno, il luogo e l'indirizzo dell'alloggio, il periodo in cui la persona può soggiornare legalmente in Croazia ... La decisione è emessa senza sentire il cittadino di un paese terzo, a meno che non si tratti di un minore non accompagnato.

...”

80. Secondo l'Act confirming the Readmission Agreement between Croazia and Serbia (*Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Srbije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit*, Gazzetta Ufficiale n. 1/2010), i due paesi sono tenuti ad accettare nel loro territorio, su richiesta dell'altro, uno straniero o apolide che non aveva i requisiti per entrare o soggiornare nel paese richiedente, se viene accertato o si può ragionevolmente supporre che la persona sia entrata in quel paese direttamente dal paese ricevente la richiesta.

81. Secondo il *Regulation on the internal structure of the Ministry of the Interior (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova*, Gazzetta Ufficiale nn. 70/2012, 140/2013, 50/2014, 32/2015 e 11/2017), il Centro di Tovarnik (*Tranzitni prihvatni centar za strance Tovarnik*) è designato, *inter alia*, alla limitazione della libertà di circolazione degli stranieri sorpresi ad attraversare irregolarmente la frontiera esterna dell'UE, in attesa del loro trasferimento in un centro per migranti o della loro espulsione nel quadro di un accordo di riammissione; la partecipazione alla procedura di accertamento dell'identità degli stranieri ivi collocati; la fornitura di sostegno medico e psicologico; il rilevamento delle impronte digitali per Eurodac.

82. La sezione 11, paragrafo 2 dell'*Ordinance on the Treatment of Third-Country Nationals (Pravilnik o postupanju prema državljanima trećih zemalja*, Gazzetta Ufficiale n. 68/2018) definisce i motivi umanitari di cui all'articolo 36, paragrafo 1, dell'*Aliens Act* come assistenza medica d'urgenza, donazione di organi umani, catastrofi naturali ed eventi imprevisti che coinvolgono membri stretti della famiglia (come una grave malattia o la morte).

83. Il Governo sosteneva che nel 2019 le autorità avevano emesso ottanta decisioni di concessione dell'ingresso in Croazia sulla base dell'articolo 36 dell'*Aliens Act* (si veda il paragrafo 79 *supra*). A titolo di esempio, presentavano due decisioni che concedono l'ingresso in Croazia nel 2019; una è stata rilasciata al valico di frontiera di Strmica con la Bosnia-Erzegovina, a un cittadino serbo in possesso di un passaporto valido, per eventi imprevisti che hanno coinvolto membri stretti della famiglia. L'altro è stato rilasciato al valico di frontiera di Bajakovo con la Serbia a una persona nata in Bosnia-Erzegovina per motivi di assistenza medica urgente.

84. La Sezione 18 del *Lawyers' Ethics Code (Kodeks odvjetničke etike*, Gazzetta Ufficiale nn. 64/2007, 72/2008 e 64/2018) recita come segue:

“Qualsiasi slealtà nella conduzione degli affari è contraria all'onore e alla reputazione del servizio di patrocinio, e in particolare:

- acquisire clienti tramite intermediari;
- dare a terzi una procura vuota da completare;

...”

II. DIRITTO E PRATICA DELL'UNIONE EUROPEA

85. Per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, si veda *N.D. e N.T. c. Spagna* ([GC], nn. 8675/15 e 8697/15, §§ 41-43, 13 febbraio 2020).

86. La direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) afferma, al considerando 33, che “l'interesse superiore del minore dovrebbe costituire una

considerazione preminente degli Stati membri nell'applicazione della presente direttiva, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) e della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989. Nella valutazione dell'interesse superiore del minore, gli Stati membri dovrebbero in particolare tenere debitamente conto del benessere e dello sviluppo sociale del minore, compreso il suo passato". Le disposizioni pertinenti di tale direttiva recitano inoltre quanto segue:

Articolo 6
Accesso alla procedura

"1. ...

Gli Stati membri garantiscono che tali altre autorità preposte a ricevere le domande di protezione internazionale quali la polizia, le guardie di frontiera, le autorità competenti per l'immigrazione e il personale dei centri di trattenimento abbiano le pertinenti informazioni e che il loro personale riceva il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità e le istruzioni per informare i richiedenti dove e in che modo possono essere inoltrate le domande di protezione internazionale."

Articolo 8
Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera

"1. Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo.
...."

Articolo 26
Trattenimento

"1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente. I motivi e le condizioni del trattenimento e le garanzie per i richiedenti trattenuti sono conformi alla direttiva 2013/33/UE.

2. Qualora un richiedente sia trattenuto, gli Stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido controllo giurisdizionale a norma della direttiva 2013/33/UE."

87. Le disposizioni rilevanti della Direttiva 2013/33/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) recitano come segue:

Articolo 8
Trattenimento

"1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

3. Un richiedente può essere trattenuto soltanto:

- a) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
- b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente

...”

Articolo 9 Garanzie per i richiedenti trattenuti

“1. Un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3.

Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.

...

3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente.

Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.

4. I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali.

...”

Articolo 10 Condizioni di trattenimento

“...

2. I richiedenti trattenuti hanno accesso a spazi all'aria aperta.

...

4. Gli Stati membri garantiscono ai familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato la possibilità di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita

in condizioni che rispettano la vita privata. Possono essere imposte limitazioni all'accesso al centro di trattenimento soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso.”

Articolo 11

Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari

“...

2. I minori sono trattenuti solo come ultima risorsa e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace. A tale trattenimento deve farsi ricorso per un periodo di durata più breve possibile ed è fatto il possibile perché siano rilasciati e ospitati in alloggi idonei per i minori.

L'interesse superiore del minore, come prescritto all'articolo 23, paragrafo 2, deve essere una considerazione preminente per gli Stati membri.

...”

Articolo 23

Minori

“1. L'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore.

....

3. Gli Stati membri provvedono affinché i minori possano svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative consone alla loro età, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere a) e b), e attività all'aria aperta.

4. Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata.

...”

88. Nella sua sentenza del 14 maggio 2020, nel caso *FMS and Others c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea affermava, *inter alia*, quanto segue:

“In primo luogo, occorre rilevare che l'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2013/33 enumera esaustivamente i vari motivi tali da giustificare il trattenimento di un richiedente protezione internazionale e che ognuno dei suddetti motivi risponde a una necessità specifica che ha carattere autonomo...

...

Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 2, di tale direttiva prevede che il trattenimento possa avere luogo soltanto ove necessario, sulla base di una valutazione caso per caso, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive. Ne consegue che le autorità nazionali possono trattenere un richiedente protezione internazionale solo dopo aver verificato, caso per caso, se un siffatto trattenimento sia proporzionato ai fini perseguiti...

Risulta da quanto precede che l'articolo 8, paragrafi 2 e 3, e l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2013/33 ostano a che un richiedente protezione internazionale sia trattenuto senza che la necessità e la proporzionalità di tale misura siano state previamente esaminate e senza che sia stata adottata una decisione amministrativa o giudiziaria che indichi i motivi di fatto e di diritto per i quali un siffatto trattenimento viene disposto.”

III. NAZIONI UNITE

89. Le disposizioni rilevanti della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, entrata in vigore il 2 settembre 1990, recitano come segue:

Articolo 1

“Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile.”

Articolo 3

“1. In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

...”

Articolo 22

“1. Gli Stati Parti adottano misure adeguate affinché un fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre e dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

...”

Articolo 37

“Gli Stati Parti vigilano affinché:

...

b) nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria. L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile;

c) ogni fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana ed in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età. In particolare, ogni fanciullo privato di libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo, ed egli avrà diritto di rimanere in contatto con la sua famiglia per mezzo di corrispondenza e di visite, tranne che in circostanze eccezionali;

d) i fanciulli privati di libertà abbiano diritto ad avere rapidamente accesso ad un'assistenza giuridica o ad ogni altra assistenza adeguata, nonché il diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinanzi un Tribunale o altra autorità competente, indipendente ed imparziale, ed una decisione sollecita sia adottata in materia.”

90. La parte rilevante del Commento Generale N. 6 (2005) del Comitato sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite – Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine (UN Doc. CRC/GC/2005/6, 1° settembre 2005) – recita come segue:

“12. ... dei diritti della Convenzione [sui diritti dell'infanzia] non godono solo i bambini cittadini dello Stato parte, e per tale motivo, se non esplicitamente affermato diversamente nella Convenzione, tali diritti devono essere esigibili da tutti i bambini - inclusi quelli richiedenti asilo politico, aventi lo status di rifugiati e migranti - indipendentemente dalla loro nazionalità, status d'immigrazione o apolidia ...

19. ... Nel caso del minore sfollato, [il principio dell'interesse superiore del minore] deve essere rispettato durante tutte le fasi del trasferimento. Durante ognuna di queste fasi, nel corso dell'elaborazione di qualunque decisione che possa avere un impatto sulla vita del minore non accompagnato o separato dalla propria famiglia, deve essere definito chiaramente quale sia il suo interesse superiore.

20. Per determinare quale sia l'interesse superiore del minore è necessaria una valutazione chiara e omnicomprensiva della sua identità, comprendente la sua nazionalità, l'educazione, l'appartenenza etnica, culturale e linguistica, le sue particolari debolezze e necessità di protezione. Pertanto, permettere al minore di entrare nel territorio è un prerequisito per questo iniziale processo di valutazione. Il processo di valutazione dovrebbe avvenire in un'atmosfera accogliente e sicura e dovrebbe essere realizzato da professionisti qualificati, che hanno ricevuto una formazione sulle tecniche di intervista attente sia all'età che al genere.

...

66. I bambini che chiedono asilo, inclusi quelli non accompagnati o separati dalle loro famiglie, devono avere accesso alle procedure e ai meccanismi complementari per l'asilo che assicurino una protezione internazionale, indipendentemente dall'età. Il minore deve far ricorso alle procedure per l'asilo e/o, quando opportuno, a complementari meccanismi di protezione in base al diritto internazionale e nazionale, in diversi casi: quando, durante il processo di identificazione e registrazione, affiorano circostanze dalle quali emerge che il minore abbia una paura fondata, o, qualora non sia in grado di manifestarla chiaramente, vi sia oggettivamente un rischio di persecuzione per motivi riguardanti la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza a un

particolare gruppo sociale o a causa delle opinioni politiche; quando il minore si trovi in qualsiasi altra condizione che rende necessaria la protezione internazionale.”

91. La parte rilevante del Commento Generale N. 14 (2013) del Comitato sui diritti dell’infanzia delle Nazioni Unite sul diritto del minore a che il proprio superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione (UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 maggio 2013), recita come segue:

“6. Il Comitato sottolinea come il superiore interesse del minore sia un concetto triplice:

(a) Un diritto sostanziale: il diritto del minore a che il proprio superiore interesse sia valutato e considerato preminente quando si prendono in considerazione interessi diversi, al fine di raggiungere una decisione sulla problematica in questione e la garanzia che tale diritto sarà attuato ogni qualvolta sia necessaria una decisione riguardante un minore, un gruppo di minorenni identificati o non identificati, o minorenni in generale. L’articolo 3, paragrafo 1, stabilisce un obbligo intrinseco per gli Stati, è direttamente applicabile (*self-executing*) e può essere invocato dinanzi a un tribunale.

(b) Un principio giuridico interpretativo fondamentale: se una disposizione di legge è aperta a più di un’interpretazione, si dovrebbe scegliere l’interpretazione che corrisponde nel modo più efficace al superiore interesse del minore. I diritti sanciti nella Convenzione e nei suoi Protocolli opzionali forniscono il quadro per questa interpretazione.

(c) Una regola procedurale: ogni qualvolta sia necessario adottare una decisione che interesserà un minore specifico, un gruppo di minorenni identificati o di minorenni in generale, il processo decisionale dovrà includere una valutazione del possibile impatto (positivo o negativo) della decisione sul minore o sui minorenni in questione. La valutazione e la determinazione del superiore interesse del minore richiedono garanzie procedurali. Inoltre, la motivazione di una decisione deve dimostrare che il diritto sia stato esplicitamente preso in considerazione. A questo proposito, gli Stati parti devono spiegare in che modo il diritto sia stato rispettato nella decisione, vale a dire, ciò che è stato considerato nel superiore interesse del minore; su quali criteri si basi; e in che modo gli interessi del minore siano stati soppesati rispetto ad altre considerazioni, siano esse ampie questioni di politica o singoli casi.

...

37. L’espressione “primaria considerazione” significa che il superiore interesse del minore non può essere considerato allo stesso livello di tutte le altre considerazioni. Questa posizione di forza è giustificata dalla particolare situazione del minore: dipendenza, maturità, stato giuridico e, spesso, assenza di partecipazione. I minorenni hanno meno possibilità rispetto agli adulti di difendere i propri interessi e chi è coinvolto nelle decisioni che li riguardano deve essere esplicitamente consapevole dei loro interessi. Se gli interessi dei minorenni non vengono evidenziati, tendono ad essere trascurati.

....

39. Tuttavia, dato che l’articolo 3, paragrafo 1, copre un’ampia gamma di situazioni, il Comitato riconosce la necessità di una certa flessibilità nella sua applicazione. Il superiore interesse del minore, una volta valutato e determinato, potrebbe entrare in conflitto con altri interessi o diritti (ad esempio, di altri minorenni, della società, dei genitori, ecc.). I potenziali conflitti tra il superiore interesse di un minore,

considerato singolarmente, e quello di un gruppo di minorenni o di minorenni in generale devono essere risolti caso per caso, bilanciando accuratamente gli interessi di tutte le parti e trovando un compromesso adeguato. Lo stesso deve essere fatto qualora i diritti di altre persone siano in conflitto con il superiore interesse del minorenne. Qualora l'armonizzazione non sia possibile, le autorità e i decisori dovranno analizzare e valutare i diritti di tutte le parti interessate, tenendo presente che il diritto del minorenne a che il suo superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione, significa che gli interessi del minorenne avranno massima priorità e non saranno solo una delle molteplici considerazioni. Pertanto, si deve attribuire un peso maggiore a ciò che è meglio per il minorenne.

40. La considerazione del superiore interesse del minorenne come "primaria" richiede la consapevolezza della rilevanza che gli interessi dei minorenni devono occupare in tutte le azioni e la volontà di dare la priorità a tali interessi in tutte le circostanze, ma soprattutto quando l'azione ha un impatto innegabile sui minorenni interessati."

92. Per quanto riguarda i pareri adottati dal Comitato sui diritti dell'infanzia il 1° febbraio 2019 ai sensi del Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sulla procedura di comunicazione, in merito alla comunicazione n. 4/2016, si veda *N.D. e N.T. c. Spagna (supra, § 68)*, la parte pertinente di queste opinioni recita come segue:

"14.2. La questione sottoposta al Comitato è se, nelle circostanze di questo caso, il respingimento dell'autore in Marocco da parte della Guardia Civile spagnola il 2 dicembre 2014 abbia violato i suoi diritti ai sensi della Convenzione. In particolare, l'autore ha sostenuto che, deportandolo sommariamente in Marocco il 2 dicembre 2014, senza effettuare alcuna forma di controllo di identità o di valutazione della sua situazione, lo Stato parte: (a) non ha fornito all'autore la protezione e l'assistenza speciali cui aveva diritto in quanto minore non accompagnato (art. 20); (b) non ha rispettato il principio di non respingimento e ha esposto l'autore al rischio di violenza e di trattamenti crudeli, inumani e degradanti in Marocco (art. 37); e (c) non ha considerato l'interesse superiore del minore (art. 3).

14.3. Il Comitato ritiene che gli obblighi dello Stato di fornire una protezione e un'assistenza speciali ai bambini non accompagnati, conformemente all'articolo 20 della Convenzione, si applichino anche "rispetto a quei bambini che entrano sotto la giurisdizione dello Stato quando tentano di entrare nel territorio del paese". Allo stesso modo, il Comitato ritiene che "l'aspetto positivo di questi obblighi di protezione si estende anche a richiedere agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per identificare i bambini non accompagnati o separati nella fase più precoce possibile, anche alla frontiera". Di conseguenza, è imperativo e necessario che, per adempiere ai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 20 della Convenzione e per rispettare l'interesse superiore del minore, lo Stato conduca una valutazione iniziale, prima di qualsiasi allontanamento o respingimento, che includa le seguenti fasi (a) valutazione, in via prioritaria, se la persona interessata sia un minore non accompagnato, concedendo all'individuo, in caso di incertezza, il beneficio del dubbio, in modo che, se esiste la possibilità che l'individuo sia un minore, sia trattato come tale; (b) verifica dell'identità del minore mediante un colloquio iniziale; e (c) valutazione della situazione specifica del minore e delle sue particolari vulnerabilità, se esistenti.

14.4. Il Comitato è anche del parere che, in conformità con i suoi obblighi ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione, al fine di garantire che nessun minore sia sottoposto

a tortura o ad altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, lo Stato non dovrebbe rimpatriare un minore "in un paese in cui vi siano motivi sostanziali per ritenere che vi sia un rischio reale di danno irreparabile per il minore". Il Comitato ritiene quindi che, conformemente all'articolo 37 della Convenzione e al principio di non respingimento, lo Stato ha l'obbligo di effettuare una valutazione preventiva del rischio, se esiste, di danni irreparabili per il minore e di gravi violazioni dei suoi diritti nel paese in cui sarà trasferito o rimpatriato, tenendo conto dell'interesse superiore del minore, comprese, ad esempio, "le conseguenze particolarmente gravi per i bambini di una fornitura insufficiente di cibo o di servizi sanitari". In particolare, il Comitato ricorda che, nel contesto delle valutazioni dell'interesse superiore e nell'ambito delle procedure di determinazione dell'interesse superiore, ai bambini dovrebbe essere garantito il diritto di: (a) accedere al territorio, indipendentemente dalla documentazione di cui sono in possesso o di cui sono sprovvisti, ed essere indirizzati alle autorità incaricate di valutare i loro bisogni in termini di protezione dei loro diritti, assicurando loro garanzie procedurali

...

14.6. Il Comitato prende anche atto dell'affermazione dello Stato parte che il principio di non-refoulement non si applica al caso in questione perché si applica solo quando la persona proviene da un territorio in cui esiste un rischio di persecuzione. Tuttavia, il Comitato ribadisce che lo Stato parte ha l'obbligo di non rimpatriare un minore "in un paese dove ci sono motivi sostanziali per credere che ci sia un rischio reale di danno irreparabile per il minore". Il Comitato nota anche che, prima di rinviare l'autore in Marocco, lo Stato parte non ha accertato la sua identità, non ha chiesto informazioni sulla sua situazione personale e non ha effettuato una valutazione preliminare del rischio, se esiste, di persecuzione e/o di danno irreparabile nel paese verso il quale doveva essere rinvio. Il Comitato ritiene che, data la violenza subita dai migranti nella zona di frontiera marocchina e i trattamenti inumani e degradanti subiti dall'autore, la mancata valutazione del rischio di danno irreparabile per l'autore prima della sua espulsione o la mancata considerazione del suo interesse superiore costituisce una violazione degli articoli 3 e 37 della Convenzione.

14.7. Il Comitato ritiene che, alla luce delle circostanze del caso, il fatto che l'autore, in quanto minore non accompagnato, non sia stato sottoposto a un controllo d'identità e a una valutazione della sua situazione prima della sua espulsione e non gli sia stata data la possibilità di contestare la sua potenziale espulsione viola i suoi diritti ai sensi degli articoli 3 e 20 della Convenzione.

14.8. Infine, il Comitato ritiene che il modo in cui l'autore è stato espulso, come minore non accompagnato privato del suo ambiente familiare e in un contesto di migrazione internazionale, dopo essere stato detenuto e ammanettato e senza essere stato ascoltato, senza ricevere l'assistenza di un avvocato o di un interprete e senza tener conto dei suoi bisogni, costituisce un trattamento vietato dall'articolo 37 della Convenzione.

14.9. Il Comitato, agendo ai sensi dell'articolo 10 (5) del Protocollo Opzionale, è del parere che i fatti che gli sono stati sottoposti equivalgono a una violazione degli articoli 3, 20 e 37 della Convenzione.”

93. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite affermava all'articolo 3 della sua Dichiarazione sull'asilo territoriale, adottata il 14 dicembre 1967 (A/RES/2312 (XXII)):

“Nessuna persona indicata nell'articolo 1, paragrafo 1, sarà soggetta a misure quali il respingimento alla frontiera o, se già entrata nel territorio nel quale cerca asilo,

l'espulsione o il rimpatrio forzato, in quegli Stati dove potrebbe essere soggetta a persecuzione.”

94. Il 19 settembre 2016 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava la Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti, in cui affermava:

“24. ... Faremo in modo che i funzionari pubblici e gli agenti delle forze dell'ordine che lavorano nelle zone di confine siano formati a sostenere i diritti umani di tutte le persone che attraversano, o cercano di attraversare, i confini internazionali. ... Riaffermiamo che, in linea con il principio di non respingimento, gli individui non devono essere rimpatriati alle frontiere. ...

33. Riaffermando che tutti gli individui che hanno attraversato o cercano di attraversare le frontiere internazionali hanno diritto a un giusto processo nella valutazione del loro status legale, dell'ingresso e del soggiorno, prenderemo in considerazione la revisione delle politiche che criminalizzano i movimenti transfrontalieri. ...

65. Riaffermiamo la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e il suo Protocollo del 1967 come fondamento del sistema internazionale di protezione dei rifugiati. ...”

95. La parte rilevante del Commento generale congiunto n. 3 del Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e n. 22 del Comitato sui diritti dell'infanzia, in merito ai principi generali sui diritti umani dei minori nel contesto della migrazione internazionale, recita come segue:

“3. Nel contesto della migrazione internazionale, i bambini possono trovarsi in una situazione di doppia vulnerabilità in quanto minori e in quanto minori interessati dalla migrazione che (a) sono essi stessi migranti, da soli o con le loro famiglie. ...

...

11. Gli Stati dovrebbero garantire che i minori nel contesto della migrazione internazionale siano trattati prima di tutto come minori. Gli Stati firmatari delle Convenzioni hanno il dovere di adempiere agli obblighi in esse stabiliti per rispettare, proteggere e soddisfare i diritti dei minori nel contesto della migrazione internazionale, indipendentemente dal loro status migratorio o di quello dei loro genitori o tutori legali.

...

30. ... l'interesse superiore del minore dovrebbe essere garantito esplicitamente attraverso procedure individuali come parte integrante di ogni decisione amministrativa o giudiziaria riguardante l'ingresso, il soggiorno o il ritorno di un minore, il collocamento o la custodia di un minore, o il trattenimento o l'espulsione di un genitore associato al suo status di migrante.

...

32. I Comitati sottolineano che gli Stati parti dovrebbero:

...

(h) “assicurare che i minori siano identificati prontamente nei controlli alle frontiere e in altre procedure di controllo della migrazione all'interno della giurisdizione dello Stato, e che chiunque dichiari di essere un minore sia trattato come tale, deferito

prontamente alle autorità di protezione dei minori e ad altri servizi pertinenti, e affidato ad un tutore, se non accompagnato o separato”.

IV. CONSIGLIO D'EUROPA

96. Il 4 maggio 2005 il Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa adottava venti linee guida sul rimpatrio forzato. La linea guida rilevante per il caso in questione recita come segue:

Linea guida 11. Minori e famiglie

“1. I minori possono essere detenuti solo come misura di *extrema ratio* e per il periodo di tempo più breve possibile.

2. Le famiglie detenute in attesa del rimpatrio devono disporre di una sistemazione separata che garantisca un'adeguata privacy.

3. I minori, che si trovino in strutture di detenzione o meno, hanno diritto all'istruzione e al tempo libero, compreso il diritto di dedicarsi al gioco e ad attività ricreative adeguate alla loro età. L'offerta di istruzione potrebbe essere soggetta alla durata del loro soggiorno.

...

5. L'interesse superiore del minore deve essere una considerazione primaria nel contesto della detenzione dei minori in attesa di rimpatrio.”

97. Nella Raccomandazione Rec(2003)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati Membri sulle misure di detenzione dei richiedenti asilo, adottata dal Comitato dei Ministri il 16 aprile 2003 all'837esima riunione dei Deputati dei Ministri, il Comitato dei Ministri raccomandava, in particolare riguardo ai minori:

“4. Le misure di detenzione dei richiedenti asilo dovrebbero essere applicate solo dopo un attento esame della loro necessità in ogni singolo caso. Queste misure dovrebbero essere specifiche, temporanee e non arbitrarie e dovrebbero essere applicate per il minor tempo possibile. Tali misure devono essere attuate come prescritto dalla legge e in conformità con le norme stabilite dagli strumenti internazionali pertinenti e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

...

6. Misure alternative e non detentive, praticabili nel singolo caso, dovrebbero essere considerate prima di ricorrere a misure di detenzione.

...

20. Di regola, i minori non dovrebbero essere detenuti se non come misura di *extrema ratio* e per il più breve tempo possibile.

21. I minori non dovrebbero essere separati dai loro genitori contro la loro volontà, né da altri adulti che ne siano responsabili per legge o per consuetudine.

22. Se i minori sono detenuti, non devono essere tenuti in condizioni simili a quelle di una prigione. Deve essere intrapreso ogni tentativo per liberarli dalla detenzione il più rapidamente possibile e collocarli in un'altra struttura. Se ciò si rivelasse

impossibile, dovrebbero essere prese disposizioni speciali adatte ai minori e alle loro famiglie.

23. Per i minori non accompagnati richiedenti asilo, dovrebbero essere predisposte soluzioni alternative e non detentive, come case residenziali o affidamenti, e, se previsto dalla legislazione nazionale, dovrebbero essere nominati tutori legali, nel più breve tempo possibile.”

98. Nella Raccomandazione 1985 (2011) del 7 ottobre 2011, dal titolo “*Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern*”, l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa considerava che i minori senza documenti sono il triplo vulnerabili: come migranti, come persone in situazione irregolare e come minori. Raccomandava agli Stati Membri di evitare di trattenere i minori migranti senza documenti e di proteggere la loro libertà rispettando i seguenti principi:

“9.4.1. un minore, in linea di principio, non dovrebbe mai essere detenuto. Quando si prende in considerazione la detenzione di un minore, l’interesse superiore del minore dovrebbe sempre essere al primo posto;

9.4.2. nei casi eccezionali in cui la detenzione è necessaria, essa dovrebbe essere prevista dalla legge, con tutte le protezioni legali pertinenti e con efficaci rimedi di controllo giudiziario, e solo dopo che siano state considerate le alternative alla detenzione;

9.4.3. se detenuto, il periodo deve essere il più breve possibile e le strutture devono essere adeguate all’età del minore; devono anche essere disponibili attività pertinenti e supporto educativo;

9.4.4. se il trattenimento ha luogo, deve avvenire in strutture separate da quelle per gli adulti, o in strutture destinate ad ospitare i minori con i loro genitori o altri membri della famiglia, e il minore non deve essere separato da un genitore, tranne in circostanze eccezionali;

9.4.5. i minori non accompagnati non devono comunque mai essere detenuti;

9.4.6. nessun minore dovrebbe essere privato della sua libertà solo in ragione del suo status di migrante, e mai come misura punitiva;

9.4.7. se esiste un dubbio sull’età del minore, il beneficio del dubbio dovrebbe essere concesso al minore;

...”

99. Prima della suddetta raccomandazione, nella Risoluzione 1707 (2010) del 28 gennaio 2010, l’Assemblea Parlamentare invitava gli Stati membri del Consiglio d’Europa in cui sono stati detenuti richiedenti asilo e migranti irregolari a rispettare pienamente i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto dei rifugiati, e li incoraggiava a rispettare una serie di principi guida che richiedono, *inter alia*, che le persone vulnerabili non vengano, di norma, detenute e specificamente che i minori non accompagnati non vengano mai essere detenuti.

100. Nella risoluzione 2295 (2019) del 27 giugno 2019, l’Assemblea Parlamentare ribadiva la sua posizione di condanna di pratiche violente come la detenzione di minori migranti e l’uso di metodi invasivi nelle procedure di

valutazione dell'età, che possono avere effetti devastanti sullo sviluppo fisico, emotivo e psicologico del minore. Accoglieva con favore le attività della campagna parlamentare per porre fine alla detenzione di minori migranti nel promuovere alternative alla detenzione dei migranti e incoraggiare un approccio olistico alla valutazione dell'età. Esortava gli Stati membri del Consiglio d'Europa a prevenire tutti i casi di violenza contro i minori migranti:

“... ”

8.1.2. assicurando la conformità della legislazione nazionale con le norme internazionali per la protezione dei minori migranti, in particolare proibendo la loro detenzione e garantendo l'interesse superiore del minore e il suo diritto a partecipare alle decisioni che lo riguardano;

8.1.3. sostenendo lo sviluppo di alternative alla detenzione dei minori migranti - come l'affidamento e la vita indipendente supervisionata con obblighi di segnalazione - e la definizione di una chiara tabella di marcia per porre fine alla pratica della detenzione dei minori in un contesto migratorio;

8.1.4. fornendo garanzie legali per i minori migranti per quanto riguarda il loro accesso alle procedure d'asilo, e garantendo che i minori ricevano informazioni a misura di minore e adeguate alla loro età sulle possibilità d'asilo e altri diritti; ...

8.2.1. astenendosi dalle pratiche di respingimento, in particolare nei confronti dei minori migranti; ...

8.2.4. fornendo una formazione speciale per i funzionari delle forze dell'ordine e dell'immigrazione e per le guardie di frontiera sul diritto umanitario internazionale e sui principali standard internazionali sul trattamento dei minori migranti; ...

8.2.9. creando unità di asilo specializzate nell'assistenza ai minori migranti e fornendo informazioni a misura di minore nella sua lingua madre; ...”

101. Nella risoluzione 2299 (2019) del 28 giugno 2019 sulle politiche e le pratiche di respingimenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa, l'Assemblea parlamentare esprimeva preoccupazione per la persistente e crescente pratica e le politiche di respingimenti, in chiara violazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, compreso il diritto d'asilo e il diritto alla protezione contro il respingimento, pilastro del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Esortava gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

“12.1. per quanto riguarda i controlli alle frontiere, a

12.1.1. astenersi da qualsiasi misura o politica che comporti respingimenti o espulsioni collettive, in quanto costituiscono una violazione dei principi cardine del diritto internazionale in materia di asilo, in particolare il diritto all'asilo, il diritto ad essere protetti dal respingimento e il diritto ad accedere ad una procedura di asilo;

12.1.2. astenersi da qualsiasi tipo di violenza contro i migranti e da misure che li privano dei loro bisogni fondamentali come cibo, acqua, alloggio e assistenza sanitaria di emergenza;

12.1.3. garantire un monitoraggio indipendente e sostenibile delle attività di controllo delle frontiere, essenziale per porre fine alle azioni (violente) di respingimento, concedendo agli organismi indipendenti e alle ONG l'accesso a tutte le zone di frontiera,

concedendo agli organismi indipendenti l'accesso a tutto il materiale di sorveglianza delle frontiere e trattando efficacemente i rapporti e le denunce dei migranti e delle ONG, garantendo una sufficiente indipendenza;

12.1.4. combinare le indagini sugli incidenti con misure di protezione per le presunte vittime in attesa delle conclusioni. Devono essere introdotte misure di prevenzione contro le procedure informali di rimpatrio forzato, comprese procedure standardizzate alle frontiere e chiare regole di condotta;

12.1.5. incoraggiare e sostenere la ricerca legale, il giornalismo investigativo e le informazioni affidabili provenienti da organizzazioni internazionali e non governative riconosciute e rispettabili, come mezzo per informare correttamente il pubblico, piuttosto che affidarsi a rapporti non comprovati, dicerie e disinformazione. I dati satellitari e digitali permettono di registrare i casi che richiedono indagini da parte di organismi ufficiali e imparziali;

12.1.6. rispettare le sentenze dei tribunali nazionali e della Corte europea dei diritti dell'uomo, comprese le loro misure provvisorie, in relazione ai respingimenti e al rifiuto di accesso all'asilo e persino a una procedura di asilo, e seguire le raccomandazioni di organismi nazionali indipendenti come i difensori civici;

12.1.7. introdurre e/o migliorare i programmi di formazione della polizia, sottolineando che la protezione e la sorveglianza delle frontiere devono essere effettuate nel pieno rispetto degli obblighi internazionali di tutela dei diritti individuali alla protezione, all'informazione, all'assistenza legale e a non essere detenuti arbitrariamente;

12.2. per quanto riguarda i servizi alle frontiere, a:

12.2.1. aumentare i mezzi a disposizione dei servizi di frontiera per permettere loro di fornire servizi adeguati ai rifugiati, ai richiedenti asilo e ai migranti che arrivano alle frontiere nazionali, indipendentemente dal loro status e in attesa dell'attuazione di procedure adeguate;

12.2.2. garantire che i migranti che arrivano alle frontiere ricevano informazioni sulla loro posizione giuridica, compreso il diritto di chiedere protezione internazionale (come sancito dall'articolo 8 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale - rifusione) in una lingua che possano comprendere, inclusa l'interpretazione orale (se necessario utilizzando le possibilità di servizi interpretariato a distanza mediante servizi disponibili su Internet), tenendo conto delle particolari difficoltà delle persone vulnerabili, come i minori e le persone traumatizzate e analfabete;

12.2.3. garantire la fornitura di servizi di interpretazione alle frontiere e durante l'accoglienza e le visite mediche, la registrazione e il trattamento dell'asilo, e cessare immediatamente qualsiasi pratica che consista nell'obbligare i migranti a firmare documenti che non comprendono, il che potrebbe indurli a credere di firmare domande di asilo quando i documenti riguardano l'espulsione;

12.3. per quanto riguarda l'assistenza legale, a:

12.3.1. garantire che i migranti possano presentare una richiesta di protezione alle frontiere e ottenere assistenza legale e informazioni accessibili e comprensibili sui loro diritti, tenendo conto delle circostanze speciali delle persone vulnerabili;

12.3.2. permettere alle ONG di fornire assistenza nei luoghi in cui vengono segnalate violazioni dei diritti umani (in particolare nelle zone di transito e lungo le frontiere);

12.4. per quanto riguarda l'assistenza medica e psicologica, a:

12.4.1. fornire un accesso adeguato ai servizi medici e all'assistenza sanitaria alle frontiere e subito dopo il trasporto nei centri di accoglienza, garantendo una presenza permanente di personale medico, tenendo conto delle esigenze particolari delle persone vulnerabili, come i minori, le persone traumatizzate e le donne incinte;

12.4.2. in questo quadro, permettere di verificare in modo oggettivo le testimonianze formali di violenze fisiche perpetrate dai funzionari di frontiera;

12.4.3. dare accesso al sostegno psicologico per i richiedenti asilo, soprattutto per i bambini, che spesso soffrono di traumi multipli all'arrivo in Europa. Gli psicologi che lavorano con le ONG dovrebbero essere coinvolti come partner nel fornire supporto, in considerazione della vasta esperienza e competenza delle reti internazionali di ONG che lavorano con i migranti;

12.5. per quanto riguarda le ONG, a:

12.5.1. considerare le ONG come partner e astenersi da azioni che minano le loro legittime attività volte a salvare vite umane;

12.5.2. astenersi dall'usare una retorica stigmatizzante contro le ONG che assistono i migranti, e astenersi dall'adottare qualsiasi misura che criminalizzi, stigmatizzi o metta in difficoltà gli individui e le ONG che forniscono assistenza umanitaria ai rifugiati, ai richiedenti asilo e ai migranti e ne difendono i diritti; le autorità sono quindi invitate a ripristinare un ambiente favorevole al loro lavoro;

12.5.3. indagare sulle accuse di infrazioni alle leggi o ai regolamenti nazionali da parte delle ONG davanti a tribunali indipendenti per il giudizio e le sanzioni, che dovrebbero essere applicate solo in casi comprovati, rispettando il principio di proporzionalità e fondandosi su una chiara base giuridica.”

102. La scheda tematica sul trattenimento dei migranti (CPT/Inf(2017)3) del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), per quanto qui rileva, recita come segue:

5. Regime aperto

“Le condizioni di trattenimento dei migranti in situazione irregolare devono rispecchiare la natura della loro privazione di libertà, per cui le restrizioni alla libertà personale devono essere il più possibile limitate ed essere accompagnate da un programma di attività di vario genere. All'interno del centro, la libertà di movimento deve essere soggetta al minor numero possibile di restrizioni.

I migranti in situazione irregolare trattenuti presso strutture o centri devono in linea di massima avere libero accesso a spazi destinati ad attività all'aperto durante la giornata (ossia per periodi ben superiori a un'ora al giorno) e tali spazi per le attività all'aperto devono essere adeguatamente attrezzati (con panchine, opportune protezioni contro le intemperie, ecc.).

Più si protrae il periodo di permanenza nella struttura di trattenimento, più deve essere ampia la gamma di attività offerte. ...

Le strutture destinate al trattenimento dei migranti devono disporre di una sala comune di ritrovo e includere l'accesso a radio/televisione e giornali/riviste, e ad altre adeguate possibilità ricreative (ad esempio, giochi di società, ping-pong, sport), a una

biblioteca e a una sala di preghiera. Tutte le stanze comuni devono essere dotate di tavoli e sedie corrispondenti al numero di persone ospitate.

Si deve favorire la libertà degli stranieri trattenuti di ricevere visite. Delle sale colloqui devono consentire ai migranti trattenuti di incontrare liberamente familiari ed amici, e l'ambiente deve essere adatto ai bambini (in particolare deve essere attrezzato con un'area giochi). Qualora, eccezionalmente, sia ritenuto necessario imporre restrizioni relative alle visite a un determinato straniero, lo si deve attuare sulla base di una valutazione individuale dei rischi.

...”

10. Assistenza delle persone vulnerabili (in particolare i minori)

“Occorre istituire procedure di controllo specifiche destinate a individuare le vittime di tortura e altre persone in situazione di vulnerabilità e garantirne l'assistenza adeguata. In tale contesto, il CPT ritiene che debbano esistere serie alternative al trattenimento di certe categorie di persone vulnerabili. Rientrano in particolare in tali categorie le vittime di tortura, le vittime di tratta, le donne incinte e le madri che allattano, i minori, le famiglie con bambini piccoli, le persone anziane e le persone con disabilità.

Il CPT desidera ribadire la propria posizione già espressa, e cioè che si deve compiere ogni sforzo per evitare il ricorso alla privazione della libertà per un minore migrante in situazione irregolare.

Nei casi in cui, eccezionalmente, dei bambini sono ospitati insieme ai genitori in una struttura di trattenimento, la privazione della libertà deve essere della durata più breve possibile. Il minore e la madre (o ogni altra persona che si occupa del minore) devono essere alloggiati insieme in una struttura che possa soddisfare i loro bisogni specifici.

...

I minori devono essere ospitati unicamente in centri predisposti per soddisfare i loro bisogni specifici e dotati di personale maschile e femminile adeguatamente formato. Per limitare i rischi di sfruttamento, si devono adottare disposizioni speciali affinché i locali in cui sono alloggiati siano adatti ai bambini, ad esempio separandoli dai reparti degli adulti, a meno che si ritenga preferibile non farlo, nell'interesse superiore dei minori. Un esempio al riguardo potrebbe essere il caso di minori accompagnati dai genitori o da altri parenti prossimi. In questo caso, occorre compiere ogni sforzo per evitare di separare i membri di una famiglia.

I minori privati di libertà devono avere la scelta tra una varietà di attività costruttive (con un'attenzione particolare agli sforzi per rendere possibile il proseguimento della loro istruzione).”

V. DOCUMENTAZIONE CHE DESCRIVE LA SITUAZIONE DEI MIGRANTI CHE ARRIVANO IN CROAZIA

A. Agenzia europea dei diritti fondamentali

103. La parte rilevante del rapporto “Raccolta periodica di dati sulla situazione migratoria nell'UE - Febbraio 2018 - Punti salienti” dell'Agenzia europea dei diritti fondamentali (FRA) con riguardo alla Croazia recita:

“Secondo l'Ombudsperson e l'UNHCR, la polizia croata ha continuato a costringere i richiedenti asilo a tornare in Serbia e in Bosnia-Erzegovina, in alcuni casi usando la

violenza, senza dare loro l'opportunità di presentare richieste di protezione internazionale. Per esempio, un cittadino siriano che sosteneva di essere stato oggetto di abusi e sfruttamento sessuale è stato respinto in Bosnia-Erzegovina nonostante la polizia fosse stata informata della sua vulnerabilità, ha riferito il *Croatian Law Center*. Una bambina afgana di 6 anni, che aveva già chiesto asilo con la sua famiglia in Croazia, ha perso la vita dopo essere stata investita da un treno al confine tra Croazia e Serbia. Secondo i media, la polizia avrebbe dato istruzioni alla famiglia di seguire i binari della ferrovia per tornare in Serbia, invece di elaborare la richiesta di asilo.

...

Secondo l'Ufficio dell'Ombudsperson, le stazioni di polizia al confine orientale della Croazia hanno registrato solo circa 150 domande di asilo, mentre 1.100 persone sono state respinte in Serbia o in Bosnia-Erzegovina. Tutte le decisioni di espulsione avevano la stessa motivazione non individualizzata. Poiché non era disponibile un interprete, le procedure si sono svolte in inglese.

...

I centri di accoglienza in Croazia non rispettano le garanzie procedurali e di accoglienza per le persone vulnerabili, come previsto dalla legge, ha dichiarato il *Croatian Law Center*. Non erano disponibili procedure di identificazione, interpreti o servizi di supporto specializzati per le vittime di tortura, traumi o traffico di esseri umani, persone con problemi di salute mentale o dipendenze, secondo il *Centre for Peace Studies*.

...

Durante il periodo di riferimento, in Croazia, sono stati arrestati 40 migranti, tra cui una ragazza vittima di tratta. È stata trattenuta per cinque settimane prima di essere trasferita al Centro per i bambini scomparsi e abusati, secondo il *Jesuit Refugee Service*.”

La parte pertinente del rapporto della FRA “Raccolta periodica di dati sulla situazione migratoria nell'UE - marzo 2018” riguardante la Croazia recita:

“L'Ombudsperson ha confermato che le accuse di respingimenti al confine della Croazia continuavano, come dichiarato nella sua lettera di gennaio al Procuratore di Stato.

...

In Croazia, il *Centre for Peace Studies* sta cercando senza successo di accedere al centro di detenzione dall'inizio del 2018, al fine di condurre visite regolari come precedentemente concordato in modo informale con il responsabile del centro di detenzione. Poiché l'edificio principale è in fase di ricostruzione, le persone detenute non possono uscire per prendere aria fresca, secondo il *Jesuit Refugee Service*.

...

In Croazia, l'ONG “*Are You Syrious*” ha riferito che la polizia ha condotto i migranti al confine serbo o li ha costretti a camminare per otto ore per tornare a Šid. Secondo i loro rapporti, almeno una donna è stata aggredita fisicamente dagli agenti. I migranti respinti hanno dovuto dormire all'aperto in condizioni climatiche difficili, senza cibo o acqua.”

La parte pertinente del rapporto della FRA “Raccolta periodica di dati sulla situazione migratoria nell'UE - maggio 2018” riguardante la Croazia riporta quanto segue:

“I respingimenti delle persone che hanno attraversato il confine illegalmente, compresi i minori che intendevano richiedere asilo, continuano dalla Croazia verso la Serbia e la Bosnia-Erzegovina su base giornaliera, a volte con l'uso eccessivo della

forza, secondo un'intervista con la ONG *Welcome Initiative Service* e le notizie mediatiche. Diversi minori sono stati feriti, tra cui un ragazzo di 17 anni proveniente dall'Afghanistan che ha riportato una commozione cerebrale e un braccio rotto. Due uomini sono annegati cercando di attraversare il fiume Kupa tra Croazia e Slovenia.

...

Secondo un'intervista con l'ufficio dell'Ombudsperson in Croazia, le condizioni dei minori e delle persone vulnerabili nel centro di detenzione di Ježevo e nel centro di detenzione temporanea di Tovarnik erano al di sotto degli standard. A seguito di una visita, l'ufficio dell'Ombudsperson ha riferito le sue osservazioni agli organi statali competenti. Il servizio per l'asilo e gli stranieri ha introdotto una nuova prassi che rende più complicata l'approvazione delle visite delle ONG alle strutture di detenzione, ha riferito il *Croatian Law Centre*.”

La parte pertinente del rapporto della FRA “Raccolta periodica di dati sulla situazione migratoria nell'UE - novembre 2018” riguardante la Croazia recita:

“I rapporti hanno rilevato che la polizia croata continua a usare la forza contro i migranti per respingerli nei paesi vicini dopo che hanno attraversato il confine croato illegalmente. Il Ministero dell'Interno ha ripetutamente negato all'Ombudsperson l'accesso alle informazioni sulle prassi della polizia. L'UNHCR, il Consiglio d'Europa e i membri del Parlamento europeo hanno chiesto alla Croazia di indagare le accuse di espulsioni collettive di migranti e l'uso eccessivo della forza da parte delle forze dell'ordine, a cui si assiste da più di due anni.

...

L'accesso all'asilo in Croazia è rimasto limitato. Secondo il *Jesuit Refugee Service*, gli agenti di polizia riferiscono ai richiedenti asilo al confine di non avere tempo per prendere le richieste di asilo e indicano loro di procedere verso Bregana (valico di frontiera tra Croazia e Slovenia). La mancanza di traduttori, così come la mancanza di standard definiti per i traduttori che lavorano nella consulenza e nella psicoterapia, rimangono preoccupanti, secondo un'intervista con la *Society for Psychological Assistance*.”

La parte pertinente del rapporto della FRA “Immigrazione: Principali preoccupazioni in materia di diritti fondamentali - Bollettino trimestrale 1” pubblicato a febbraio 2019 e riguardante la Croazia recita:

“Le richieste di asilo vengono ignorate e le persone, compresi i minori, continuano a essere respinte dalla Croazia, hanno riferito le ONG e dell'Ufficio dell'Ombudsperson. Secondo *Save the Children*, il maggior numero di respingimenti che hanno coinvolto minori nel 2018 è stato segnalato al confine tra Serbia e Croazia ... Le notizie sulla violenza della polizia contro i rifugiati appaiono quotidianamente. Un video del Guardian ha mostrato richiedenti asilo provenienti da Algeria, Siria e Pakistan che vengono brutalmente picchiati e respinti dopo essere stati catturati dalla polizia croata mentre tentano di attraversare il confine con la Bosnia. La ONG *No Name Kitchen* riferisce regolarmente della violenza della polizia. Il Centre for Peace Studies ha sporto denuncia contro agenti di polizia croati non identificati per atti illeciti contro rifugiati e migranti al confine croato con la Bosnia-Erzegovina. *Border Violence Monitoring* - un database serbo senza scopo di lucro - ha pubblicato filmati di respingimenti di migranti, compresi minori, e ha raccolto più di 150 segnalazioni di respingimenti al confine croato-bosniaco.

...

Il *Croatian Law Centre* ha riferito che non ci sono alternative alla detenzione in Croazia e le possibilità di accesso ai centri di detenzione per le ONG e gli avvocati rimangono limitate. Secondo il nuovo regolamento sulle norme relative alla detenzione nel centro di accoglienza per stranieri del Ministero dell'Interno, gli avvocati devono comunicare la loro visita con due giorni di anticipo (come i visitatori regolari) e i funzionari di polizia sono presenti durante la visita.”

B. La lettera dell'Ombudswoman croata alle autorità nazionali

1. Lettera del 23 gennaio 2018 al Procuratore di Stato della Repubblica di Croazia

104. Il 23 gennaio 2018 la Ombudswoman croata inviava una lettera al Procuratore di Stato della Repubblica di Croazia in merito all'evento del 21 novembre 2017 durante il quale la figlia della prima e del secondo ricorrente, MAD.H., veniva investita da un treno, nonché in merito alla prassi generale della polizia croata nei confronti dei migranti che entrano in Croazia dalla Serbia.

Sul primo punto affermava di aver condotto un'inchiesta dopo aver ricevuto una denuncia dalla prima ricorrente presentata attraverso la sezione serba di Medici senza frontiere. Osservava che i ricorrenti e gli agenti di polizia avevano riportato versioni diverse della sequenza di eventi che avevano portato alla morte della figlia della prima e del secondo ricorrente. L'Ombudswoman rilevava, tuttavia, che non vi erano registrazioni dell'evento delle telecamere termografiche. Notava che anche in precedenti casi in cui aveva tentato di ottenere tali registrazioni, queste non erano state disponibili a causa di problemi tecnici. Sottolineava che un'indagine penale si sarebbe dovuta svolgere. Suggestiva che i contatti tra i ricorrenti e la polizia prima che il treno colpisse MAD.H. il 21 novembre 2017 dovessero essere stabiliti controllando i segnali dei loro telefoni cellulari e il GPS dell'auto della polizia.

Sul secondo punto faceva presente che i risultati delle sue indagini condotte nel 2016 e nel 2017 avevano rivelato il ragionevole sospetto che la pratica degli agenti di polizia alla frontiera con la Serbia, e in particolare il fatto di respingere i migranti irregolari in Serbia senza condurre i procedimenti necessari ai sensi dell'*Aliens Act* e dell'*International and Temporary Protection Act*, non fosse stata adeguatamente approfondita.

L'Ombudswoman riferiva di un'ordinanza della dirigenza della polizia del 15 febbraio 2017 riguardante i migranti che erano stati sorpresi sul territorio croato. Tutte le amministrazioni di polizia avevano ricevuto l'ordine di scortare i migranti irregolari, indipendentemente dal luogo in cui erano stati trovati, all'amministrazione della polizia di frontiera, che avrebbe preso in carico il procedimento ed esaminato le circostanze del loro ingresso e soggiorno. Riportava che tra il 15 febbraio e il 24 novembre 2017 erano stati condotti procedimenti sommari nei confronti di 1.116 persone. Ogni fascicolo dei procedimenti sommari ispezionato conteneva le stesse motivazioni, ad

esempio che la persona in questione non aveva avuto lesioni visibili e non si era lamentata delle sue condizioni di salute, che parlava arabo e inglese, che non era disponibile un interprete e quindi la persona era stata intervistata in inglese, e che la persona non aveva richiesto asilo. Quest'ultima circostanza sollevava seri dubbi sul fatto che tali procedimenti sommari avessero approfondito le circostanze individuali delle persone in questione.

2. *Lettera del 6 aprile 2018 al Ministro dell'Interno e al capo della polizia*

105. Il 6 aprile 2018 la Ombudswoman croata trasmetteva una lettera al Ministro dell'Interno e al capo della polizia in merito alla limitazione della libertà di movimento della prima ricorrente e dei suoi figli. Costatava dal fascicolo del caso che la procedura era stata condotta in inglese, lingua che la prima ricorrente non comprendeva, e che l'interprete non aveva firmato la nota sulle informazioni relative all'assistenza legale.

Chiedeva informazioni sull'azione intrapresa per verificare l'identità e la nazionalità dei ricorrenti, motivo del loro collocamento nel centro di Tovarnik, in particolare perché nelle situazioni riguardanti il respingimento degli stranieri la polizia riteneva sufficiente che le persone presentassero una "Dichiarazione sull'identità per gli stranieri senza documenti di identificazione".

3. *Lettera del 18 aprile 2018 al Ministro dell'Interno, al Ministro della salute e al capo della polizia*

106. Il 18 aprile 2018 la Ombudswoman croata inviava una lettera al Ministro dell'Interno, al Ministro della salute (*Ministar zdravstva Republike Hrvatske*) e al capo della polizia in merito alla visita dei suoi rappresentanti al Centro di Tovarnik il 26 marzo 2018. L'Ombudswoman croata notava che, a parte gli agenti di polizia che sorvegliavano il Centro di Tovarnik, mancava il personale per condurre le attività con le persone ivi collocate, soprattutto con i minori. Metteva in evidenza che non c'era personale per distribuire il cibo e pulire il centro. Il cibo era stato ordinato da ristoranti locali, e il giorno della visita tutte le persone detenute nel centro di Tovarnik, compresi i bambini di due anni, avevano ricevuto una pizza, nutrimento inappropriato per persone della loro età.

La Ombudswoman croata riferiva di aver ricevuto informazioni contraddittorie riguardo alla possibilità per le persone collocate nel centro di Tovarnik di utilizzare strutture e stanze all'aperto per le attività quotidiane. Avvertiva che le persone vulnerabili, in particolare i minori, dovrebbero avere un accesso costante all'aria fresca, alla biblioteca e agli spazi aperti. Proponeva di fornire vestiti e scarpe alle persone collocate nel centro, piuttosto che lasciare alle ONG il compito di soddisfare questo bisogno. Sottolineava che l'assistenza medica non era fornita nel centro di Tovarnik,

mentre, secondo gli standard del CPT, un ufficiale medico avrebbe dovuto essere presente nel centro su base giornaliera. Chiedeva inoltre di essere informata sui motivi per cui agli avvocati e alle ONG era stata presumibilmente negata la possibilità di visitare il Centro di Tovarnik.

La Ombudswoman croata osservava che il giorno della visita era stato deciso che alle persone collocate nel centro di Tovarnik sarebbero stati tolti i telefoni cellulari e restituiti solo occasionalmente. Allo stesso tempo, non vi era alcun telefono disponibile nel centro che i detenuti potessero utilizzare per contattare il mondo esterno, o almeno alcune persone o istituzioni prestabilite.

Infine, avvisava il Ministero dell'Interno di non usare la copertura mediatica del fatto che le era stato permesso di visitare il Centro di Tovarnik come prova che la polizia aveva trattato correttamente i migranti, perché l'inadeguatezza delle condizioni materiali nel Centro era venuta alla luce solo quando il suo rapporto era stato pubblicato.

C. La lettera alle autorità nazionali della Ombudswoman croata per l'infanzia

107. Il 10 aprile 2018 la Ombudswoman croata per l'infanzia inviava una lettera al capo della polizia in merito alle condizioni in cui le famiglie con bambini erano detenute nel centro di Tovarnik. Faceva presente che dopo aver visitato il centro di Tovarnik, il suo rappresentante aveva concluso che era inadeguato per ospitare famiglie con bambini, in quanto comportava una limitazione della libertà di movimento, non era adeguatamente attrezzato e non vi erano esperti per fornire supporto psicosociale. L'Ombudswoman per l'infanzia raccomandava l'adozione urgente di misure che garantissero condizioni di accoglienza adeguate per i minori, in conformità con gli obblighi internazionali in materia.

108. Nella sua lettera del 28 maggio 2018 indirizzata al capo della polizia, la Ombudswoman croata per l'infanzia dichiarava che dopo aver visitato nuovamente il Centro di Tovarnik il 2 maggio 2018 e aver parlato con le famiglie ivi collocate, compresi i ricorrenti, aveva stabilito che le condizioni erano migliorate: le stanze erano pulite, la porta esterna veniva chiusa a mezzanotte, tutte le persone collocate nel centro potevano utilizzare l'intero spazio, compresi il parco giochi per bambini e i campi sportivi. I bambini avevano ricevuto giocattoli e libri in Farsi, un televisore con programmi per bambini e un calcio balilla. Vi era una stanza apposita per cambiare i pannolini e i vestiti dei bambini, e ai genitori erano stati dati alimenti per i bambini. Tuttavia, notava che la maggior parte dei bambini era infelice perché non vi era la possibilità di andare a scuola e non vi erano attività per organizzare il loro tempo. I bambini si lamentavano del cattivo cibo e della mancanza di frutta, verdura e pasti cucinati. Alcuni avevano problemi di salute come infezioni e allergie, e anche difficoltà psicologiche come incubi,

fobie e disturbi del sonno. Sebbene alle persone detenute nel centro fossero state fornite cure mediche e dentistiche, così come supporto psicologico attraverso visite settimanali da parte del personale medico, degli assistenti sociali e di uno psicologo, quest'ultimo era stato inefficiente poiché non era presente un interprete durante le consultazioni.

L'Ombudswoman per l'infanzia raccomandava il trasferimento delle famiglie con bambini in una sistemazione appropriata in cui i bambini potessero beneficiare di servizi come il sostegno pedagogico e l'istruzione in lingua croata, e dove sarebbero stati in grado di esprimersi e beneficiare del sostegno medico e psicologico e legale con l'aiuto di un interprete.

Concludeva che anche se le condizioni nel centro di Tovarnik erano migliorate, non erano appropriate per il collocamento a lungo termine di persone. Nessuna ragione era stata fornita per il fatto che famiglie come quelle dei richiedenti vi fossero tenute per diversi mesi. La verifica dell'identità delle persone e il loro attraversamento illegale del confine non potevano giustificare la detenzione a lungo termine e la restrizione della libertà di movimento per gruppi vulnerabili come le famiglie con bambini.

D. Lettera del 20 settembre 2018 dal Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa

109. Il 20 settembre 2018 il Commissario per i diritti umani scriveva al primo ministro croato, esprimendo preoccupazione per i rapporti di organizzazioni che si occupano di rifugiati e migranti, le quali forniscono informazioni coerenti e comprovate su un gran numero di espulsioni collettive dalla Croazia verso la Serbia e la Bosnia-Erzegovina di migranti irregolari, compresi potenziali richiedenti asilo. Secondo l'UNHCR, la Croazia avrebbe espulso collettivamente 2.500 migranti dall'inizio del 2018. Tra questi, 1.500 avevano riferito di essersi visti negare l'accesso alle procedure di asilo, mentre 700 avevano denunciato violenze e furti da parte delle forze dell'ordine durante le espulsioni sommarie. Preoccupazioni in questo contesto erano state espresse anche dalla Ombudswoman croata. Le autorità croate venivano invitate ad avviare e svolgere indagini rapide, efficaci e indipendenti su tutti i casi registrati di espulsioni collettive e sulle accuse di violenza contro i migranti e a garantire che chiunque intenda presentare una domanda di asilo abbia accesso a una procedura equa ed efficace.

E. Rapporto della missione d'inchiesta in Croazia del Rappresentante Speciale del Segretario generale per la migrazione e i rifugiati

110. Il 23 aprile 2019 il Rappresentante Speciale per la migrazione e i rifugiati pubblicava un rapporto sulla sua missione di inchiesta in Croazia dal 26 al 30 novembre 2018. Rilevava che la Croazia, responsabile di una

frontiera esterna dell'Unione europea sulla rotta balcanica, aveva registrato un aumento degli arrivi, con un totale di 7.388 persone registrate nei primi undici mesi del 2018. Tuttavia, il numero di coloro che rimanevano nel paese era molto più basso: 352 richiedenti asilo venivano ospitati in centri di accoglienza aperti in Croazia nel novembre 2018. Osservava inoltre che nei suoi tentativi di contrastare l'attraversamento non autorizzato della frontiera esterna dell'Unione europea, e in vista dei preparativi per entrare nell'area Schengen senza frontiere, dalla metà del 2017 la Croazia si concentrava su politiche e misure per scoraggiare l'accesso al suo territorio e per respingere i migranti irregolari principalmente nei paesi vicini, e che l'attuazione di tali politiche e misure aveva coinciso con l'emergere di segnalazioni di respingimenti, talvolta accompagnati da violenza, di migranti e rifugiati che tentavano di attraversare il confine con la Croazia.

Durante i suoi incontri in Croazia, il Rappresentante Speciale sentiva le dichiarazioni dei testimoni riguardo ai ripetuti tentativi di entrare in Croazia e alle ferite causate da violenza fisica, morsi di cane e ferite da arma da fuoco. L'UNHCR e altre organizzazioni internazionali avevano segnalato presunti episodi di maltrattamento di richiedenti asilo e rifugiati da parte della polizia di frontiera croata, con conseguenti lesioni fisiche. Diversi video presumibilmente registrati a settembre-ottobre 2018 mostravano casi di espulsioni sommarie.

Il Rappresentante Speciale notava che dal 2016, il Ministero dell'Interno aveva ricevuto 193 denunce riguardanti accuse di maltrattamenti alla frontiera e di confisca e distruzione di beni. Erano state fatte indagini di polizia in merito, ma non erano state riscontrate violazioni della legge da parte delle forze di polizia. Allo stesso tempo, l'indagine era stata ostacolata dalla mancanza di informazioni che permettessero di identificare le presunte vittime e di individuare il luogo dei presunti maltrattamenti, nonché dalla difficoltà di effettuare controlli incrociati dei dati dopo che le presunte vittime avevano lasciato la Croazia. Il Rappresentante Speciale non era stato informato di alcuna misura concreta adottata per indagare su tali accuse, ad esempio se le indagini fossero state avviate da un'autorità indipendente dalle forze di polizia o se fossero stati fatti tentativi per identificare o contattare le presunte vittime.

Per quanto riguarda l'accesso al territorio, il rappresentante speciale rilevava con preoccupazione l'intimidazione percepita dalle ONG che lavorano con i rifugiati e i migranti quando i loro membri e volontari erano stati arrestati o condannati per aver sostenuto questo gruppo di persone, sostegno classificato come assistenza all'attraversamento illegale della frontiera.

Le autorità croate avevano spiegato al Rappresentante Speciale che chiunque avesse attraversato illegalmente il confine di Stato era soggetto a una procedura amministrativa ai sensi dell'*Aliens Act*, in vista del suo respingimento. Una volta intercettati sul territorio croato, i migranti venivano

portati alla stazione di polizia per l'identificazione e la valutazione dei loro bisogni in termini di protezione. Ai rifugiati e ai migranti veniva chiesto, di solito con l'aiuto di un interprete francese o inglese, di compilare un modulo che dichiarava la loro identità e le circostanze del loro ingresso illegale. Se avessero espresso l'intenzione di richiedere asilo, questo sarebbe stato registrato in un database e le disposizioni dell'*International and Temporary Protection Act* trovavano applicazione. Venivano prese le impronte digitali e reindirizzati ai centri di accoglienza o di detenzione per immigrati. Al Rappresentante Speciale era stato detto che molte persone preferivano ritirare la loro intenzione di richiedere asilo quando venivano informate del ruolo delle impronte digitali nell'ambito di Eurodac, poiché non volevano rimanere in Croazia. In assenza di qualsiasi intenzione di richiedere asilo, venivano considerati per l'allontanamento volontario o per la detenzione amministrativa ai fini dell'allontanamento forzato o portati immediatamente al confine per essere consegnati alle autorità della Bosnia-Erzegovina in base a un accordo di riammissione.

Nonostante il quadro giuridico abbastanza efficace per la concessione della protezione, il Rappresentante Speciale riceveva segnalazioni di casi in cui le richieste di asilo erano state trascurate dalla polizia o in cui le persone erano state rimpatriate senza essere state portate in una stazione di polizia per verificare il loro bisogno di protezione internazionale. Sentiva anche testimonianze di casi in cui i servizi di interpretariato orale venivano forniti in inglese nel corso delle procedure anche se la persona interessata non aveva una sufficiente conoscenza della lingua; tutti i documenti venivano notificati solo in croato e la persona non era a conoscenza della possibilità di ottenere l'assistenza legale. Il Rappresentante Speciale avvertiva che la mancanza di servizi di interpretariato nelle lingue parlate dagli stranieri nelle stazioni di polizia dove gli stranieri erano detenuti per aver attraversato illegalmente la frontiera impediva o ritardava l'identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale e il loro accesso alle procedure d'asilo.

Il Rappresentante Speciale sottolineava che le politiche di controllo delle frontiere della Croazia erano caratterizzate da un approccio deterrente l'ammissione di migranti e rifugiati nel paese, in particolare al confine croato-bosniaco. Avvertiva che in assenza di una barriera fisica, le considerevoli risorse tecniche e umane impiegate per il controllo delle frontiere non dovrebbero essere utilizzate per creare ostacoli all'asilo per coloro che potrebbero avere bisogno di protezione internazionale. L'intercettazione di migranti e rifugiati che si trovavano in territorio croato, ma che venivano poi espulsi senza la necessaria procedura amministrativa, sollevava dubbi sull'essenza stessa del diritto di chiedere asilo e sul rispetto del principio di non respingimento.

Diversi detenuti del centro di Ježevò con cui il Rappresentante Speciale aveva parlato riferivano di non aver avuto accesso a un avvocato o a un interprete e di non essere stati informati del motivo della loro detenzione.

Mostravano documenti in croato (decisioni che ordinavano la loro espulsione e detenzione) e chiedevano al Rappresentante Speciale di tradurre e spiegare il loro contenuto. Il Rappresentante Speciale veniva informato che all'arrivo tutti avevano ricevuto una lista che forniva informazioni su come accedere all'assistenza legale; tuttavia, le persone con cui aveva parlato non sembravano a conoscenza del loro diritto all'avvocato e di appellarsi a un tribunale contro la decisione di detenzione. Durante la visita, Rappresentante Speciale aveva notato accanto ai telefoni a pagamento un foglio sul muro con i contatti di una ONG. Non riscontrava nessun'altra informazione esposta pubblicamente sull'accesso all'asilo e all'assistenza legale.

Il Rappresentante Speciale osservava che, sebbene il sistema di assistenza sociale fosse intenzionato e in grado di ospitare i minori non accompagnati nelle loro strutture, in pratica pochissimi erano detenuti, ma restava preoccupante che la legislazione nazionale lo permettesse. Indicava che la situazione del confinamento dei minori dovrebbe essere affrontata con urgenza sulla base del principio che l'interesse superiore del minore debba essere la considerazione primaria, e che dovrebbe essere compiuto ogni sforzo per evitare di ricorrere alla privazione della libertà dei minori migranti e rifugiati solo sulla base del loro status di migranti. Sviluppare alternative efficaci alla detenzione dei migranti dovrebbe essere una priorità.

Il Rappresentante Speciale raccomandava quanto segue:

“a. Invitare le autorità a garantire il rispetto del principio di non respingimento da parte di coloro che sorvegliano le frontiere; aiutare le autorità a fornire una formazione continua a coloro che sorvegliano le frontiere, compresa la polizia antisommossa, in modo da garantire che svolgano i loro compiti in conformità con gli obblighi assunti dallo Stato in materia di diritti umani; e rafforzare i meccanismi di reclamo e la capacità delle autorità di condurre indagini rapide ed efficaci sulle accuse di carenze in tal senso;

b. Sostenere le autorità nell'elaborazione e nell'applicazione di standards minimi per le condizioni di accoglienza e i servizi per le donne e i minori, per garantire il rispetto delle norme europee sui diritti umani;

c. Assistere le autorità nello sviluppo e nell'attuazione di un sistema di alternative alla detenzione dei migranti per le famiglie e altri gruppi vulnerabili;

...”

F. Rapporto sulle politiche e le pratiche di respingimento del rapporteur della commissione su migrazione, rifugiati e persone sfollate dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

111. La *rapporteur* della commissione su migrazione, rifugiati e persone sfollate dell'Assemblea parlamentare pubblicava un rapporto sulla sua missione di inchiesta in Croazia e Bosnia-Erzegovina intrapresa tra il 26 e il 29 marzo 2019.

La *rapporteur* rimaneva colpita dalle grandi discrepanze tra le dichiarazioni delle autorità e gli attori non statali come la Ombudswoman e

le ONG. Le autorità avevano espresso diffidenza nei confronti delle ONG, giudicate responsabili di mettere inutilmente in discussione la gestione delle frontiere del paese, accusando la polizia croata di maltrattamenti laddove i casi erano estremamente rari, e in alcuni casi incoraggiando l'attraversamento delle frontiere da parte dei migranti illegali. Invece, le conclusioni della Ombudswoman e delle ONG “erano così coerenti e comprovate” che la *rapporteur* “ha dovuto prenderle sul serio e indagare”.

In questo contesto, la vice Ombudswoman della Croazia aveva riferito alla *rapporteur* l'alto numero di denunce (oltre 200) che aveva presentato al Ministero degli Interni su presunti respingimenti ed espulsioni collettive dalla Croazia alla Bosnia-Erzegovina, ma anche dalla Croazia alla Serbia. Solo l'1% di esse erano state dichiarate ammissibili, il che suscitava le preoccupazioni dell'Ombudswoman sul livello di indipendenza con cui le denunce venivano trattate.

L'incontro del relatore con la vice Ombudswoman della Croazia “corroborava, in particolare, le conclusioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa riguardo ai crescenti ostacoli (amministrativi e di altro tipo) che i difensori dei diritti umani e le ONG che si occupano di migranti incontrano in molte parti d'Europa”. Ad esempio, i Meccanismi nazionali di prevenzione in vigore da giugno 2018 esigevano richieste scritte anticipate da parte dell'ufficio dell'Ombudsperson per consultare specifici registri della polizia, invece di tenere a disposizione senza restrizioni le informazioni del database. Avvocati e ONG vedevano ridotto il loro accesso alle persone che necessitavano di assistenza e la loro presenza osteggiata, se non ostacolata, dalle autorità. Secondo la *rapporteur*, queste restrizioni venivano a dimostrare che era diventato più difficile raggiungere i migranti che necessitavano di aiuto o monitorare le pratiche di frontiera, e che lo spazio democratico si stava progressivamente restringendo.

La *rapporteur* incontrava le ONG *Centre for Peace Studies* e *Are You Syrious*, che forniscono assistenza legale e altri servizi ai migranti. Gli avvocati finanziati dall'UNHCR potevano vistare i campi per due ore a settimana. Tra aprile e ottobre 2017, le ONG avevano scortato al confine croato 300 persone che avevano richiesto il loro sostegno, annunciando il loro arrivo alla polizia, ma tale pratica era stata interrotta perché dava ai richiedenti asilo false speranze di ricevere protezione. Queste organizzazioni avevano ricevuto molte testimonianze su respingimenti, una parte significativa accompagnata da violenza.

La *rapporteur* riferiva che tutti gli attori non statali che aveva intervistato l'avevano informata di molti altri casi in cui i migranti individuati avevano raccontato di non essere stati indirizzati a una stazione di polizia, ma di essere stati immediatamente portati alla frontiera o lontano nell'entroterra bosniaco, il che implicava che non veniva offerto alcun accesso a una procedura d'asilo e che le procedure ufficiali di espulsione venivano aggirate. In alcuni casi, questo accadeva anche con i migranti che venivano trovati nel nord della

Croazia, a volte dopo una procedura formale di riammissione applicata dalle autorità slovene. Un elemento che sembrava essere strutturale, soprattutto in quelle procedure informali, era il modo brutale con cui venivano effettuati i respingimenti. Gli intervistati si riferivano a diversi documentari in cui le autorità croate venivano riprese mentre maltrattavano gruppi di migranti, tra cui donne e minori, dirigendoli verso il territorio bosniaco. Ciò veniva confermato anche dal sindaco della città bosniaca di Bihać, il signor Š.F., che affermava di essersi trovato di fronte a unità speciali delle autorità croate nelle foreste all'interno del territorio bosniaco, che costringevano i migranti a camminare.

G. Rapporto di Amnesty International “Respinti al limite: Violenza e abusi contro i migranti lungo la rotta balcanica”

112. Il rapporto di Amnesty International del 13 marzo 2019 si basa su una ricerca condotta tra giugno 2018 e gennaio 2019. Rilevava che i respingimenti sistematici e deliberati e le espulsioni collettive - talvolta accompagnati da violenza e intimidazione - erano un evento regolare al confine tra Croazia e Bosnia-Erzegovina. Tra i novantaquattro rifugiati e migranti bloccati nei campi di accoglienza temporanea di Bihać e Velika Kladuša che sono stati intervistati, quasi tutti hanno confermato di essere stati respinti dalla Croazia, spesso più volte e dopo essere stati trattenuti in stazioni di polizia site nell'entroterra croato, senza un giusto processo e senza accesso alle procedure di asilo. Molti avevano tentato varie volte, senza successo, di raggiungere i confini di Schengen per poi incontrare la polizia croata che li respingeva prontamente in Bosnia-Erzegovina senza registrare le loro richieste di asilo. A coloro che venivano intercettati in territorio croato veniva detto che “non c'era asilo in Croazia”, venivano sgridati e spesso picchiati e trattenuti per ore senza cibo né acqua, prima di essere trasportati in furgoni della polizia sovraffollati, senza finestre e scarsamente ventilati e lasciati al confine bosniaco. Un terzo degli intervistati aveva subito violenze da parte della polizia croata. Altri riferivano che la polizia croata aveva preso loro scarpe, vestiti caldi e sacchi a pelo e li aveva costretti a camminare a piedi nudi per chilometri attraverso fiumi e torrenti ghiacciati verso il confine bosniaco. Questi respingimenti avvenivano regolarmente di notte e in zone remote, al di fuori dei regolari valichi di frontiera e senza la presenza di guardie di confine bosniache. Amnesty International riferiva che i resoconti delle espulsioni *supra* indicavano che i respingimenti e le espulsioni collettive verso la Bosnia-Erzegovina di persone entrate irregolarmente in Croazia erano diffusi e venivano eseguiti sommariamente, senza alcuna delle garanzie richieste dal diritto internazionale e dell'Ue.

H. Sentenza del Tribunale amministrativo federale della Svizzera del 12 luglio 2019

113. Il 12 luglio 2019 il Tribunale amministrativo federale della Svizzera sospendeva il trasferimento di un richiedente asilo siriano in Croazia ai sensi del regolamento Dublino 604/2013 a causa della prevalenza di rimpatri sommari alla frontiera croata con la Bosnia-Erzegovina. Il tribunale riconosceva il numero crescente di segnalazioni secondo cui le autorità croate negavano l'accesso alle procedure d'asilo e che un gran numero di richiedenti asilo veniva respinto verso il confine con la Bosnia-Erzegovina, dove veniva costretto a lasciare il paese.

I. Rapporto dello Special Rapporteur delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti

114. Il 1° ottobre 2019 lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, dopo aver visitato la Bosnia ed Erzegovina tra il 24 settembre e il 1° ottobre 2019, riferiva di aver ricevuto informazioni credibili su violenti respingimenti di migranti e richiedenti asilo da parte della polizia di frontiera croata nel territorio della Bosnia-Erzegovina. Secondo le testimonianze che riceveva, molti migranti venivano respinti con la forza in Bosnia-Erzegovina senza passare attraverso alcuna procedura ufficiale. Le tattiche concrete variavano; tuttavia, gli schemi comuni includevano la cattura delle persone in transito, la confisca dei loro beni, in particolare delle apparecchiature di comunicazione, le percosse con i manganelli e l'inseguimento con i cani con lo scopo di sfinirli fisicamente e impedire loro di tentare un altro attraversamento. Lo *Special Rapporteur* osservava che le azioni abusive della polizia di frontiera croata violano chiaramente i diritti umani di questi individui e in realtà non dissuadono le persone in movimento dall'avanzare verso il territorio dell'Unione europea, ma portano invece a una fiorente rete di trafficanti e attività criminali organizzate, che richiedono un'attenzione e un'azione immediata da parte di tutti i paesi della regione.

J. Dichiarazione del 21 ottobre 2020 del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa

115. Nella sua dichiarazione “le autorità croate devono fermare i respingimenti e la violenza alle frontiere, e porre fine all'impunità” pubblicata il 21 ottobre 2020 a seguito delle segnalazioni ricevute di nuove accuse di espulsioni collettive di migranti, di negazione dell'accesso all'asilo e di estrema violenza da parte delle forze dell'ordine croate in un tale contesto, il Commissario sottolineava che le nuove e inquietanti segnalazioni suggerivano che la violenza e gli atti disumanizzanti durante i respingimenti

erano in aumento, e che sembrava che le forze dell'ordine croate continuassero a godere dell'impunità per tali gravi violazioni dei diritti umani. Il Commissario era anche preoccupato della reazione del Governo croato di rifiutare i rapporti pubblicati dalle ONG o derivanti dal giornalismo investigativo. Ribadiva il suo appello alle autorità croate affinché venissero fermati i respingimenti e la violenza alle frontiere e sradicata l'impunità per le gravi violazioni dei diritti umani commesse dalle forze dell'ordine contro i migranti. Invitava le autorità croate a pubblicare il prima possibile, dopo la sua adizione, il rapporto del CPT sulla sua visita breve in Croazia nell'agosto 2020.

VI. ALTRA DOCUMENTAZIONE RILEVANTE

116. Il 6 gennaio 2016 l'*Afghan Translation Service* pubblicava l'articolo "*The Challenge of Translating Afghan Government Issued Documents*". Si notava che la guerra aveva disperso la popolazione afgana in tutti i continenti, dove dovevano dimostrare la loro identità. Esistevano numerosi problemi con i documenti emessi dal Governo in Afghanistan; erano tutti scritti a mano, nessuno era digitale e non c'era uniformità tra i documenti d'identità emessi dal Governo. La sfida di autenticare tali documenti era un problema per le agenzie di traduzione.

IN DIRITTO

I. QUESTIONI PRELIMINARI

117. In diverse lettere presentate in relazione al ricorso n. 15670/18 tra il 17 luglio 2018 e l'8 marzo 2019, il Governo faceva riferimento alla partenza dei ricorrenti dalla Croazia e, pur non chiedendo la cancellazione dal ruolo del caso, al caso di *V.M. e altri c. Belgio* ((cancellazione dal ruolo) [GC], n. 60125/11, 17 novembre 2016.).

118. L'avvocato dei ricorrenti rispondeva di essere in contatto con loro attraverso la quarta ricorrente, che le aveva inviato messaggi su Viber il 17 e il 20 luglio 2018, confermando che desideravano portare avanti il loro caso dinanzi alla Corte. Il 22 marzo 2019 depositava una dichiarazione scritta firmata dai primi quattro ricorrenti il 20 marzo 2019, confermando che la famiglia desiderava portare avanti il loro caso davanti alla Corte.

119. In una lettera presentata in relazione al ricorso n. 43115/18, il Governo contestava che la procura allegata al ricorso non era firmato dai ricorrenti. In risposta, l'avvocato dei ricorrenti presentava le procure sottoscritte il 2 giugno 2020 dai primi quattro ricorrenti per agire a nome della famiglia nella causa.

120. Alla luce di queste circostanze, la Corte esaminerà innanzitutto se sia necessario proseguire l'esame delle domande alla luce dei criteri stabiliti

dall'articolo 37 della Convenzione (si veda *N.D. e N.T. c. Spagna* [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, § 71, 13 febbraio 2020).

121. Nel caso *V.M. e altri c. Belgio* (*supra*), la Corte precisava, ai sensi dell'articolo 37 § 1 (a), che il rappresentante del richiedente non solo doveva fornire una procura o un mandato scritto (articolo 45 § 3 del Regolamento della Corte), ma che era anche importante che i contatti tra il richiedente e il suo rappresentante fossero mantenuti durante tutto il procedimento, sia per conoscere meglio le circostanze particolari del richiedente sia per confermare il continuo interesse del richiedente a proseguire l'esame della sua domanda.

122. La Corte ritiene che nel caso di specie non vi sia motivo di dubitare della validità delle procure o della credibilità delle informazioni fornite dall'avvocato dei ricorrenti sulla veridicità dei suoi contatti con i ricorrenti (cfr. *Asady e altri c. Slovacchia*, n. 24917/15, §§ 37-42, 24 marzo 2020).

123. In ogni caso, la Corte ritiene che circostanze particolari relative al rispetto dei diritti dell'uomo come definiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli le impongano di proseguire l'esame delle domande ai sensi dell'articolo 37 § 1 *in fine* della Convenzione. Difatti, il presente caso solleva diverse questioni importanti in termini di controllo dell'immigrazione da parte delle autorità croate. La partecipazione di cinque terzi intervenienti testimonia l'interesse del pubblico per il caso. L'impatto di questo caso va quindi al di là della situazione particolare dei ricorrenti (si veda *N.D. e N.T. c. Spagna, supra*, § 78).

II. RIUNIONE DEI RICORSI

124. Visto il carattere interconnesso dell'oggetto delle domande, la Corte ritiene opportuno esaminarle congiuntamente in un'unica sentenza.

III. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 DELLA CONVENZIONE

125. I ricorrenti lamentavano che lo Stato fosse responsabile della morte di MAD.H., e che nella conseguente indagine penale non fossero stati adeguatamente accertati tutti i fatti rilevanti relativi alla sua morte. Essi si appellavano all'articolo 2 della Convenzione, la cui parte rilevante recita come segue:

“1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge ...”

126. La Corte esaminerà innanzitutto il modo in cui le autorità hanno indagato sulle affermazioni dei ricorrenti relative alla morte di MAD.H. il 21 novembre 2017.

A. Obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione

1. Sulla ricevibilità

(a) Compatibilità *ratione loci* della denuncia

127. Sebbene il Governo non abbia eccepito l'incompetenza *ratione loci* della Corte ad esaminare la presente denuncia contro la Croazia in considerazione del fatto che MAD.H. è stato investito da un treno nel territorio della Serbia (si veda il paragrafo 150 *infra*), la Corte esaminerà d'ufficio tale questione.

128. Nel caso *Güzelyurtlu e altri c. Cyprus and Turkey* ([GC], n. 36925/07, 29 gennaio 2019), la Corte esponeva i principi relativi all'esistenza di un "legame giurisdizionale" ai fini dell'articolo 1 della Convenzione nel caso in cui il decesso sia avvenuto al di fuori del territorio dello Stato contraente nei confronti del quale l'obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione sia sorto (*ibidem*, §§ 188-90).

129. Applicando tali principi al caso di specie, la Corte osserva innanzitutto che, secondo la denuncia penale presentata dai ricorrenti, la morte di MAD.H. sarebbe stata causata dalle azioni della polizia croata intraprese all'interno del territorio croato (si veda il paragrafo 10 *supra*). Di conseguenza, secondo il diritto interno croato che applica il principio di ubiquità (si veda il paragrafo 77 *supra*), indipendentemente dal fatto che la morte di MAD.H. sia avvenuta nel territorio della Serbia, le autorità croate avevano l'obbligo di condurre un'indagine penale al fine di esaminare la responsabilità degli agenti della polizia croata per la sua morte, cosa che hanno fatto (si vedano i paragrafi 10-27 e si confronti con *Güzelyurtlu e altri, supra*, §§ 188, 191 e 196, e *Isaksson e altri c. Sweden*, (dec.), no. 29688/09 e altri, §§ 51 e 55, 8 marzo 2016). Infine, la Corte osserva che la Corte costituzionale croata non ha sollevato alcuna questione circa la propria competenza ad esaminare il rispetto da parte delle autorità nazionali del loro obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione in merito alla morte di MAD.H. (si vedano i paragrafi 24 e 27 *supra*).

130. In queste circostanze, la Corte constata che esisteva un "legame giurisdizionale" tra i ricorrenti, per quanto riguarda la loro denuncia ai sensi del *volet* procedurale dell'articolo 2 relativa alla morte di MAD.H., e la Croazia.

131. La Corte ritiene pertanto che la denuncia dei ricorrenti contro la Croazia sia compatibile *ratione loci* con le disposizioni della Convenzione.

(b) Non esaurimento dei rimedi interni

132. Il Governo sosteneva che il presente caso era simile a quello di *M.M. c. Croazia* ((dec.), n. 4955/15 del 22 ottobre 2019), in cui la Corte aveva affermato che il ricorrente poteva ricorrere alla Corte solo dopo che il procedimento interno diretto a rettificare ogni possibile violazione

dell'articolo 2 della Convenzione fosse giunto al termine. Inoltre, essi sostenevano che il ricorso era prematuro in quanto i ricorrenti lo avevano presentato alla Corte prima che la Corte costituzionale avesse avuto l'opportunità di esaminarlo.

133. I ricorrenti sostenevano di aver esaurito i rimedi interni per la loro denuncia.

134. Nella misura in cui il riferimento del Governo al caso di *M.M. c. Croazia (supra)* potrebbe essere inteso come un argomento per sostenere che i ricorrenti non avevano esaurito i rimedi interni in quanto non avevano mai intentato un'azione civile per il risarcimento dei danni contro lo Stato in relazione agli eventi in questione, la Corte osserva che il suddetto caso riguardava l'affermazione del ricorrente secondo cui la polizia non aveva preso tutte le misure ragionevoli e adeguate al fine di prevenire l'omicidio di sua moglie e sua madre perpetrato da suo figlio (*ibidem*). Il presente caso, invece, riguarda l'accusa rivolta agli agenti di polizia croati di aver messo la prima ricorrente e i suoi figli in una situazione di pericolo, che ha portato alla tragica morte di uno dei bambini.

135. A questo proposito, la Corte ribadisce che anche nei casi di interferenze non intenzionali con il diritto alla vita o all'integrità fisica, ci possono essere circostanze eccezionali in cui un'effettiva indagine penale è necessaria per soddisfare l'obbligo procedurale imposto dall'articolo 2 (si veda *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo* [GC], n. 56080/13, § 215, 19 dicembre 2017). Tali circostanze possono essere presenti, ad esempio, quando una vita è stata persa o messa in pericolo a causa del comportamento di un'autorità pubblica che va al di là di un errore di giudizio o di una disattenzione, o quando una vita è stata persa in circostanze sospette o a causa dell'asserita volontaria e sconsiderata inosservanza da parte di un privato dei suoi doveri legali ai sensi della legislazione pertinente (si veda *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania* [GC], n. 41720/13, § 160, 25 giugno 2019, e i casi ivi citati). In *Öneryıldız v. Turkey* ([GC], n. 48939/99, § 93, CEDU 2004 XII), la Corte ha ritenuto che, laddove sia stato accertato che la negligenza imputabile a funzionari o organi statali sia andata oltre un errore di valutazione o una disattenzione, in quanto le autorità in questione, rendendosi pienamente conto delle probabili conseguenze e trascurando i poteri loro conferiti, avevano omesso di adottare le misure necessarie e sufficienti per scongiurare i rischi inerenti a un'attività pericolosa, il fatto che i responsabili della messa in pericolo della vita non siano stati accusati di un reato penale o perseguiti potrebbe costituire una violazione dell'articolo 2, indipendentemente da qualsiasi altro tipo di rimedio che gli individui potrebbero perseguire di propria iniziativa.

136. Nel caso di specie, mentre non spetta alla Corte valutare la responsabilità degli agenti di polizia per la morte di MAD.H, essa osserva che le azioni della polizia che presumibilmente hanno immediatamente preceduto la sua morte potrebbero aver comportato una deliberata inosservanza delle

norme pertinenti sull'accesso alle procedure di asilo (si veda il paragrafo 78 *supra*, gli articoli 33 e 59 dell'*International and Temporary Protection Act*; si vedano anche gli articoli 6 e 8 della pertinente direttiva dell'Unione europea citata al paragrafo 86 *supra*, e l'articolo 22 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, paragrafi 88 e 89 *supra*), o quanto meno un'inosservanza dell'accordo di riammissione tra Croazia e Serbia sulla riammissione sicura dei migranti entrati illegalmente nel paese (si veda il paragrafo 80 *supra*), nonostante gli ovvi rischi che comportava il fatto che fosse notte in inverno e che nel gruppo fossero presenti diversi bambini di uno, due, sei, nove e quattordici anni (si veda, *mutatis mutandis*, *Sinim v. Turchia*, n. 9441/10, § 63, 6 giugno 2017, si vedano anche le osservazioni dei terzi intervenienti delineate ai paragrafi 143-146 di seguito).

137. In queste circostanze la Corte ritiene che l'obbligo procedurale imposto dall'articolo 2 richiedesse l'apertura di un'indagine penale, anche in considerazione del fatto che la situazione avrebbe potuto far sorgere una responsabilità penale in capo agli agenti di polizia coinvolti.

138. Pertanto, la denuncia dei ricorrenti non può essere respinta sulla base del fatto che essi non hanno intentato un'azione civile contro lo Stato per il risarcimento del danno.

139. La Corte osserva inoltre che la Corte costituzionale esaminava due volte il merito della denuncia dei ricorrenti riguardo all'inefficacia dell'indagine sulla morte di MAD.H. e riteneva che non vi fosse stata alcuna violazione dell'articolo 2 della Convenzione nella sua parte procedurale (si vedano i paragrafi 24 e 27 *supra*). La Corte ha precedentemente accettato che l'ultima fase di un particolare rimedio possa essere raggiunta dopo la presentazione del ricorso ma prima che la sua ammissibilità sia stata determinata, come è la situazione nel caso di specie (si veda *Karoussiotis c. Portogallo*, n. 23205/08, § 57, 1° febbraio 2011, e *Şahin Alpay c. Turchia*, n. 16538/17, § 86, 20 marzo 2018).

140. La Corte è quindi convinta che i ricorrenti abbiano portato le loro rimostranze dinanzi alle autorità nazionali, offrendo a queste ultime la possibilità di porre rimedio alla presunta violazione della Convenzione. Ne consegue che l'obiezione del Governo deve essere respinta.

(c) Conclusione

141. La Corte osserva che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Rileva inoltre che non è irricevibile per altri motivi. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

2. *Merito*

(a) **Argomenti delle parti**

(i) *I ricorrenti*

142. I ricorrenti sostenevano che le autorità croate avrebbero dovuto indagare di propria iniziativa sulla morte di MAD.H. subito dopo essere state informate delle circostanze. Le autorità ignoravano le prove in base alle quali era stato possibile stabilire che la prima ricorrente e i suoi sei figli erano entrati in territorio croato, e che la polizia li aveva fermati e riportati al confine con la Serbia. I ricorrenti non avevano avuto un'effettiva possibilità di partecipare alle indagini. Anche se l'indagine era stata avviata a seguito della denuncia penale presentata dal loro avvocato S.B.J. a loro nome, le autorità inquirenti avevano escluso S.B.J. dall'indagine, e non era stato loro permesso di incontrarla fino al 7 maggio 2018.

(ii) *Il Governo*

143. Il governo sosteneva che l'indagine sulle circostanze della morte di MAD.H. aveva rispettato tutti i requisiti dell'articolo 2 della Convenzione. Le autorità investigative indipendenti avevano prontamente intrapreso tutte le azioni al fine di verificare qualsiasi nesso causale tra la condotta degli agenti della polizia di frontiera croata e la morte di MAD.H. Avevano raccolto tutti i documenti, ascoltato tutti i testimoni e ottenuto documenti dalle autorità serbe che avevano condotto un'ispezione in loco. Le dichiarazioni dei ricorrenti rilasciate durante l'inchiesta erano state contraddittorie. Inoltre, se non avessero lasciato la Croazia diversi mesi dopo aver presentato la loro denuncia penale, avrebbero potuto contribuire all'indagine proponendo prove e indicando possibili mancanze. Nel loro ricorso alla Corte i ricorrenti non avevano indicato un solo elemento di prova che le autorità non erano riuscite ad ottenere. Erano semplicemente insoddisfatti del risultato dell'indagine.

(b) **I terzi intervenienti**

(i) *The Centre for Peace Studies*

144. Il *Centre for Peace Studies* asseriva che, dal 2016, le autorità croate conducevano espulsioni collettive di migranti senza alcuna identificazione o registrazione delle persone intercettate, accesso a un avvocato e a un interprete o accesso alla procedura d'asilo. La grande maggioranza dei casi segnalati riguardava persone a cui veniva ordinato di attraversare il confine con la Serbia e la Bosnia-Erzegovina, essendo così costrette a nuotare nei fiumi e a passare attraverso le montagne o esposte ad altre situazioni pericolose. Nel 2019 l'Ombudsperson croato per l'infanzia aveva ricevuto diverse denunce riguardanti espulsioni illegali di minori alle frontiere con la Serbia e la Bosnia-Erzegovina. Queste espulsioni violavano il diritto dei

minori a chiedere asilo e negavano completamente il loro interesse superiore in quanto persone estremamente vulnerabili. Non vi era stata alcuna indagine effettiva sulle accuse di pratiche illegali della polizia croata contro i migranti.

(ii) *The Belgrade Centre for Human Rights*

145. Il *Belgrade Centre for Human Rights* rimandava al suo rapporto congiunto con l'*International Aid Network* intitolato “*Documenting abuse and collective expulsions of refugees and migrants*”, contenente testimonianze di espulsioni collettive e maltrattamenti da parte di funzionari croati nel 2017. La maggior parte dei migranti intervistati aveva raccontato storie simili: dopo aver attraversato il territorio croato attraverso campi o foreste, erano stati individuati da funzionari croati, caricati su furgoni, trasportati in un luogo dove erano stati picchiati, e successivamente respinti in Serbia. Diverse persone avevano riferito di essere state prelevate vicino alla linea ferroviaria dove veniva detto loro di tornare in Serbia seguendo i binari del treno. Un'altra missione sul campo intrapresa nel 2019 aveva confermato che tali pratiche erano continuate nel 2019.

(iii) *Rigardu e.V.*

146. *Rigardu e.v* faceva riferimento al suo rapporto del luglio 2017 contenente testimonianze di violenti respingimenti dalla Croazia alla Serbia raccolte durante il suo lavoro sul campo a Šid, in Serbia, dal 31 maggio al 13 luglio 2017. Le circostanze in cui questi respingimenti erano stati effettuati - in piena notte, fuori dai valichi di frontiera ufficiali, in terreni pericolosi e senza notifica alle autorità del paese verso cui i migranti venivano respinti - dimostravano che i funzionari croati mettevano sistematicamente in pericolo la vita dei migranti. Vi è stata una sistematica mancanza di risposta adeguata da parte delle autorità croate in merito alle accuse di respingimenti illegali e violenti, nonostante i numerosi rapporti e le prove al riguardo. Quando si trattava di morti e feriti gravi, le autorità investigative non avrebbero dovuto basarsi prevalentemente sulle dichiarazioni dei funzionari coinvolti negli incidenti, e le testimonianze dei migranti non avrebbero dovuto essere facilmente screditate a causa delle difficoltà linguistiche e delle loro limitate opportunità di raccogliere e fornire prove.

(iv) *The Asylum Protection Center*

147. L'*Asylum Protection Center* dichiarava che, dal 2016, numerose ONG nei Balcani occidentali avevano denunciato pratiche diffuse di espulsioni illegali e violente di migranti dalla Croazia verso la Serbia e la Bosnia-Erzegovina. Tali respingimenti venivano condotti al di fuori dei valichi di frontiera ufficiali e senza alcuna notifica preventiva alle autorità del paese verso cui i migranti venivano respinti, e quindi in violazione degli accordi di riammissione. La polizia di solito ordinava ai migranti di seguire

le ferrovie o le strade, o di attraversare i fiumi, a causa di ciò molti di loro hanno subito incidenti e sono morti.

(c) Valutazione della Corte

(i) Principi generali

148. I principi generali applicabili in una situazione in cui un'effettiva indagine penale è necessaria per soddisfare l'obbligo procedurale imposto dall'articolo 2 (si veda il paragrafo 136 *supra*) sono stati riassunti in *Nicolae Virgiliu Tănase* (*supra*, §§ 164-71).

(ii) Applicazione di questi principi al caso di specie

149. Il presente caso riguarda la morte di una bambina migrante di sei anni, MAD.H., investita da un treno dopo che le sarebbe stata negata la possibilità di chiedere asilo dagli agenti della polizia croata e le sarebbe stato ordinato di tornare in Serbia seguendo i binari del treno.

150. In tali circostanze e tenendo presente l'importanza fondamentale del diritto alla vita garantito dall'articolo 2 della Convenzione, la Corte deve applicare un attento scrutinio nell'esaminare se l'indagine in questione ha soddisfatto tutte le garanzie richieste dalla Convenzione.

151. La Corte osserva che MAD.H. veniva investita da un treno intorno alle 20.00 del 21 novembre 2017 nel territorio serbo, a circa 200 metri dal confine con la Croazia. La sua morte veniva ampiamente coperta dai media nazionali e internazionali. Gli elementi chiave dell'indagine che ne è seguita erano l'accertamento della posizione esatta e del contatto tra la prima ricorrente e i suoi figli e gli agenti di polizia croati in quella data, e la verifica delle accuse di pratiche di respingimento e dissuasione che sarebbero state utilizzate dalle autorità croate nel presente caso.

152. Le autorità nazionali concludevano che la prima ricorrente e i suoi figli non erano mai entrati in territorio croato e che gli agenti di polizia non avevano avuto alcun contatto diretto con loro prima che il treno colpisse la bambina in Serbia. A tal fine, si basavano sulle dichiarazioni degli agenti di polizia in servizio il 21 novembre 2017, che furono ritenute concordi, mentre le dichiarazioni della prima, del secondo e del tredicesimo ricorrente furono ritenute contraddittorie per quanto riguarda i fatti cruciali (si vedano i paragrafi 19 e 21 *supra*). In particolare, il secondo ricorrente dichiarava di trovarsi col gruppo al momento dei fatti, mentre secondo la prima ricorrente e i rapporti della polizia serba, il secondo ricorrente era rimasto in Serbia.

153. Nelle circostanze del caso, la Corte non vede perché a quest'ultima discrepanza sia stata data un'importanza così cruciale. Le autorità non hanno considerato la possibilità che potesse essere il risultato di un errore di traduzione durante l'audizione della prima e del secondo ricorrente il 31 marzo 2018 (si veda il paragrafo 16 *supra*), né è mai stato contestato che la prima ricorrente sia rimasta con i bambini per tutto il tempo. Non è stata

neppure contestata la presenza del tredicesimo ricorrente, che la notte dell'incidente aveva raccontato alle autorità serbe che lui e la sua famiglia stavano passeggiando in territorio croato quando la polizia li aveva fatti salire su un furgone, li aveva trasportati al confine e aveva detto loro di tornare in Serbia seguendo i binari del treno (si veda il paragrafo 18 *supra*).

154. D'altra parte, le autorità nazionali non facevano in alcun modo menzione delle discrepanze nelle dichiarazioni degli agenti di polizia durante l'inchiesta. In particolare, il 22 novembre 2017 gli agenti di polizia affermavano di non aver avuto alcun contatto con la prima ricorrente o con i suoi figli prima che il treno investisse MAD.H, ma di essersi limitati ad avvistarli all'interno del territorio serbo e di aver poi sentito il passaggio di un treno (si veda il paragrafo 11 *supra*), mentre il 9 febbraio 2018 essi affermavano di essersi recati al confine e di aver fatto segno ai ricorrenti di non attraversarlo (si veda il paragrafo 13 *supra*).

155. Inoltre, gli agenti di polizia dichiaravano che, dopo l'incidente ferroviario, avevano trasportato la madre e la bambina alla stazione ferroviaria, mentre il resto del gruppo era rimasto alla frontiera (*ibidem*). Ciò sembra essere in contrasto con la dichiarazione della dottoressa intervenuta dopo l'incidente, la quale dichiarava che alla stazione ferroviaria aveva visto un gruppo di migranti nel furgone della polizia, e accanto ad esso un uomo con in braccio un minore (si veda il paragrafo 11 *supra*). Le autorità nazionali non menzionavano nemmeno questa discrepanza.

156. La Corte osserva inoltre che non è stata ottenuta alcuna prova materiale che avrebbe potuto confermare al di là di ogni ragionevole dubbio la posizione esatta dei ricorrenti e dei poliziotti croati la sera del 21 novembre 2017. La polizia aveva informato la Procura della Contea di Vukovar che le registrazioni delle telecamere termografiche non potevano essere presentate perché il sistema di memorizzazione era rotto all'epoca dei fatti, mentre l'agente di polizia D. precisava che era rotto da un anno prima dell'evento (si veda il paragrafo 15 *supra*).

157. Il fascicolo del caso non mostra se le autorità inquirenti abbiano mai verificato l'affermazione secondo cui il sistema di archiviazione era effettivamente rotto e che non vi erano registrazioni degli eventi in questione, come proposto dai ricorrenti (si veda il paragrafo 20 *supra*). Quando l'avvocato dei ricorrenti menzionava la questione della "perdita" delle registrazioni, veniva risposto che non aveva una procura per rappresentare i ricorrenti (si veda il paragrafo 17 *supra*).

158. Inoltre, nel gennaio 2018 la Ombudswoman croata proponeva di stabilire il contatto tra i ricorrenti e la polizia ispezionando i segnali dei loro telefoni cellulari e il GPS dell'auto della polizia (si veda il paragrafo 12 *supra*). I ricorrenti proponevano anche di ottenere tali posizioni GPS al fine di dimostrare che erano stati in territorio croato prima dell'incidente ferroviario (si veda il paragrafo 20 *supra*). In tali circostanze, questo sembrava essere un ovvio elemento di prova materiale che avrebbe potuto

chiarire la sequenza degli eventi (cfr. *Sergey Shevchenko c. Ucraina*, n. 32478/02, §§ 72-73, 4 aprile 2006, e *Oğur c. Turchia* [GC], n. 21594/93, §§ 89-90, ECHR 1999 III). Tuttavia, né l'Ufficio per la repressione della corruzione e della criminalità organizzata, né il giudice istruttore del tribunale della contea di Osijek, né il collegio d'appello hanno affrontato queste proposte (si vedano i paragrafi 19 e 21 *supra*).

86. La Corte rileva inoltre che le autorità inquirenti non hanno affrontato quanto rilevato delle autorità serbe secondo le quali le autorità croate avevano rimpatriato con la forza la prima ricorrente e i suoi figli in Serbia il 21 novembre 2017 in violazione dell'accordo di riammissione tra i due Paesi (si vedano i paragrafi 20 e 25 *supra*).

160. Inoltre, anche se l'indagine sulle circostanze della morte di MAD.H. veniva avviata a seguito di una denuncia penale presentata dall'avvocato S.B.J. per conto dei ricorrenti, le autorità inquirenti non la informarono dell'audizione della prima e del secondo ricorrente del 31 marzo 2018 (si veda il paragrafo 16 *supra*), dove avrebbe potuto contribuire a chiarire la presunta incoerenza delle loro dichiarazioni.

161. La Corte osserva al riguardo che, sebbene i dubbi sulla validità della sua procura possano essere sorti il 23 marzo 2018 (si vedano i paragrafi 49 *supra* e 325 *infra*), essi sono stati risolti il 28 marzo 2018 (si vedano i paragrafi 58-59 *supra* e 326 *infra*), e al più tardi il 31 marzo 2018 (si vedano i paragrafi 16 *supra* e 327 *infra*). Inoltre, le autorità dovevano sapere che S.B.J. aveva nel frattempo presentato una richiesta di misura provvisoria alla Corte a nome dei ricorrenti (si veda il paragrafo 67 *supra*). Ciononostante, il 19 aprile 2018 le autorità inquirenti si rifiutavano di fornire a S.B.J. informazioni relative all'indagine, o di prendere in considerazione le sue proposte relative alle prove materiali (si veda il paragrafo 17 *supra*), e ai ricorrenti veniva permesso di incontrarla solo il 7 maggio 2018 (si vedano i paragrafi 66 *supra* e 328 *infra*).

162. Tenuto conto del fatto che i ricorrenti sono una famiglia afgana senza alcuna conoscenza della lingua o del sistema giuridico croato e senza contatti in Croazia, è difficile immaginare come avrebbero potuto partecipare efficacemente all'inchiesta senza l'assistenza di un avvocato. In queste circostanze, le autorità inquirenti non sono riuscite a garantire che i ricorrenti, in quanto prossimi congiunti di MAD.H., venissero coinvolti nella procedura nella misura necessaria a salvaguardare i loro legittimi interessi (cfr. *Benzer e altri c. Turchia*, no. 23502/06, § 193, 12 novembre 2013, e *Mezhiyeva c. Russia*, no. 44297/06, § 75, 16 aprile 2015).

163. Alla luce delle suddette carenze, la Corte conclude che le autorità statali non hanno condotto un'indagine efficace sulle circostanze che hanno portato alla morte di MAD.H. il 21 novembre 2017.

164. Vi è stata di conseguenza una violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il suo *volet* procedurale.

B. Obbligo sostanziale ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione

165. Sulla base del materiale disponibile nel fascicolo del caso, la Corte ritiene di non essere in grado di giungere a conclusioni definitive ai sensi della Convenzione per quanto riguarda la presunta responsabilità dello Stato convenuto per la morte di MAD.H. Per questo motivo la Corte ha deciso di limitare il suo esame alla valutazione della conformità dell'indagine interna alle norme pertinenti ai sensi del *volet* procedurale dell'articolo 2 (si veda, *mutatis mutandis*, *Sakvarelidze c. Georgia*, n. 40394/10, § 50, 6 febbraio 2020). Nel decidere di non effettuare una valutazione separata dell'ammissibilità e del merito di questa parte del ricorso, la Corte ha tenuto particolarmente conto del continuo obbligo delle autorità nazionali ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione di svolgere un'indagine efficace sulle presunte violazioni della parte sostanziale di tale articolo, al fine di non lasciare impuniti i reati che mettono in pericolo la vita (si veda *Žarković e altri c. Croazia* (dec.), n. 75187/12, § 23, 9 giugno 2015), e la possibilità per le autorità nazionali di riprendere le indagini sulle accuse dei ricorrenti (cfr. *Kušić c. Croazia* (dec.), n. 71667/17, §§ 50 e 97, 10 dicembre 2019), poiché il termine di prescrizione dell'azione penale non è ancora scaduto.

166. Di conseguenza, la Corte non esamina questa doglianza.

IV. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

167. I ricorrenti lamentavano che le condizioni del loro collocamento nel Centro di Tovarnik violavano l'articolo 3 della Convenzione, che recita come segue:

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”

A. Sulla ricevibilità

1. Osservazioni delle parti

168. Nelle osservazioni del 29 giugno 2018 in relazione al ricorso n. 11570/18, il Governo sosteneva che il ricorso era prematuro perché il 6 aprile 2018 i ricorrenti lo avevano presentato anche alla Corte costituzionale.

169. I ricorrenti rispondevano di aver depositato il loro ricorso alla Corte il 16 aprile 2018 perché erano invitati a farlo in seguito all'emissione del provvedimento provvisorio da parte della Corte.

2. Valutazione della Corte

170. La Corte osserva che il 18 dicembre 2018 la Corte costituzionale esaminava il reclamo dei ricorrenti relativo al loro collocamento nel Centro

di Tovarnik e non rilevava alcuna violazione dell'articolo 3 della Convenzione a tale riguardo (si veda il paragrafo 45 *supra*). L'11 luglio 2019 conduceva un altro esame delle condizioni di collocamento dei ricorrenti nel Centro di Tovarnik e non riscontrava alcuna violazione dell'articolo 3 della Convenzione (si veda il paragrafo 46 *supra*).

171. Di conseguenza, la Corte conclude che la Corte costituzionale ha avuto la possibilità di esaminare il ricorso dei ricorrenti e che l'obiezione del Governo deve essere respinta.

172. La Corte osserva che la doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Rileva inoltre che non è irricevibile per qualsiasi altro motivo. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B. Merito

1. Osservazioni delle parti

(a) I ricorrenti

173. I ricorrenti sostenevano che nel centro di Tovarnik erano stati tenuti in condizioni simili a quelle di una prigione. Inizialmente, le stanze in cui erano stati collocati erano state chiuse a chiave per tutto il giorno e potevano incontrarsi solo durante i pasti. Ai bambini non era stato permesso di usare la stanza dei giochi, né giocattoli, libri da colorare o oggetti simili mostrati dal Governo nelle fotografie, ed era loro permesso di usare le strutture esterne solo per una o due ore al giorno. Verso la fine del loro soggiorno il regime era cambiato un po', ma non vi erano ancora mezzi per organizzare il loro tempo.

174. I ricorrenti affermavano inoltre che nel centro di Tovarnik erano stati visitati da uno psicologo, che non era stato in grado di aiutarli in modo significativo perché non era presente un interprete. La quarta e il tredicesimo ricorrente avevano sostenuto l'onere di fare da interpreti per il resto della famiglia durante il colloquio. Anche in quelle circostanze lo psicologo aveva concluso che i richiedenti erano in un cattivo stato psicologico. La maggior parte dei minori ricorrenti aveva sviluppato disturbi psicosomatici a causa dell'esposizione a situazioni di stress e a condizioni di vita sfavorevoli.

175. I ricorrenti riferivano infine che si trovavano in uno stato di timore e confusione poiché le autorità li avevano collocati nel centro di Tovarnik senza fornire loro alcuna informazione sulla loro situazione. Avevano ricevuto documenti da firmare in una lingua che non capivano ed era stato loro impedito di contattare il loro avvocato, S.B.J.

(b) Il Governo

176. Il Governo sosteneva che le condizioni di collocamento dei ricorrenti nel centro di Tovarnik erano conformi agli standard del CPT e all'articolo 3 della Convenzione.

177. Il Centro di Tovarnik era un centro di tipo chiuso situato in una piccola città, lontano da qualsiasi fonte di rumore o inquinamento. Non vi era alcun sistema di altoparlanti pubblici nel centro, poiché questo poteva potenzialmente spaventare i bambini piccoli, e non vi era praticamente alcun rumore. Il centro era di recente costruzione, essendo stato aperto il 1° aprile 2017, e il suo scopo principale era quello di ospitare stranieri e richiedenti asilo la cui libertà di movimento era stata limitata. Poteva ospitare sessantadue persone, e all'epoca dei fatti vi erano state sistemate ventisei persone (i quattordici richiedenti e un'altra famiglia afgana di dodici persone). Era completamente attrezzata per ospitare famiglie con bambini piccoli. Vi erano camere da letto per le famiglie con bambini e una sala giochi per bambini attrezzata con giocattoli e libri. C'era un ristorante, una sala per la socializzazione e un campo da basket, calcio e pallamano all'esterno dell'edificio, oltre a un parco giochi per bambini. A partire dal 16 maggio 2018, ai minori richiedenti erano state fornite varie attività ricreative ed educative svolte dall'ONG *Jesuit Refugee Service*.

178. Il Governo trasmetteva fotografie del Centro di Tovarnik che mostravano la struttura come costruita di recente, asciutta, appena dipinta, pulita e arredata. Le fotografie mostravano che c'erano barriere nei corridoi che potevano essere chiuse a chiave e che l'intero centro era circondato da un muro. Le fotografie indicavano che i richiedenti potevano aprire le finestre delle loro stanze per far entrare aria e luce, le finestre avevano delle sbarre e le porte delle stanze avevano un'apertura di vetro attraverso la quale era possibile vedere dal corridoio nella stanza. C'erano anche sbarre alle finestre dei bagni, dei gabinetti e delle stanze comuni. Il Centro era sorvegliato da agenti di polizia appostati all'esterno del Centro, all'ingresso e accanto alle porte di ogni piano ma, secondo il Governo, i minori ricorrenti non si erano sentiti intimiditi da loro.

179. Il Governo sosteneva che i ricorrenti erano stati collocati nel Centro in tre stanze contigue. Le porte delle stanze in cui erano stati collocati erano state sempre aperte. Inizialmente il Governo aveva affermato che ai ricorrenti era stato permesso di utilizzare le strutture esterne per due ore al mattino e due ore al pomeriggio, ma successivamente rettificava la propria dichiarazione, spiegando che in realtà era stato loro permesso di utilizzare le strutture esterne e il parco giochi dalle 8 del mattino alle 10 di sera.

180. Immediatamente dopo il loro arrivo, ai ricorrenti erano stati forniti vestiti puliti, biancheria intima, articoli da bagno e materiale necessario per la cura dei bambini. Avevano ricevuto assistenza medica in 42 occasioni, principalmente su loro richiesta, ed erano stati regolarmente esaminati da uno psicologo. Il Governo osservava che i ricorrenti si erano trovati in una

situazione di incertezza fin da quando avevano iniziato il loro viaggio verso l'Europa nel 2016, e che il loro collocamento nel centro di Tovarnik non aveva particolarmente aggravato il loro stato.

181. Durante la loro permanenza nel Centro di Tovarnik ai ricorrenti era stato permesso di utilizzare i loro telefoni cellulari. Erano stati in contatto con gli avvocati I.C. e S.B.J. ed erano stati visitati da varie ONG, dall'UNHCR, dalla Croce Rossa, dalla Ombudswoman croata e dalla Ombudswoman croata per l'infanzia, nessuna delle quali aveva avuto obiezioni significative sulla loro sistemazione.

2. *Terzo interveniente- Hungarian Helsinki Committee*

182. Lo *Hungarian Helsinki Committee* argomentava che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'estrema vulnerabilità dei minori era un fattore decisivo, che prevaleva sul loro status di migranti illegali. Gli Stati avevano quindi il dovere, nel quadro degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 3 della Convenzione, di proteggerli e di adottare misure adeguate a tale scopo. L'articolo 3 non contempla eccezioni e gli Stati sono tenuti a prestare la massima attenzione e la dovuta considerazione all'interesse superiore dei bambini in un contesto migratorio, a causa della loro vulnerabilità intrinseca. I minori richiedenti asilo, accompagnati o meno, costituiscono con ogni probabilità un gruppo particolarmente sfavorito e vulnerabile che necessita di una protezione speciale. Un'attenta valutazione dell'interesse superiore del minore era quindi un prerequisito per lo Stato al fine di evitare di violare i suoi obblighi positivi ai sensi dell'articolo 3. L'installazione di parchi giochi, stanze a misura di minore e quadri colorati alle pareti non potevano soddisfare questi requisiti stabiliti dalla legge. La detenzione, soprattutto se accompagnata da condizioni al di sotto degli standard, può facilmente rendere illusorio il godimento di questi diritti. Nessun minore poteva far valere i propri diritti in un ambiente che rappresentava una costante fonte di ansia e di disturbo psicologico e che deteriorava l'immagine dei genitori agli occhi dei bambini, esperienza particolarmente traumatica. Essere confinati in un istituto sorvegliato, dove il livello di sorveglianza era elevato e tutta la vita quotidiana strettamente controllata, era percepibile dai bambini come uno stato di disperazione senza fine, che poteva di per sé violare l'articolo 3 della Convenzione.

3. *Valutazione della Corte*

(a) **Principi generali**

183. I principi generali applicabili al trattamento delle persone detenute per motivi di immigrazione sono stati esposti nel *caso Khlaifia e altri c. Italia* ([GC], n. 16483/12, §§ 158-67, 15 dicembre 2016).

184 Si noti che il confinamento dei minori solleva particolari problemi a tale riguardo, poiché i minori, accompagnati o meno, sono considerati

estremamente vulnerabili e hanno esigenze specifiche legate in particolare alla loro età e alla mancanza di indipendenza, ma anche al loro status di richiedenti asilo (si veda *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07, § 91, 19 gennaio 2012; *A.B. e altri c. Francia*, n. 11593/12, § 110, 12 luglio 2016; e *R.R. e altri c. Ungheria*, n. 36037/17, § 49, 2 marzo 2021). L'articolo 22 § 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia incoraggia gli Stati ad adottare misure adeguate a garantire che i minori che richiedono lo status di rifugiato, accompagnati o meno dai loro genitori o da altri, ricevano una protezione e un'assistenza umanitaria adeguate (si veda il paragrafo 88 *supra*; e si veda anche *S.F. e altri c. Bulgaria*, no. 8138/16, § 79, 7 dicembre 2017). Allo stesso modo, le direttive dell'Unione europea che regolano il trattenimento dei migranti adottano la posizione secondo cui i minori, accompagnati o meno, costituiscono una categoria vulnerabile che richiede un'attenzione speciale da parte delle autorità (si veda il paragrafo 86 *supra*). Inoltre, la Corte ha già affermato che l'estrema vulnerabilità dei minori - siano essi accompagnati o meno dai loro genitori - è un fattore decisivo che prevale sulle considerazioni relative allo status di clandestino del minore (si veda *G.B. e altri c. Turchia*, n. 4633/15, § 101, 17 ottobre 2019).

185. Di conseguenza, le condizioni di accoglienza dei minori richiedenti asilo devono essere adeguate alla loro età, per garantire che tali condizioni non creino per loro “una situazione di stress e di ansia, con conseguenze particolarmente traumatiche” (si veda *Tarakhel c. Svizzera* [GC], n. 29217/12, § 119, CEDU 2014 (estratti)). In caso contrario, le condizioni in questione raggiungerebbero la soglia di gravità necessaria per rientrare nel campo di applicazione del divieto di cui all'articolo 3 della Convenzione (*ibidem*).

186. Negli ultimi anni la Corte ha esaminato in diversi casi le condizioni in cui i minori accompagnati erano trattenuti in detenzione per motivi di immigrazione. Nel constatare una violazione dell'articolo 3 della Convenzione in questi casi, la Corte ha tenuto conto di diversi elementi quali l'età dei minori coinvolti, la durata del loro trattenimento, le condizioni materiali delle strutture di trattenimento e la loro adeguatezza ad accogliere i minori, la particolare vulnerabilità dei minori causata da precedenti eventi stressanti e gli effetti del trattenimento sulle condizioni psicologiche dei minori (si veda *S. F. e altri, supra*, §§ 79-83, e i casi ivi citati; si veda anche *G.B. e altri, supra*, §§ 102-17; e *R.R. e altri, supra*, §§ 58-65).

(b) Applicazione dei principi generali al caso di specie

(i) Questioni/preliminari

187. La Corte osserva che i tribunali nazionali, compresa la Corte costituzionale, avevano esaminato le condizioni di collocamento dei ricorrenti nel Centro di Tovarnik e le avevano ritenute conformi all'articolo 3 (si vedano i paragrafi 45-46 *supra*).

188. A tale riguardo, l'approccio della Corte nell'esame del ricorso dei ricorrenti deve essere guidato dal principio, derivante dall'articolo 1 della Convenzione, secondo il quale la responsabilità primaria dell'attuazione e dell'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti spetta alle autorità nazionali. Il meccanismo di ricorso alla Corte è sussidiario ai sistemi nazionali di salvaguardia dei diritti umani. Non è compito della Corte sostituire la propria valutazione dei fatti a quella dei tribunali nazionali. La Corte deve essere convinta, tuttavia, che la valutazione fatta dalle autorità dello Stato contraente sia adeguata e sufficientemente supportata da documentazione interna, nonché da quella proveniente da altre fonti affidabili e obiettive (si veda *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GC], n. 47287/15, § 150, 21 novembre 2019).

189. La Corte osserva inoltre che i ricorrenti non avevano documenti d'identità e che sono state fornite informazioni diverse sulla loro età esatta. Il fatto che i ricorrenti dal quinto al quattordicesimo fossero minori nati tra il 2003 e il 2017 (si veda la tabella allegata) è stato ampiamente accettato.

190. Per quanto riguarda la quarta ricorrente, la Corte osserva che nel procedimento relativo al collocamento dei ricorrenti nel centro di Tovarnik, le autorità la consideravano un'adulta (si veda il paragrafo 29 *supra*). Tuttavia, osserva che all'udienza dichiarava di aver compiuto diciotto anni nell'aprile 2018 (si veda il paragrafo 39 *supra*), e che secondo le autorità bulgare era nata il 16 aprile 2000 (si veda il paragrafo 34 *supra*), il che significherebbe che durante i primi venticinque giorni della sua permanenza nel Centro di Tovarnik era minorenne. Considerando anche la presunzione di minorità in caso di incertezza sull'età (si vedano i paragrafi 91, 94 e 97 *supra*), e il fatto che il medico che l'aveva visitata il 21 marzo 2018 notava che aveva diciassette anni (si veda il paragrafo 28 *supra*), la Corte ritiene opportuno esaminare il reclamo ex articolo 3 della quarta ricorrente insieme ai reclami ex articolo 3 presentati dagli altri ricorrenti minori. Infatti, se è vero che la quarta ricorrente non era una minore in tenera età ma una persona più vicina all'età adulta, rientrerebbe comunque nella definizione internazionale di minore, rispetto alla quale si applicano le considerazioni delineate nel paragrafo 185 *supra*.

(ii) *Esame del ricorso con riguardo ai minori*

191. La Corte osserva che all'epoca dei fatti gli undici minori ricorrenti avevano uno, due, tre, otto, dieci, quindici e diciassette anni (si veda la tabella allegata). Sono stati detenuti nel centro di Tovarnik dal 21 marzo al 4 giugno 2018, vale a dire per due mesi e quattordici giorni.

192. La Corte constata che i minori ricorrenti sono stati accompagnati dai loro genitori durante tutto il suddetto periodo. Essa rileva, tuttavia, che tale circostanza non permette di esimere le autorità dal loro dovere di proteggere i minori e di adottare misure adeguate nel quadro dei loro obblighi positivi derivanti dall'articolo 3 della Convenzione (si veda *R.R. e altri, supra*, § 59).

193. La Corte osserva che le condizioni materiali del centro di Tovarnik erano soddisfacenti. Dalle fotografie presentate dal Governo, la struttura appariva di recente costruzione, asciutta, appena dipinta, pulita e arredata. C'era una sala giochi per bambini, un ristorante, una stanza per la socializzazione, un campo da basket, calcio e pallamano all'esterno dell'edificio, così come un parco giochi per bambini (si vedano i paragrafi 176-177 *supra*). Non vi erano problemi di sovraffollamento, rumore eccessivo o mancanza di adeguata ventilazione. I ricorrenti erano collocati in stanze attrezzate per ospitare famiglie con bambini piccoli, veniva fornito loro vestiti puliti, biancheria intima, articoli da bagno e materiale adatto alla cura dei bambini, e veniva fornita assistenza medica e psicologica (si vedano i paragrafi 32 e 179 *supra*, e si confronti con *Muskhadzhiyeva e altri c. Belgium*, n. 41442/07, § 59, 19 gennaio 2010; *Popov*, §§ 93-97; *A.B. e altri*, § 113; *S.F. e altri*, §§ 84-88; *G.B. e altri*, §§ 102-17; e *R.R. e altri*, §§ 60-61, *supra*).

194. Tuttavia, la Corte non può trascurare la presenza di elementi nel Centro di Tovarnik che ricordano un ambiente carcerario; era circondato da un muro, con agenti di polizia appostati all'ingresso e alle porte di ogni piano, e con barriere nei corridoi e sbarre alle finestre. Inoltre, le porte delle stanze dei ricorrenti avevano un'apertura di vetro attraverso la quale era possibile vedere dal corridoio nella stanza (si veda il paragrafo 177 *supra*).

195. La Corte ritiene preoccupanti le osservazioni della Ombudswoman croata fatte, dopo che i suoi rappresentanti avevano visitato i ricorrenti il 26 marzo 2018, secondo cui, a parte gli agenti di polizia che sorvegliavano il Centro, non vi era personale per svolgere attività con le persone ivi collocate, soprattutto i minori, o per fornire cibo o pulire e garantire l'assistenza medica quotidiana (si veda il paragrafo 105 *supra*). Tiene inoltre conto delle osservazioni della Ombudswoman croata per l'infanzia fatte, dopo aver visitato il Centro di Tovarnik nell'aprile 2018, secondo cui il Centro era stato inadeguato ad accogliere famiglie con bambini, in quanto aveva comportato una limitazione della libertà di movimento, non era stato adeguatamente attrezzato e non c'erano stati esperti per fornire supporto psicosociale (si veda il paragrafo 106 *supra*).

196. La Corte osserva inoltre che i ricorrenti avevano costantemente denunciato alle ONG, alle autorità nazionali e alla Corte che durante la parte iniziale del loro soggiorno nel Centro di Tovarnik erano stati confinati nelle loro stanze ed erano stati limitati nel loro accesso alle attività ricreative interne e alle strutture esterne (si vedano i paragrafi 31, 35, 38-39 e 172). Il Governo affermava inizialmente che i ricorrenti erano stati autorizzati ad utilizzare le strutture all'aperto per due ore al mattino e due ore al pomeriggio, ma successivamente rettificavano la loro dichiarazione, spiegando che in realtà era stato loro consentito di utilizzare le strutture all'aperto e il parco giochi dalle 8 del mattino alle 10 di sera (si veda il paragrafo 178 *supra*). La

Ombudswoman croata riferiva di aver ricevuto informazioni contraddittorie al riguardo (si veda il paragrafo 105 *supra*).

197. La Corte non è in grado di formulare conclusioni definitive su questa particolare questione sulla base della documentazione in suo possesso. Tuttavia, ritiene importante sottolineare che la restrizione dell'accesso alle attività ricreative, alle strutture all'aperto e all'aria fresca provoca inevitabilmente ansia ed è dannosa per il benessere e lo sviluppo dei bambini (si veda l'articolo 23 della pertinente direttiva dell'Unione europea citata al paragrafo 86 *supra*, e si vedano anche i paragrafi 95 e 101 *supra*).

198. La Corte osserva inoltre che lo psicologo aveva stabilito il 28 marzo 2018 che i ricorrenti erano in lutto per la morte di MAD.H. e che avevano vissuto la paura dell'incertezza. Egli raccomandava di fornire loro un ulteriore sostegno psicologico e di organizzare attività per occupare il tempo dei bambini (si veda il paragrafo 32 *supra*). Il Governo sosteneva che ai minori ricorrenti erano state fornite attività condotte dall'ONG *Jesuit Refugee Service* a partire dal 16 maggio 2018 (si veda il paragrafo 176 *supra*), senza fornire alcuna prova in tal senso. In ogni caso, al 16 maggio 2018, i minori ricorrenti avevano già trascorso quasi due mesi nel Centro di Tovarnik senza alcuna attività organizzata per occupare il loro tempo (si veda *R.R. e altri, supra*, § 61, dove nessuna attività era stata organizzata per i minori ricorrenti per un periodo di un mese e mezzo).

199. La Corte è del parere che la detenzione di minori in un istituto con caratteristiche di tipo carcerario, dove le condizioni materiali sono soddisfacenti, ma dove il livello di sorveglianza della polizia è elevato e non ci sono attività che strutturano il tempo dei minori, non sarebbe forse sufficiente a raggiungere la soglia di gravità richiesta per coinvolgere l'articolo 3 quando la reclusione è di breve durata, a seconda delle circostanze del caso. Tuttavia, nel caso di un periodo prolungato, un tale ambiente comporta necessariamente conseguenze dannose per i minori, superando la detta soglia. La Corte ribadisce che il decorrere del tempo è di primaria importanza in tal senso per l'applicazione dell'articolo 3 della Convenzione (si veda *A.B. e altri*, § 114, e *R.R. e altri*, § 64, *supra*).

200. La Corte osserva a questo proposito che vari organismi internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, esortano sempre più gli Stati a cessare o eliminare rapidamente e completamente la detenzione dei minori per motivi legati all'immigrazione, sottolineando l'impatto negativo che tale detenzione può avere sulla salute fisica e mentale dei minori e sul loro sviluppo, anche quando sono detenuti per un breve periodo di tempo o con le loro famiglie (si veda *G.B. e altri, supra*, §§ 67-79 e 151). La pertinente direttiva dell'Unione europea adotta la posizione secondo cui il trattenimento dei minori dovrebbe riguardare "il minor tempo possibile e devono essere compiuti tutti gli sforzi per rilasciare i minori trattenuti e collocarli in alloggi adeguati ai minori" (si veda il paragrafo 8/ *supra*). Nel caso di specie, la Corte ha constatato che le autorità nazionali non hanno agito con la rapidità richiesta

per limitare, per quanto possibile, la detenzione degli undici minori ricorrenti e dei loro genitori (si vedano i paragrafi 253 e 256 *infra*).

201. La Corte ritiene che la detenzione dei minori per un periodo di due mesi e quattordici giorni, nelle condizioni di cui sopra, eccede la durata ammissibile oltre la quale l'articolo 3 della Convenzione trova applicazione (si veda il paragrafo 198 *supra*). In effetti, era significativamente più lunga rispetto ai casi di riferimento contro la Francia (quindici giorni in *Popov, supra*, § 92; diciotto giorni in *A.B. e altri, supra*, § 111; e dieci giorni in *R.C. e V.C. c. Francia*, n. 76491/14, § 36, 12 luglio 2016), e deve essere stata percepita dai minori ricorrenti come una condizione interminabile. Tenendo presente che essi si trovavano in una posizione particolarmente vulnerabile a causa di dolorosi eventi passati, in quanto la maggior parte di essi aveva assistito alla tragica morte della loro sorella di sei anni nei pressi del confine croato-serbo, la situazione deve aver causato loro un accumulo di disturbi psicologici e di ansia.

202. La Corte prende anche atto dell'incertezza dei ricorrenti sul fatto che si trovassero in stato di detenzione e sull'applicazione delle garanzie legali contro la detenzione arbitraria, tenuto conto del fatto che venivano collocati nel centro di Tovarnik il 21 marzo 2018 e che ricevevano una consulenza legale in proposito solo il 12 aprile 2018 (si veda il paragrafo 35 *supra*), e che non era loro permesso di vedere il loro avvocato scelto S.B.J. fino al 7 maggio 2018 (si veda il paragrafo 66 *supra*). Inevitabilmente, questa situazione procurava ulteriore ansia e degrado dell'immagine dei genitori agli occhi dei minori ricorrenti.

203. Di conseguenza, tenuto conto dei numerosi minori coinvolti, alcuni dei quali in tenera età, della loro particolare vulnerabilità in ragione di eventi dolorosi del passato, e della durata della loro detenzione nelle condizioni sopra descritte, che ha ecceduto la durata minima ammissibile a causa dell'incapacità delle autorità nazionali di agire con la rapidità richiesta (si vedano i paragrafi 253 e 256 *infra*), la Corte ritiene che la situazione abbia sottoposto i minori ricorrenti a un trattamento che ha oltrepassato la soglia di gravità richiesta per applicare l'articolo 3 della Convenzione.

204. Vi è stata pertanto una violazione dell'articolo 3 della Convenzione nei confronti della quarta, quinto, sesto, settimo, ottavo, nono, decimo, undicesimo, dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo ricorrente.

(i) *Esame del ricorso con riguardo ai ricorrenti adulti*

205. La Corte ha già dichiarato di non poter effettuare alcun accertamento definitivo sulla denuncia dei ricorrenti secondo cui durante la prima parte della loro permanenza era permesso loro di trascorrere solo una o due ore al giorno nelle strutture all'aperto (si veda il paragrafo 196 *supra*). Tuttavia, trova utile sottolineare che i ricorrenti adulti non erano persone sospettate o condannate per un reato, ma migranti detenuti in attesa della verifica della loro identità e della domanda di protezione internazionale. Di conseguenza,

non ci sarebbe dovuta essere alcuna limitazione irragionevole al loro utilizzo delle strutture all'aperto (si vedano gli standard di detenzione per migranti sviluppati dal CPT, paragrafo 101 *supra*).

206. La Corte deve ulteriormente esaminare le prove disponibili per stabilire se, come asserito dai ricorrenti adulti, essi potessero essere considerati particolarmente vulnerabili e, in caso affermativo, se le condizioni in cui soggiornavano nel Centro di Tovarnik fossero incompatibili con tale vulnerabilità al punto che tali condizioni costituissero un trattamento inumano e degradante con specifico riguardo ai ricorrenti adulti (si veda *Ilias e Ahmed, supra*, § 191).

207. La Corte osserva che le persone richiedenti asilo possono essere considerate vulnerabili a causa di tutto ciò che possono aver vissuto durante la loro migrazione e delle esperienze traumatiche che presumibilmente hanno subito in precedenza (*ibidem*, § 192). La Corte osserva a questo proposito che i ricorrenti hanno lasciato l'Afghanistan nel 2016.

208. La Corte è inoltre consapevole del fatto che i ricorrenti adulti erano in lutto per la recente tragica morte di MAD.H. di sei anni nei pressi del confine croato-serbo. La Corte osserva che le autorità avevano fornito loro un sostegno psicologico. Essi sono stati visitati da uno psicologo in numerose occasioni nel centro di Tovarnik (si veda il paragrafo 32 *supra*, e si confronti con *R.R. e altri, supra*, § 63, dove non vi era alcuna assistenza psicologica professionale disponibile per i richiedenti asilo vittime di trauma).

209. I ricorrenti lamentavano che lo psicologo che li aveva visitati non poteva aiutarli in modo significativo perché non era presente un interprete. La Corte osserva a questo proposito che i ricorrenti conversavano con lo psicologo con l'aiuto della quarta ricorrente, che parlava inglese, e della tredicesima ricorrente, che parlava un po' di serbo (si veda il paragrafo 173 *supra*). La possibilità per un paziente di essere curato da personale che parli la sua lingua non è un elemento consolidato del diritto sancito dall'articolo 3 della Convenzione (si veda *Rooman c. Belgio* [GC], n. 18052/11, § 151, 31 gennaio 2019).

210. Inoltre, mentre la detenzione dei ricorrenti adulti con i loro figli potrebbe aver creato un sentimento di impotenza, ansia e frustrazione, il fatto che essi non siano stati separati dai loro figli durante la detenzione deve aver fornito un qualche tipo di sollievo da tali sentimenti (si veda *Muskhadzhiyeva e altri, supra*, § 66, e *Popov, supra*, § 105).

211. La Corte non è quindi in grado di concludere che le condizioni altrimenti accettabili presso il Centro di Tovarnik per i ricorrenti adulti fossero particolarmente inadatte alle loro circostanze individuali in misura tale da costituire un trattamento contrario all'articolo 3.

212. La Corte ritiene inoltre che, anche se i ricorrenti adulti devono aver sofferto dell'incertezza circa la loro detenzione e l'applicazione delle garanzie legali contro la detenzione arbitraria (si veda il paragrafo 35 *supra*), il fatto che essi fossero a conoscenza degli sviluppi procedurali della procedura

d'asilo attraverso il loro avvocato di assistenza legale I. C. (si veda il paragrafo 51 *supra*), e che nel marzo e nell'aprile 2018 venissero visitati dalla Ombudswoman croata e dalla Ombudswoman croata per l'infanzia (si vedano i paragrafi 105-106 *supra*), deve aver limitato l'effetto negativo di tale incertezza (cfr. *Ilias e Ahmed, supra*, § 193).

213. Di conseguenza, tenuto conto di tutte le circostanze del caso di specie, la Corte è del parere che non vi sia stata alcuna violazione dell'articolo 3 della Convenzione nei confronti della prima, del secondo e della terza ricorrente.

II. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 5 DELLA CONVENZIONE

214. I ricorrenti lamentavano, ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione, che il loro collocamento nel Centro di Tovarnik era illegale. Facendo leva sull'articolo 5 § 4, essi lamentavano inoltre di non aver avuto a disposizione una procedura efficace con cui avrebbero potuto contestare la legittimità del loro collocamento in quel luogo.

215. I paragrafi pertinenti dell'articolo 5 della Convenzione recitano come segue:

“1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

...

(b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;

...

(f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.

...

4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.”

A. Sulla ricevibilità

1. Osservazioni delle parti

216. Nelle loro osservazioni del 29 giugno 2018 presentate in relazione al ricorso n. 15670/18, il Governo sosteneva che le doglianze dei ricorrenti erano premature in quanto il procedimento di revisione della legittimità della loro detenzione era ancora in corso presso le autorità nazionali. I ricorrenti

avevano a disposizione un ricorso alla Suprema Corte amministrativa e un ricorso costituzionale.

217. I ricorrenti sostenevano di aver dato alle autorità nazionali l'opportunità di esaminare le loro doglianze.

2. *La valutazione della Corte*

218. La Corte osserva che i ricorrenti impugnavano dinanzi al tribunale amministrativo di Osijek le decisioni che limitavano la loro libertà di movimento (si veda il paragrafo 35 *supra*). Il 22 maggio 2018 detto tribunale respingeva parzialmente e accoglieva parzialmente il ricorso amministrativo del terzo, del settimo e dell'ottavo ricorrente (si veda il paragrafo 40 *supra*), e respingeva interamente i ricorsi amministrativi dei restanti ricorrenti (si veda il paragrafo 41 *supra*). I ricorrenti, ad eccezione del terzo, del settimo e dell'ottavo, presentavano ricorso alla Suprema Corte amministrativa, che rigettava (si veda il paragrafo 42 *supra*). Essi proponevano ricorso costituzionale, e l'11 luglio 2019 la Corte costituzionale constatava che il loro collocamento nel Centro di Tovarnik era conforme all'articolo 5 § 1 (f) della Convenzione, e che non vi era stata alcuna violazione dell'articolo 5 § 4 (si veda il paragrafo 46 *supra*).

219. La Corte osserva che, nel frattempo, il 6 aprile 2018, tutti i ricorrenti proponevano un ricorso alla Corte costituzionale nel quale sostenevano che il loro collocamento nel Centro di Tovarnik aveva violato l'articolo 3 e l'articolo 5 § 1 della Convenzione (si veda il paragrafo 43 *supra*). La Corte costituzionale esaminava il loro reclamo il 18 dicembre 2018 (si veda il paragrafo 45 *supra*).

220. In queste circostanze, la Corte conclude che i ricorrenti hanno dato alle autorità interne la possibilità di esaminare le loro doglianze e che l'eccezione del Governo deve essere respinta.

221. La Corte osserva che tali doglianze non sono manifestamente infondate ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Rileva inoltre che non vi sono altre ragioni a sostegno dell'irricevibilità. Devono pertanto essere dichiarate ricevibili.

B. Merito

1. *Presunta violazione dell'articolo 5 paragrafo 1 della Convenzione*

(a) **Le osservazioni delle parti**

(i) *I ricorrenti*

222. I ricorrenti sostenevano che la loro detenzione nel centro di Tovarnik non rientrasse in nessuno dei motivi ammessi dall'articolo 5 § 1.

223. Essi sostenevano che in base al diritto interno, non appena una persona esprimeva l'intenzione di richiedere protezione internazionale, e fino a quando la decisione sulla sua domanda non diventava definitiva, aveva il

diritto di rimanere in Croazia (si veda il paragrafo 78 *supra*). Facendo affidamento su *Suso Musa c. Malta* (n. 42337/12, § 97, 23 luglio 2013), i ricorrenti asserivano che la loro detenzione tra il 21 marzo 2018, quando avevano espresso l'intenzione di richiedere la protezione internazionale, e il 4 giugno 2018, quando venivano trasferiti in un centro di tipo aperto, non poteva quindi essere stata intrapresa al fine di impedire che “effettuassero un ingresso non autorizzato nel paese”, dato che non vi era stato alcun “ingresso non autorizzato”.

224. I ricorrenti affermavano inoltre che lo scopo del loro collocamento nel centro di Tovarnik non era la loro identificazione o la verifica dei rapporti di parentela tra loro. Le autorità avevano iniziato a verificare la loro identità solo settimane dopo che erano stati trattenuti in detenzione. Inoltre, non avevano mai spiegato perché avessero dubitato del legame di parentela con i richiedenti adulti. Se ci fosse stato un reale sospetto di traffico di bambini, lo Stato avrebbe certamente preso provvedimenti per proteggerli. Lo scopo della loro detenzione era stato piuttosto quello di riportarli in Serbia per impedire il loro coinvolgimento nell'inchiesta penale relativa alla morte di MAD.H. e per impedire loro di parlare pubblicamente dei loro respingimenti.

225. I ricorrenti sostenevano infine di aver lasciato la Croazia nel luglio 2018 dopo aver appreso che, nonostante dalle loro condizioni di sofferenza, le loro domande di protezione internazionale in quel paese non erano state accettate.

(ii) *Il Governo*

226. Il governo sosteneva che i ricorrenti erano stati collocati nel centro di Tovarnik allo scopo di stabilire la loro identità, dato che non avevano documenti di identità, e allo scopo di proteggere i numerosi bambini minorenni nel gruppo, verificando il loro legame di parentela con gli adulti. Inoltre, c'era un rischio di fuga e di ulteriori attraversamenti illegali della frontiera, dato che al loro arrivo in Croazia i richiedenti avevano dichiarato che la loro destinazione finale era “l'Europa” e il Regno Unito. Il rischio di fuga era stato confermato dal fatto che i ricorrenti avevano più volte cercato di lasciare illegalmente la Croazia una volta trasferiti in un centro di tipo aperto.

227. Il Governo sosteneva che la restrizione della libertà di movimento dei ricorrenti era stata legittima e non arbitraria. Era stata ordinata in buona fede, allo scopo di impedire l'ingresso illegale dei ricorrenti nel paese. Le condizioni del loro collocamento nel Centro di Tovarnik erano state adeguate, e la durata del loro collocamento era stata ragionevole. Le circostanze del loro caso erano state accuratamente esaminate dai tribunali nazionali.

(b) Le osservazioni dei terzi intervenienti - Hungarian Helsinki Committee

228. Lo *Hungarian Helsinki Committee* evidenziava che quando si decideva sulla restrizione della libertà dei minori, il loro interesse superiore doveva essere una considerazione primaria. Anche se il diritto internazionale e quello dell'Unione europea non vietano la detenzione dei minori di per sé, essi prevedono questa eventualità solo come misura di *extrema ratio*, in assenza di alternative praticabili, dato che nessuno dovrebbe essere detenuto per il solo fatto di essere un richiedente asilo. Sostenevano inoltre che il diritto interno permetteva la detenzione dei minori richiedenti asilo in violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione in quanto la detenzione come istituzione, soprattutto quando sono disponibili alternative, non è mai nell'interesse superiore del minore ed è quindi inutile e immensamente sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.

(c) La valutazione della Corte

(i) *Compatibilità della privazione di libertà con l'articolo 5 § 1 della Convenzione*
– *principi generali*

229. La Corte ribadisce che l'articolo 5 sancisce un diritto umano fondamentale, vale a dire la protezione dell'individuo contro l'interferenza arbitraria dello Stato nel suo diritto alla libertà. I sotto-paragrafi da (a) a (f) dell'articolo 5 § 1 contengono un elenco esaustivo dei motivi ammissibili per cui le persone possono essere private della loro libertà, e nessuna privazione della libertà sarà legittima a meno che non rientri in uno di questi motivi (si veda *Saadi c. Regno Unito* [GC], n. 13229/03, § 43, CEDU 2008). Una delle eccezioni, contenuta nella lettera f), consente allo Stato di controllare la libertà degli stranieri in un contesto di immigrazione.

230. In *Saadi* (*ibidem*, §§ 64-66) la Grande Camera interpretava per la prima volta il significato della prima parte dell'articolo 5 § 1 (f), vale a dire, “per impedire di entrare illegalmente nel territorio”. Essa riteneva che fino a quando uno Stato non avesse “autorizzato” l'ingresso nel paese, qualsiasi ingresso era “non autorizzato” e la detenzione di una persona che desiderava effettuare l'ingresso e che aveva bisogno ma non aveva ancora l'autorizzazione a farlo, poteva essere imposta, senza alcuna distorsione del linguaggio, per “impedire che effettuasse un ingresso non autorizzato”. Non accettava che, non appena un richiedente asilo si fosse consegnato alle autorità per l'immigrazione, egli stesse cercando di effettuare un ingresso “autorizzato”, con la conseguenza che il trattenimento non poteva essere giustificato ai sensi della prima parte dell'articolo 5 § 1 (f) (*ibidem*, § 65). Essa riteneva che interpretare la prima parte dell'articolo 5, § 1, lettera f), nel senso di consentire il trattenimento solo di una persona che avesse dimostrato di cercare di eludere le restrizioni all'ingresso, avrebbe significato dare un'interpretazione troppo restrittiva ai termini della disposizione e al potere dello Stato di esercitare il suo innegabile diritto di controllo di cui sopra. Una

tale interpretazione sarebbe, inoltre, incoerente con la conclusione n. 44 del Comitato esecutivo del programma dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, le linee guida dell'UNHCR e la raccomandazione del Comitato dei ministri (si veda *Saadi, supra*, §§ 34-35 e 37), che prevedono tutti il trattenimento dei richiedenti asilo in determinate circostanze, ad esempio durante i controlli di identità o quando devono essere determinati gli elementi su cui si basa la richiesta di asilo. Tuttavia, la detenzione doveva essere compatibile con lo scopo generale dell'articolo 5, che era quello di salvaguardare il diritto alla libertà e garantire che nessuno dovesse essere privato della propria libertà in modo arbitrario (*ibidem*, § 66).

231. Nel caso *Suso Musa (supra, § 97)* la Corte affermava che, qualora uno Stato che fosse andato oltre i propri obblighi nel creare ulteriori diritti o una posizione più favorevole - una possibilità a sua disposizione ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione - avesse emanato una legislazione (d'ufficio o in applicazione del diritto dell'Unione europea) che autorizzava esplicitamente l'ingresso o il soggiorno degli immigrati in attesa di una domanda d'asilo, la conseguente detenzione allo scopo di impedire un ingresso non autorizzato poteva sollevare un problema di legittimità della detenzione ai sensi dell'articolo 5 § 1 (f). La Corte riteneva che la questione relativa al momento in cui la prima parte dell'articolo 5 cessava di essere applicabile, perché l'individuo aveva ottenuto un'autorizzazione formale all'ingresso o al soggiorno, dipendeva in larga misura dal diritto nazionale (*ibidem*).

232. La Corte ribadisce inoltre che la detenzione è autorizzata ai sensi del comma (b) dell'articolo 5 § 1 solo per “assicurare l'adempimento” dell'obbligo prescritto dalla legge. Ne consegue che, come minimo, deve esistere un obbligo non adempiuto che incombe alla persona interessata e che l'arresto e la detenzione devono essere finalizzati a garantirne l'adempimento e non devono avere carattere punitivo. Non appena il relativo obbligo è stato adempiuto, la base per la detenzione ai sensi dell'articolo 5 § 1 (b) cessa di esistere (si veda *O.M. c. Ungheria*, no. 9912/15, § 42, 5 luglio 2016). Inoltre, a questo obbligo non dovrebbe essere data un'interpretazione ampia. Deve essere specifico e concreto, e l'arresto e la detenzione devono essere realmente necessari al fine di assicurarne l'adempimento (si veda *Iliya Stefanov c. Bulgaria*, no. 65755/01, § 72, 22 maggio 2008).

233. Ai sensi dei commi dell'articolo 5 § 1, qualsiasi privazione della libertà deve, oltre a rientrare in una delle eccezioni di cui ai commi da (a) a (f), essere “legittima”. Quando è in discussione la “legalità” della detenzione, compresa la questione se sia stata seguita “una procedura prescritta dalla legge”, la Convenzione fa riferimento essenzialmente al diritto nazionale ma anche, se del caso, ad altre norme giuridiche applicabili, comprese quelle che hanno la loro fonte nel diritto internazionale. In tutti i casi, essa stabilisce l'obbligo di conformarsi alle norme sostanziali e procedurali delle leggi interessate, ma richiede anche che ogni privazione della libertà sia

compatibile con lo scopo dell'articolo 5, ossia proteggere l'individuo dall'arbitrarietà (si veda *Medvedyev e altri c. Francia* [GC], n. 3394/03, § 79, CEDU 2010).

234. In effetti, nessuna detenzione che sia arbitraria può essere compatibile con l'articolo 5 § 1, e la nozione di "arbitrarietà" in tale contesto si estende oltre la mancanza di conformità con il diritto nazionale: una privazione della libertà può essere legittima in termini di diritto interno ma comunque arbitraria e quindi contraria alla Convenzione (si veda *Saadi, supra*, § 67; si veda anche *G.B. e altri, supra*, § 146, e *Bilalova e c. Polonia*, no. 23685/14, § 74, 26 marzo 2020).

235. Per evitare di essere ritenuta arbitraria, la detenzione ai sensi dell'articolo 5 § 1 (f) deve essere effettuata in buona fede; deve essere strettamente collegata al motivo di detenzione invocato dal governo; il luogo e le condizioni di detenzione devono essere appropriati, tenendo presente che "la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la loro vita, sono fuggiti dal loro paese"; e la durata della detenzione non deve superare quella ragionevolmente necessaria per lo scopo perseguito (si veda *Saadi, supra*, § 74; si veda anche *A. e altri c. Regno Unito* [GC], no. 3455/05, § 164, CEDU 2009, e *Suso Musa, supra*, § 93).

236. Per quanto riguarda la detenzione dei minori migranti, la Corte osserva che vari organismi internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, chiedono sempre più agli Stati di cessare o eliminare rapidamente e completamente la detenzione dei minori migranti (si veda *G.B. e altri, supra*, §§ 67 79, e 151).

237. Dalla giurisprudenza consolidata della Corte in materia emerge che, in linea di principio, il confinamento dei minori migranti in una struttura di detenzione dovrebbe essere evitato, e che solo il collocamento per un breve periodo in condizioni adeguate potrebbe essere considerato compatibile con l'articolo 5 § 1 della Convenzione, a condizione, tuttavia, che le autorità nazionali possano dimostrare di aver fatto ricorso a questa misura solo dopo aver verificato che nessun'altra misura comportante una minore restrizione della libertà poteva essere attuata (si veda *A. B. e altri*, § 123; *Bilalova e altri*, § 79; e *G.B. e altri*, § 151, *supra*).

238. La Corte osserva che la tendenza in diritto internazionale verso l'adozione di misure alternative alla detenzione amministrativa dei migranti sembra riguardare non solo i bambini, ma anche i loro genitori (si veda *G.B. e altri, supra*, §§ 69, 72 e 168). La stessa Corte ha riconosciuto, sia pure nell'ambito delle sue considerazioni ai sensi dell'articolo 8, che l'interesse superiore del minore non può limitarsi a mantenere la famiglia unita e che le autorità devono adottare tutte le misure necessarie per limitare, per quanto possibile, la detenzione delle famiglie accompagnate da bambini e preservare effettivamente il diritto alla vita familiare (*ibidem*, e si veda anche *Popov, supra*, § 147).

239. Infine, la Corte ha affermato che la detenzione di bambini piccoli in condizioni inadatte nel contesto dell'articolo 3, può da sola portare alla constatazione di una violazione dell'articolo 5 § 1, indipendentemente dal fatto che i bambini fossero accompagnati o meno da un adulto (si veda *G.B. e altri*, § 151; si veda anche *Muskhadzhiyeva e altri*, § 74, *supra*).

(ii) *Applicazione dei suddetti principi al caso di specie*

240. I ricorrenti sostenevano che la loro detenzione nel Centro di Tovarnik non rientrasse in nessuno dei motivi ammissibili ai sensi dell'articolo 5 § 1 (si veda il paragrafo 221 *supra*).

241. A tale riguardo, la Corte osserva innanzitutto che, contrariamente a quanto stabilito dalla Corte costituzionale l'11 luglio 2019 (si veda il precedente paragrafo 46), la detenzione dei ricorrenti non avrebbe potuto rientrare nella seconda parte dell'articolo 5 § 1 (f), perché il diritto interno non consentiva l'espulsione in attesa di una decisione sulla protezione internazionale ed è evidente che nessun procedimento di questo tipo era in corso nei confronti dei ricorrenti (cfr. con *Ahmade c. Grecia*, n. 50520/09, §§ 142-44, 25 settembre 2012).

242. La Corte osserva inoltre che ai sensi dell'*International and Temporary Protection Act*, una persona è considerata un richiedente la protezione internazionale dal momento in cui esprime l'intenzione di chiedere la protezione internazionale (si veda il paragrafo 78 *supra*). Ai sensi degli articoli 52(1), 53 e 54 dell'*Act*, dal momento in cui una persona esprime l'intenzione di chiedere protezione internazionale, fino al momento in cui la decisione sulla domanda di protezione internazionale diventa esecutiva, tale persona ha il diritto di rimanere in Croazia, nonché il diritto alla libertà di movimento in quel paese. La Corte osserva che la libertà di movimento può essere limitata ai fini previsti dall'articolo 54(2) dell'*Act*, tra cui l'accertamento delle circostanze su cui si basa la domanda di protezione internazionale, in particolare se si ritiene che vi sia un rischio di fuga, e l'accertamento e la verifica dell'identità o della cittadinanza.

243. La Corte osserva che il diritto interno non specifica, e che il Governo non ha sostenuto, che sia necessario emettere una decisione o un'altra autorizzazione formale affinché un determinato richiedente asilo possa effettivamente beneficiare del diritto di rimanere in Croazia in attesa di una domanda di protezione internazionale.

244. Tuttavia, può ben essere che ciò che si intendeva era che il diritto interno pertinente riflettesse gli standard internazionali nel senso che un richiedente asilo non può essere espulso in attesa dell'esito di una domanda di asilo (si veda, ad esempio, *S.D. c. Grecia*, n. 53541/07, § 62, 11 giugno 2009), senza necessariamente richiedere che ad un individuo sia concessa un'autorizzazione formale a rimanere o ad entrare nel territorio.

245. In questo frangente, la Corte ribadisce che l'articolo 5 § 1 (b) potrebbe anche potenzialmente fornire una giustificazione, in alcune circostanze

specifiche, per la detenzione dei richiedenti asilo (si veda *O.M., supra*, § 48). La Corte fa riferimento a tal proposito agli obblighi dei richiedenti asilo ai sensi dell'articolo 52 dell'*International and Temporary Protection Act*, per quanto rilevante nel caso di specie, di sottoporsi alla verifica e all'accertamento dell'identità e di rimanere sul territorio della Croazia durante la procedura di protezione internazionale (si veda il paragrafo 78 *supra*).

246. Tuttavia, la Corte non ritiene necessario pronunciarsi sulla questione che la detenzione dei ricorrenti rientri in uno dei motivi ammissibili ai sensi dell'articolo 5 § 1, perché in ogni caso, per le ragioni esposte di seguito, è del parere che la loro detenzione non fosse legittima.

247. La Corte ha già constatato, ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, che le condizioni in cui i minori ricorrenti erano detenuti nel centro di Tovarnik violavano tale articolo (si veda il paragrafo 203 *supra*). Queste circostanze possono da sole aver portato la Corte a constatare una violazione dell'articolo 5 § 1 nei confronti dei minori ricorrenti (si veda il paragrafo 238 *supra*).

248. La Corte procederà con un'analisi nei confronti dell'intera famiglia ricorrente.

249. Nel caso di specie, la polizia poneva i ricorrenti in stato di detenzione il 21 marzo 2018 in virtù dell'articolo 54(2)(2) dell'*International and Temporary Protection Act* allo scopo di verificare la loro identità (si veda il paragrafo 29 *supra*). Oltre a dichiarare che i ricorrenti erano cittadini afgani che avevano espresso l'intenzione di richiedere protezione internazionale e che non avevano documenti di identificazione, non vi è alcuna indicazione nell'ordine di detenzione che sia stata effettuata una valutazione in merito al fatto che, in considerazione dei numerosi bambini coinvolti, fosse possibile una misura alternativa meno coercitiva alla detenzione (cfr. con *A.B. e altri, supra*, § 124, e si veda la documentazione di cui ai paragrafi 86-87 e 90 *supra*). La Corte nutre quindi seri dubbi sul fatto che nel caso di specie le autorità abbiano effettuato una tale valutazione.

250. La Corte rileva inoltre che, anche se i ricorrenti venivano trattenuti il 21 marzo 2018 allo scopo di verificare la loro identità, solo in data 10 aprile 2018 le autorità registravano le impronte digitali dei ricorrenti nel sistema Eurodac e chiedevano informazioni all'Interpol di Sofia e all'Interpol di Belgrado al fine di verificare la loro identità (si veda il paragrafo 34 *supra*). Il Tribunale non può non notare che quanto sopra è avvenuto solo dopo un'inchiesta della mediatrice croata presso il ministero dell'Interno (si vedano i paragrafi 33 e 104 *supra*). A quel punto, la domanda di protezione internazionale dei ricorrenti era già stata respinta dal Ministero dell'Interno da oltre dieci giorni (si veda paragrafo 50). A parere della Corte, questa circostanza solleva dubbi sulla buona fede delle autorità (si veda il paragrafo 234 *supra*).

251. Inoltre, per tutta la durata del procedimento le autorità hanno sostenuto, tranne che per quanto riguarda la terza, il settimo e l'ottavo

ricorrente (si veda il paragrafo 255 *infra*), che il collocamento dei ricorrenti nel centro di Tovarnik continuava ad essere necessario in quanto la semplice presentazione delle loro informazioni di identificazione personale e delle impronte digitali era stata insufficiente per stabilire la loro identità, dato che non erano stati registrati nei sistemi Schengen o Eurodac (si veda il paragrafo 40 *supra*).

Tuttavia, la Corte osserva che la ricerca Eurodac condotta dalle autorità croate ha rivelato che i ricorrenti erano entrati in Bulgaria nel 2016 (si veda paragrafo 34 *supra*) e che le loro domande di asilo in Bulgaria erano state respinte nel 2017. Anche se i loro nomi nel sistema bulgaro differivano leggermente da quelli del sistema croato, per lo più nel suffisso del cognome, era chiaro che si trattava delle stesse persone (*ibidem*).

Inoltre, il 30 aprile 2018 le autorità croate hanno ricevuto informazioni sul soggiorno dei ricorrenti in Serbia e il 17 maggio 2018 hanno ricevuto una copia del certificato di cittadinanza rilasciato dalle autorità afgane per il primo e il secondo ricorrente (si veda paragrafo 38 *supra*).

Insistere, in queste circostanze, sul fatto che la detenzione dei ricorrenti continuava ad essere giustificata dalla necessità di stabilire la loro identità, potrebbe quindi sollevare ulteriori dubbi sull'agire in buona fede delle autorità.

252. La Corte osserva inoltre che il 10 maggio 2018 le autorità nazionali hanno ulteriormente giustificato la detenzione dei ricorrenti con il rischio di fuga che essi rappresentavano ai sensi dell'articolo 54(2)(1) dell'*International and Temporary Protection Act* (si veda paragrafo 36 *supra*).

253. Tenuto conto del fatto che il 23 marzo 2018 i ricorrenti dichiaravano di aver trascorso circa un anno in Serbia senza chiedere asilo perché non c'erano opportunità di lavoro e volevano vivere in Europa, e che avevano omesso di riferire di aver precedentemente chiesto asilo senza successo in Bulgaria (si veda paragrafo 49 *supra*), la Corte non ha motivo di mettere in discussione la conclusione delle autorità relativa al rischio di fuga (si veda l'articolo 54(4) del'*International and Temporary Protection Act* contenente criteri obiettivi che definiscono il rischio di fuga, citato al paragrafo 78 *supra*). Difatti, dopo essere stati trasferiti in un centro di tipo aperto in Croazia, i ricorrenti hanno ripetutamente tentato di entrare illegalmente in Slovenia, per poi riuscirci e lasciare anche quel paese (si veda il paragrafo 47 *ci sono riusciti*).

254. Tuttavia, quando le autorità nazionali decidevano, per motivi previsti dalla legge, di trattenere i minori e i loro genitori per questioni di immigrazione in circostanze eccezionali, va da sé che le relative procedure amministrative, come l'esame della loro domanda di protezione internazionale, avrebbero dovuto essere condotte con particolare vigilanza e sollecitudine al fine di limitare, per quanto possibile, la detenzione della famiglia ricorrente (si vedano gli articoli 9 e 11 della direttiva dell'Unione

europea pertinente citata al paragrafo 86 *supra*, e si confronti *Bilalova e altri, supra*, § 81).

255. A tale riguardo la Corte osserva che, anche se il Ministero dell'Interno aveva respinto la domanda di protezione internazionale dei ricorrenti il 28 marzo 2018, ci sono voluti altri tre mesi perché il Tribunale amministrativo di Osijek esaminasse il loro ricorso affinché la decisione diventasse esecutiva (il 18 giugno e il 2 luglio 2018; si veda il paragrafo 54 *supra*).

256. Inoltre, la Corte osserva che nel caso della terza, del settimo e dell'ottavo ricorrente, il 22 maggio 2018 il Tribunale amministrativo di Osijek riteneva che, proprio perché le loro domande di asilo erano già state respinte il 28 marzo 2018, la loro detenzione non avrebbe potuto continuare a giustificare con la necessità di stabilire la loro identità e le circostanze su cui avevano basato la loro richiesta di asilo (si veda il paragrafo 40 *supra*). Se il tribunale amministrativo di Osijek avesse esaminato più rapidamente il loro caso, avrebbe potuto ordinare il loro rilascio molto prima del 22 maggio 2018.

257. Di conseguenza, i ritardi nel caso di specie, relativi alla verifica dell'identità dei ricorrenti e all'esame della loro domanda di protezione internazionale presso il Tribunale amministrativo di Osijek, mettono seriamente in discussione la diligenza dimostrata dalle autorità nello svolgimento del procedimento. Le autorità non hanno rispettato il requisito della celerità e non hanno adottato tutte le misure necessarie per limitare, per quanto possibile, la detenzione della famiglia ricorrente (cfr. *Bilalova e altri, supra*, § 81).

258. Questa situazione veniva stata ulteriormente aggravata dal fatto che ai ricorrenti non venivano concesse garanzie procedurali pertinenti, come dimostra la constatazione del Tribunale amministrativo di Osijek che non vi era alcuna prova che essi fossero stati informati delle decisioni che li collocavano nel Centro di Tovarnik in una lingua che potessero comprendere (si veda il paragrafo 37 *supra* e, *mutatis mutandis*, *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar c. Malta*, nn. 25794/13 e 28151/13, § 146, 22 novembre 2016). La Corte osserva a questo proposito che ci sono stati apparentemente altri casi in cui i migranti in Croazia non erano stati informati dei motivi della loro detenzione perché avevano ricevuto documenti in croato che non potevano comprendere, e non erano stati informati del loro diritto ad avere un avvocato o a contestare la decisione di trattenerli (si veda la parte pertinente della missione d'inchiesta in Croazia del rappresentante speciale del segretario generale per la migrazione e i rifugiati, citata al paragrafo 109 *supra*).

259. In conclusione, la Corte ritiene che la detenzione dei ricorrenti non fosse conforme all'articolo 5 § 1 della Convenzione. Di conseguenza, vi è stata una violazione di tale disposizione.

2. *Presunta violazione dell'articolo 5 paragrafo 4 della Convenzione*

260. I ricorrenti sostenevano che le decisioni del 21 marzo 2018 che ordinavano il loro collocamento nel centro di Tovarnik non erano state spiegate loro in una lingua che potessero comprendere, né erano stati informati della possibilità di avvalersi di mezzi di ricorso contro di esse. Erano riusciti a contestarle solo nell'aprile 2018, dopo che dette decisioni erano state accidentalmente scoperte nel fascicolo del caso dal loro avvocato di fiducia nominato per un altro procedimento. Facevano inoltre presente che il tribunale amministrativo aveva riesaminato la legittimità della loro detenzione solo il 22 maggio 2018, anche se erano coinvolti numerosi minori.

261. Tenuto conto delle sue conclusioni ai sensi del precedente articolo 5 § 1, in cui si prende in considerazione il fatto che non vi era alcuna prova che i ricorrenti fossero stati informati in una lingua a loro comprensibile delle decisioni che li collocavano nel centro Tovarnik (si veda il paragrafo 257 *supra*), nonché la durata del procedimento dinanzi al tribunale amministrativo di Osijek per il riesame della loro detenzione (si veda il paragrafo 255 *supra*), la Corte ritiene che non sia necessario esaminare separatamente se, in questo caso, vi sia stata anche una violazione dell'articolo 5 § 4.

III. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DEL
PROTOCOLLO 4 ALLA CONVENZIONE

262. I ricorrenti lamentavano inoltre di essere stati sottoposti a espulsioni collettive senza alcuna valutazione individuale della situazione. Essi invocavano l'articolo 4 del protocollo n. 4 della Convenzione, che prevede:

“Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.”

A. Questioni preliminari

1. *Osservazioni delle parti*

(a) I ricorrenti

263. I ricorrenti sostenevano che prima del 21 marzo 2018, quando era stato loro concesso di rimanere in Croazia in attesa dell'esito del procedimento di protezione internazionale, erano stati tre volte sommariamente respinti dalla Croazia verso la Serbia senza alcun esame della loro situazione personale.

264. Il 21 novembre 2017 la polizia croata fermava la prima ricorrente e sei dei bambini in territorio croato, li portava alla frontiera e diceva loro di tornare in Serbia, ignorando le loro richieste di asilo, in seguito MAD.H. decedeva. In altre due occasioni, in date imprecisate prima del 21 marzo 2018, la polizia croata li riportava tutti in Serbia, ignorando le loro richieste di asilo.

265. I ricorrenti sostenevano che ciò rifletteva la prassi generale della polizia croata nei confronti dei migranti, come confermato da numerosi

rapporti nazionali e internazionali indipendenti. Secondo i ricorrenti, negando questi ultimi eventi, lo Stato cercava di evitare la responsabilità di gravi violazioni dei diritti umani.

(b) Il Governo

266. Il Governo sosteneva che il 21 novembre 2017 i ricorrenti non erano entrati in territorio croato - vale a dire che la prima ricorrente vi era entrata solo per chiedere aiuto per MAD.H., dopo di che era tornata volontariamente in Serbia. Quel giorno i ricorrenti non avevano chiesto asilo. Il governo non aveva prove di ulteriori tentativi dei ricorrenti di attraversare illegalmente la frontiera nel periodo precedente al 21 marzo 2018. Una volta che i ricorrenti avevano espresso il loro desiderio di chiedere protezione internazionale il 21 marzo 2018, le autorità croate avevano condotto la procedura pertinente e avevano esaminato le circostanze particolari del loro caso.

2. Terzo intervenente - Hungarian Helsinki Committee

267. Il *Hungarian Helsinki Committee* sosteneva che le autorità lungo la rotta dei Balcani occidentali attuavano regolarmente misure potenzialmente in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 in aree remote, di notte, senza condurre alcun tipo di procedura ufficiale o consegnare le persone allontanate ai funzionari dello Stato ricevente. Le vittime di tali pratiche non ufficiali, quindi, affrontavano grandi sfide nel fornire alla Corte prove sostanziali per dimostrare le loro accuse. Il *Hungarian Helsinki Committee suggeriva* che in tali situazioni stabilire lo status di vittima dei richiedenti potrebbe essere trattato allo stesso modo di quello dei richiedenti nei casi di sparizione forzata, discriminazione istituzionale, o in alcuni casi dell'articolo 18. Quando la mancanza di documenti che provano che i richiedenti erano effettivamente sotto la giurisdizione dello Stato convenuto potrebbe essere attribuita alla pratica delle autorità dello Stato, lo Stato non dovrebbe potersi nascondere dietro questo pretesto. Sarebbe contrario al principio dello Stato di diritto e all'obbligo delle parti contraenti di rispettare i diritti enunciati nella Convenzione respingere il diritto di chiedere giustizia alla Corte delle persone i cui diritti della Convenzione sono stati violati in un modo che ha deliberatamente impedito il loro accesso al procedimento dinanzi alla Corte.

3. La valutazione della Corte

268. Secondo la giurisprudenza della Corte, la ripartizione dell'onere della prova e il livello di persuasione necessario per giungere a una determinata conclusione sono intrinsecamente legati alla specificità dei fatti, alla natura dell'accusa formulata e al diritto della Convenzione in questione (si veda, *inter alia*, *El-Masri c. the ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], no. 39630/09, § 151, ECHR 2012). Nel contesto dell'espulsione di migranti, la Corte ha precedentemente affermato che quando la mancanza di

identificazione e di trattamento personalizzato da parte delle autorità dello Stato convenuto costituisce il nucleo stesso della denuncia di un richiedente, è essenziale accertare se il richiedente ha fornito prove *prima facie* a sostegno della sua versione dei fatti. Se questo è il caso, l'onere della prova dovrebbe spostarsi al Governo (si veda *N.D. e N.T.*, *supra*, § 85).

269. La Corte osserva che la descrizione dei ricorrenti degli eventi del 21 novembre 2017 è stata specifica e coerente per tutto il periodo successivo alla morte di MAD.H. Allo stesso tempo, non vi sono prove materiali che confermino che i ricorrenti siano entrati in Croazia il 21 novembre 2017 e siano stati riportati al confine con la Serbia dalla polizia croata. Il presunto rimpatrio è avvenuto di notte, in inverno, senza che essi siano stati consegnati ai funzionari di quel paese e senza alcun tipo di procedura ufficiale.

270. La Corte riconosce a questo proposito un gran numero di rapporti di organizzazioni della società civile, di strutture nazionali per i diritti umani e di organizzazioni internazionali riguardanti rimpatri sommari di persone entrate clandestinamente in Croazia verso le frontiere con la Serbia e la Bosnia-Erzegovina, dove sono costrette a lasciare il paese (cfr. con *M.K. e altri c. Polonia*, nn. 40503/17 e altri 2, § 174, 23 luglio 2020). Questi materiali includono, tra l'altro, i rapporti del rappresentante speciale del segretario generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati, del relatore del Comitato per le migrazioni, i rifugiati e gli sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e del relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti (si vedano paragrafi 102-114, e si vedano le osservazioni di terzi delineate ai paragrafi 143-146 *supra*). I rimpatri sommari vengono presumibilmente condotti al di fuori dei valichi di frontiera ufficiali e senza alcuna notifica preventiva alle autorità del paese in cui i migranti vengono rimpatriati.

271. A questo proposito, come la Corte ha spesso notato nella sua giurisprudenza, i filmati della videosorveglianza possono essere prove critiche per stabilire le circostanze degli eventi rilevanti (si veda *Magnitskiy e altri c. Russia*, nn. 32631/09 e 53799/12, § 269, 27 agosto 2019, con ulteriori riferimenti). La Corte osserva che l'area di Tovarnik-Šid in cui i ricorrenti sarebbero entrati in Croazia era sotto costante sorveglianza, anche mediante telecamere fisse e termografiche, a causa dei frequenti tentativi dei migranti di attraversare illegalmente la frontiera in quel luogo (si veda il paragrafo 8 *supra*).

272. La Corte ha già constatato che l'indagine penale interna non ha rispettato i requisiti dell'articolo 2 della Convenzione (si veda paragrafo 163 *supra*), tra l'altro, perché le autorità inquirenti non hanno mai verificato l'affermazione della polizia secondo cui non esistevano registrazioni degli eventi impugnati, e che non avevano ispezionato i segnali dei telefoni cellulari e del GPS dell'auto della polizia per stabilire la posizione dei ricorrenti e il loro contatto con la polizia croata prima che il treno avesse investito MAD.H.

273. Tuttavia, il governo non ha presentato un solo argomento in grado di confutare la prova *prima facie* di cui sopra fornita dal ricorrente. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte è del parere che, nelle particolari circostanze del caso di specie, vi erano prove *prima facie* a favore della versione dei fatti dei ricorrenti, e che l'onere di provare che i ricorrenti non erano entrati in Croazia e non erano stati sommariamente respinti in Serbia prima che il treno colpisse MAD.H. incombeva sulle autorità (si veda paragrafo 267 di cui sopra). Tuttavia, il Governo non ha presentato un solo argomento in grado di confutare la suddetta prova *prima facie* fornita dal ricorrente.

274. La Corte riterrà dunque veritiero il fatto che il 21 novembre 2017 gli agenti di polizia croati abbiano respinto la prima ricorrente e i suoi sei figli (nono, decimo, dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo ricorrente e MAD.H.) in Serbia senza considerare la loro situazione individuale (si veda *N.D. e N.T., supra*, § 88).

87. Per quanto riguarda le affermazioni dei ricorrenti che tutti loro erano entrati in Croazia in altre due occasioni e avevano richiesto asilo, ma che gli agenti di polizia croati li avevano sommariamente respinti in Serbia, la Corte osserva che esse non sono provate da alcuna circostanza rilevante. I ricorrenti non hanno quindi presentato prove *prima facie* a sostegno di tali affermazioni.

B. Sulla ricevibilità

276. Per determinare se l'articolo 4 del Protocollo n. 4 sia applicabile, la Corte deve cercare di stabilire se le autorità croate abbiano sottoposto il primo ricorrente e cinque dei ricorrenti bambini ad una "espulsione" ai sensi di tale disposizione.

277. La Corte fa riferimento ai principi generali riassunti in *M.K. e altri (supra)*, §§ 197-200) e ribadisce di aver interpretato il termine "espulsione" nel significato generico in uso corrente ("allontanare da un luogo") (si veda *Khlaifia e altri, supra*, § 243, e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia [GC]*, no. 27765/09, § 174, CEDU 2012), in quanto si riferisce a qualsiasi allontanamento forzato di uno straniero dal territorio di uno Stato, indipendentemente dalla legittimità del soggiorno della persona, dalla durata del suo soggiorno sul territorio, dal luogo in cui è stata fermata, dal suo status di migrante o di richiedente asilo e dal suo comportamento al momento dell'attraversamento della frontiera (si veda *N.D. e N.T., supra*, § 185). Essa ha inoltre applicato l'articolo 4 del Protocollo n. 4 agli stranieri che sono stati fermati nel tentativo di attraversare una frontiera nazionale via terra e sono stati immediatamente allontanati dal territorio dello Stato dalle guardie di frontiera (*ibidem*, § 187).

278. Passando al caso di specie, la Corte osserva che la prima ricorrente e i suoi sei figli sono entrati clandestinamente in Croazia al di fuori di un posto di frontiera ufficiale. Sono stati intercettati alcune ore dopo mentre

riposavano in un campo. Sono stati poi trasportati dalla polizia al confine e gli è stato detto di tornare in Serbia, cosa che hanno fatto.

279. Facendo riferimento ai principi stabiliti nella sua giurisprudenza (cfr. paragrafo 276 *supra*), la Corte ritiene che il fatto che la prima ricorrente e i suoi sei figli siano entrati irregolarmente in Croazia e siano stati fermati a poche ore dall'attraversamento della frontiera ed eventualmente nelle sue vicinanze non escludono l'applicabilità dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

280. Tenuto conto di quanto precede, la Corte ritiene che la prima ricorrente e i cinque bambini ricorrenti (il nono, il decimo, il dodicesimo, il tredicesimo e il quattordicesimo ricorrente) siano stati sottoposti ad espulsione ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

281. Poiché questo reclamo non è né manifestamente infondato né inammissibile per altri motivi elencati all'articolo 35 della Convenzione, deve essere dichiarato ammissibile.

C. Merito

1. Osservazioni delle parti

(a) I ricorrenti

282. I ricorrenti sostenevano che il loro caso debba essere distinto da quello di *N.D. e N.T.* (*supra*), trattandosi di una famiglia con bambini, sottoposta a respingimenti dopo essere stati fermati nel territorio della Croazia dalla polizia croata, che aveva ignorato la loro richiesta di asilo. Non avevano usato la forza o messo in pericolo la sicurezza pubblica durante il passaggio della frontiera o durante la loro permanenza nel territorio della Croazia.

283. I ricorrenti sostenevano che, ai sensi dell'*International and Temporary Protection Act*, l'intenzione di richiedere protezione internazionale poteva essere espressa ad un valico di frontiera o, se la persona si trovava già nel territorio della Croazia, presso una stazione di polizia o un centro di accoglienza per stranieri. La famiglia aveva espresso la propria intenzione di chiedere asilo ai primi agenti di polizia che avevano incontrato in Croazia, allo scopo di assicurarsi l'accesso alla procedura secondo la legge croata. In ognuno dei loro tentativi di entrare in Croazia prima del 21 marzo 2018, la polizia croata li aveva respinti in Serbia, nonostante gli obblighi previsti dall'articolo 33(8) dell'*International and Temporary Protection Act*.

284. I ricorrenti dichiaravano di essere entrati clandestinamente in Croazia perché, senza documenti di viaggio, non sarebbe stato possibile per loro lasciare la Serbia ed entrare in Croazia ai valichi di frontiera ufficiali tra questi due paesi. Senza documenti di viaggio, il loro tentativo di lasciare la Serbia ed entrare in Croazia attraverso il valico di frontiera ufficiale sarebbe stato trattato come un reato minore e sarebbe stato impedito loro di attraversare.

285. L'ambasciata croata in Serbia non accettava domande di protezione internazionale; quindi, i ricorrenti avevano utilizzato l'unico modo disponibile per chiedere protezione internazionale in Croazia: avevano attraversato la frontiera illegalmente.

(b) Il Governo

286. Il Governo riteneva il caso *N.D. e N.T. (supra)* applicabile al caso in questione. I ricorrenti avevano avuto un accesso reale ed effettivo ad un valico di frontiera ufficiale, che non avevano utilizzato. Il fatto che fossero una famiglia con numerosi bambini era stato un motivo ancora più forte per loro di entrare in Croazia ad un valico di frontiera ufficiale. I ricorrenti non avevano presentato alcuna prova in merito ai tentativi di entrare legalmente nel paese ma che gli fosse stato impedito di farlo, visto che all'epoca dei fatti i valichi di frontiera ufficiali croati erano aperti.

287. Il Governo sosteneva che i ricorrenti avevano avuto la possibilità di entrare legalmente in Croazia indipendentemente dal fatto di non possedere documenti di identificazione. In particolare, essi facevano riferimento all'articolo 36 dell'Aliens Act e all'ordinanza sul trattamento dei cittadini di paesi terzi (si veda il paragrafo 79 *supra*), sostenendo che le persone che non soddisfacevano i requisiti per entrare legalmente in Croazia, a causa del mancato possesso di documenti di identificazione, potevano ottenere l'ingresso per motivi umanitari.

288. Di conseguenza, se i ricorrenti fossero arrivati a un valico di frontiera ufficiale e avessero spiegato il motivo per cui desideravano entrare nel paese, i funzionari di frontiera avrebbero preso le loro impronte digitali e fotografie e avrebbero stabilito la loro identità e le circostanze del loro arrivo in Croazia. Avrebbero registrato la loro intenzione di chiedere protezione internazionale e li avrebbero informati di presentarsi in un centro di accoglienza al fine di presentare una domanda formale di protezione internazionale. Questa modalità di ingresso legale degli stranieri nel paese era efficace, come dimostrato dal fatto che nel 2019 le autorità avevano emesso ottanta decisioni che concedevano l'ingresso in Croazia sulla base dell'articolo 36 della legge sugli stranieri (si veda il paragrafo 83 *supra*).

289. Il Governo affermava inoltre che nel 2017 erano state presentate in Croazia 1.887 domande di protezione internazionale, di cui 211 erano state accolte, e fino al 20 settembre 2018 erano state presentate 816 domande, di cui 157 erano state accolte. Ciò a conferma che la Croazia forniva ai cittadini di paesi terzi l'accesso alla protezione internazionale.

290. Tuttavia, proprio come i ricorrenti, il 77% dei migranti illegali che, entrando in territorio croato, avevano espresso l'intenzione di richiedere protezione internazionale aveva lasciato la Croazia prima di presentare effettivamente una domanda di protezione internazionale o prima della fine del procedimento. Questo era precisamente ciò che era accaduto nel caso di specie, poiché i ricorrenti avevano lasciato la Croazia nel luglio 2018, prima

che il procedimento relativo alle loro domande di protezione internazionale si fosse concluso. Le statistiche mostravano che i migranti utilizzavano la Croazia come paese di transito nel loro viaggio verso l'Europa occidentale e settentrionale. Nella maggior parte dei casi, tali persone erano migranti economici, proprio come i ricorrenti, piuttosto che rifugiati bisognosi di protezione internazionale.

291. Il Governo sosteneva inoltre che, in quanto Stato membro dell'Unione europea con la prospettiva di aderire all'area Schengen nel prossimo futuro, la Croazia aveva il diritto di controllare l'ingresso degli stranieri nel suo territorio e aveva l'obbligo di proteggere i confini dello Stato dagli attraversamenti illegali. Dalla metà del 2017, le risorse umane e tecniche della polizia di frontiera erano state aumentate e i deterrenti potenziati a causa dell'aumento dei movimenti migratori lungo la cosiddetta rotta migratoria dei Balcani occidentali. La deterrenza, che era regolata dal Codice delle frontiere Schengen, comportava misure e azioni per prevenire gli ingressi illegali alla frontiera esterna.

292. Vari rapporti delle ONG e internazionali riguardanti le misure coercitive che sarebbero state applicate ai migranti dalla polizia croata non contenevano dati sufficientemente concreti da far scattare indagini penali. Poiché ai migranti illegali era stato impedito di entrare in Croazia dagli agenti di polizia o erano stati rimandati, secondo un'altra procedura prescritta, nel paese da cui erano entrati illegalmente, essi accusavano gli agenti di polizia croati di violenza, sperando che tali accuse li avrebbero aiutati a rientrare in Croazia e a continuare il loro viaggio verso i paesi di destinazione finale.

2. La valutazione della Corte

(a) Principi generali

293. La Corte si riferisce ai principi relativi al carattere “collettivo” di un'espulsione riassunti in *N.D. e N.T.* (*supra*, §§ 193-201). Essa ribadisce che il criterio decisivo perché un'espulsione possa essere qualificata come “collettiva” è l'assenza di “un esame ragionevole e obiettivo del caso particolare di ogni singolo straniero del gruppo” (*ibidem*, § 195). In linea con ciò, nella causa *Hirsi Jamaa e altri* (*supra*, § 185) la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 perché i ricorrenti, che erano stati intercettati in alto mare, erano stati rinviiati in Libia senza che le autorità italiane effettuassero alcuna identificazione o esame delle loro circostanze individuali.

294. Eccezioni alla regola di cui sopra sono state trovate in casi in cui la mancanza di una decisione individuale di espulsione poteva essere attribuita alla condotta del richiedente stesso (si veda *Berisha e Haljiti c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia* (dec.), n. 18670/03, 16 giugno 2005, e *Dritsas c. Italia* (dec), n. 2344/02, 1° febbraio 2011). Nel caso di *N.D. e N.T.* (*supra*, § 201), la Corte ha ritenuto che l'eccezione che esclude la responsabilità di uno

Stato ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 dovrebbe applicarsi anche alle situazioni in cui il comportamento delle persone che hanno attraversato una frontiera terrestre senza autorizzazione, approfittando deliberatamente del loro gran numero e usando la forza, è stato tale da creare una situazione chiaramente dirompente, difficile da controllare e ha messo in pericolo la sicurezza pubblica. La Corte ha aggiunto che in tali situazioni, si dovrebbe considerare se lo Stato convenuto ha fornito un accesso reale ed effettivo ai mezzi di ingresso legale, in particolare alle procedure di frontiera, e, in caso affermativo, se vi erano ragioni cogenti per cui i richiedenti non hanno fatto uso di tali mezzi a causa di fatti oggettivi di cui lo Stato convenuto era responsabile (*ibidem*).

(b) Applicazione dei suddetti principi al caso di specie

295. La Corte prende atto dell'argomentazione del Governo secondo cui i ricorrenti hanno tenuto una “condotta colposa” eludendo le procedure legali esistenti per l'ingresso in Croazia. Essa esaminerà quindi in primo luogo se le possibilità che, secondo il Governo, erano a disposizione dei ricorrenti per entrare legalmente in Croazia, in particolare al fine di rivendicare la protezione ai sensi dell'articolo 3, esistevano all'epoca dei fatti e, in caso affermativo, se erano realmente ed effettivamente accessibili a loro (si veda *N.D. e N.T., supra*, § 211).

296. Il Governo sosteneva che le persone prive di documenti di identificazione, come i ricorrenti, avrebbero potuto chiedere l'ingresso in Croazia per motivi umanitari, ai sensi dell'articolo 36 dell'*Aliens Act* (si veda il paragrafo 79 *supra*). Sosteneva inoltre che nel 2019 le autorità avevano emesso ottanta decisioni che concedevano l'ingresso in Croazia su tale base, fornendo due decisioni di questo tipo alla Corte (si veda il paragrafo 83 *supra*).

297. La Corte osserva che i motivi umanitari di cui all'articolo 36(1) dell'*Aliens Act* sono: assistenza medica d'urgenza, donazione di organi umani, disastri naturali ed eventi imprevisti che coinvolgono membri stretti della famiglia, come una grave malattia o la morte (si veda il paragrafo 82 *supra*). Non vede come nessuno di questi motivi si applicasse alla situazione dei ricorrenti.

298. Per quanto riguarda le due decisioni presentate dal Governo (si veda il paragrafo 83 *supra*), la Corte nota che una veniva rilasciata a un cittadino serbo in possesso di un passaporto valido a causa di eventi imprevisti che avevano coinvolto membri stretti della famiglia. L'altra decisione veniva rilasciata a una persona nata in Bosnia-Erzegovina per motivi di assistenza medica urgente. Il Governo non ha presentato alcuna decisione che conceda l'ingresso ai sensi dell'articolo 36 dell'*Aliens Act* allo scopo di chiedere protezione internazionale.

299. Di conseguenza, la Corte non è convinta che le vie legali in questione abbiano offerto ai ricorrenti la possibilità di entrare nel paese per chiedere protezione ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

300. La Corte osserva inoltre che, ai sensi dell'*International and Temporary Protection Act*, l'intenzione di chiedere protezione internazionale può essere espressa al valico della frontiera, innescando così la procedura di esame della situazione personale (si veda l'articolo 33(1) di tale legge, citato nel paragrafo 78 *supra*). Tuttavia, a parte la presentazione del numero totale di domande di protezione internazionale presentate in Croazia (si veda il paragrafo 288 *supra*), il Governo non ha fornito, nonostante sia stato espressamente invitato a farlo, alcuna informazione specifica relativa alle procedure di asilo alla frontiera con la Serbia nel 2017 o nel 2018, come l'ubicazione dei valichi di frontiera, le modalità per presentarvi le domande, la disponibilità di interpreti e di assistenza legale che consentano ai richiedenti asilo di essere informati dei loro diritti, e informazioni che dimostrino che le domande siano state effettivamente presentate a tali valichi di frontiera (si confronti con *N.D. e N.T.*, *supra*, §§ 212-17).

301. In assenza di tali informazioni, la Corte non è in grado di esaminare se la via legale cui si fa riferimento fosse realmente ed effettivamente accessibile ai ricorrenti all'epoca.

302. Infine, la Corte osserva che il Governo non ha ecepito che i ricorrenti avrebbero potuto presentare una domanda di protezione internazionale presso l'ambasciata croata in Serbia. Pertanto, tale via legale dovrebbe essere considerata come non disponibile nel caso di specie.

303. Di conseguenza, sulla base delle informazioni di cui dispone, la Corte non è in grado di stabilire se all'epoca dei fatti lo Stato convenuto abbia fornito ai ricorrenti un accesso reale ed effettivo alle procedure di ingresso legale in Croazia, in particolare al fine di richiedere la protezione ai sensi dell'articolo 3 (*ibidem*, § 211).

304. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che il respingimento verso la Serbia della prima ricorrente e dei cinque bambini ricorrenti (il nono, il decimo, il dodicesimo, il tredicesimo e il quattordicesimo ricorrente) il 21 novembre 2017, abbia avuto carattere collettivo, in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione. Di conseguenza, vi è stata una violazione di tale articolo.

IV. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 34 DELLA CONVENZIONE

305. I ricorrenti lamentavano inoltre che non avendo rispettato la misura provvisoria indicata all'articolo 39 del regolamento della Corte, impedendo il contatto con il loro avvocato, conducendo un'indagine penale sulla procura che avevano firmato e interferendo nella comunicazione con il loro avvocato, le autorità avevano violato l'articolo 34 della Convenzione, che prevede:

“La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un’organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d’essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l’esercizio effettivo di tale diritto.”

L’articolo 39 prevede:

“1. La camera o, se del caso, il presidente della sezione o un giudice di turno designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo, possono, su richiesta di una parte o di ogni altra persona interessata, ovvero d’ufficio, indicare alle parti le misure provvisorie la cui adozione è ritenuta necessaria nell’interesse delle parti o del corretto svolgimento della procedura.

2. All’occorrenza, il Comitato dei Ministri viene immediatamente informato delle misure adottate nell’ambito di una causa.

3. La camera o, se del caso, il presidente della sezione o un giudice di turno designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono invitare le parti a fornire informazioni su eventuali questioni relative all’attuazione delle misure provvisorie indicate.

4. Il presidente della Corte può designare dei vicepresidenti di sezione in qualità di giudici di turno per decidere sulle richieste di misure provvisorie.”

A. Mancato rispetto della misura provvisoria

1. Osservazioni delle parti

306. I ricorrenti sostenevano che lo Stato non aveva dato seguito alla ripetuta richiesta della Corte di trasferirli dal Centro di Tovarnik in un ambiente conforme all'articolo 3.

307. Il Governo sosteneva che lo Stato non aveva violato il suo obbligo di conformarsi alla misura provvisoria emessa dalla Corte, poiché le condizioni di collocamento dei ricorrenti nel Centro di Tovarnik erano conformi ai requisiti di cui all'articolo 3 della Convenzione. Ribadiva gli argomenti già avanzati ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

2. Valutazione della Corte

308. La Corte osserva che la denuncia dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione riguarda, in effetti, gli obblighi dello Stato convenuto ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. La questione se lo Stato convenuto abbia effettivamente rispettato la misura provvisoria in oggetto è quindi strettamente legata all'esame delle doglianze sollevate dai ricorrenti ai sensi di quest'ultima disposizione della Convenzione.

309. Data la natura della misura provvisoria applicata nel caso di specie, le osservazioni delle parti e le conclusioni della Corte relative al ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione (si vedano i paragrafi 190-212 *supra*), la Corte ritiene di aver esaminato la principale questione giuridica sollevata in relazione alla loro situazione nel Centro di Tovarnik e di non

doversi pronunciare separatamente sul ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione (si veda, *Centre for Legal Resources* per conto di *Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], no. 47848/08, § 156, CEDU 2014, e *R.R. e altri, supra*, § 107).

B. Presunto ostacolo all'esercizio effettivo del diritto dei ricorrenti di presentare una domanda individuale

1. Ricevibilità

310. La Corte osserva che questa doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Rileva inoltre che non vi sono altre ragioni a sostegno dell'irricevibilità. Essa deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

2. Merito

(a) Osservazioni delle parti

(i) I ricorrenti

311. I ricorrenti sostenevano che quando erano entrati in Croazia il 21 marzo 2018 ed erano stati collocati nel centro di Tovarnik, non erano stati informati che S.B.J. aveva cercato di contattarli. Le era stato negato il diritto di rappresentarli con la motivazione che la procura firmata in suo favore dai ricorrenti non era valida, mentre ai ricorrenti era stato detto che non era permesso loro di avere lo stesso avvocato nell'indagine penale relativa alla morte di MAD.H. e nel procedimento per la protezione internazionale. La ONG che aveva voluto chiarire le circostanze della firma della procura a favore di S.B.J. da parte dei ricorrenti non veniva autorizzata a visitarli nel centro di Tovarnik. Lo Stato aveva permesso alla Ombudswoman croata per l'infanzia di visitare i ricorrenti nel centro di Tovarnik e chiarire se avessero autorizzato l'avvocato S.B.J. a rappresentarli solo dopo l'intervento della Corte ai sensi dell'articolo 39.

312. I ricorrenti sostenevano che l'avvio di un'indagine penale nei confronti di S.B.J. per il sospetto di aver falsificato le firme della prima e del secondo ricorrente sulla procura aveva come obiettivo quello di spaventarla e impedirle di assistere i ricorrenti nella loro causa. Tale indagine era proseguita anche dopo che la prima e il secondo ricorrente avevano espressamente confermato al giudice istruttore di aver firmato la procura impugnata, e dopo che il rappresentante di una ONG, presente al momento della firma aveva confermato tale fatto.

313. I ricorrenti sostenevano infine che le conversazioni telefoniche tra la quarta ricorrente e I.C. e l'avvocato S.B.J. erano state sorvegliate dalla polizia. La quarta ricorrente non poteva usare liberamente il suo telefono cellulare durante la permanenza nel centro di Tovarnik, poiché le veniva sottratto periodicamente.

(ii) *Il Governo*

314. Il Governo negava che le autorità avessero in qualche modo interferito con il diritto dei ricorrenti di presentare un ricorso alla Corte. Durante l'intero periodo del loro soggiorno in Croazia, i ricorrenti avevano goduto dell'assistenza legale di I.C. o di S.B.J. Avevano accesso effettivo a diverse procedure in Croazia per la protezione dei loro diritti, come il procedimento per la protezione internazionale e il procedimento per contestare il loro collocamento nel Centro di Tovarnik. Erano in misura di presentare un'istanza alla Corte e richiedere misure provvisorie.

315. Il Governo sosteneva che l'avvio dell'inchiesta sulle procure firmate a favore di S.B.J. era stato legittimo e giustificato. Una volta che la prima ricorrente aveva dichiarato il 23 marzo 2018 che la firma sulla procura non era la sua, la polizia aveva avuto motivo di sospettare che si trattasse di un reato penale di falsificazione di un documento. La perizia di un grafologo aveva anche indicato che le firme della prima e del secondo ricorrente erano state falsificate e S.B.J. stessa aveva ammesso di non essere stata presente quando i ricorrenti avevano firmato le procure in Serbia, contrariamente alla sezione 18 del codice deontologico degli avvocati (si veda il paragrafo 84 *supra*). S.B.J. non aveva avuto contatti diretti con i ricorrenti, né aveva ricevuto chiare istruzioni di avviare il procedimento davanti alla Corte per loro conto. Di conseguenza, le autorità giudiziarie croate avevano chiaramente l'obbligo di condurre le indagini, non solo per proteggere l'ordine pubblico, ma anche per proteggere i ricorrenti.

316. I ricorrenti avevano scelto liberamente I.C. per rappresentarli nel procedimento di protezione internazionale dall'elenco degli avvocati d'ufficio fornito loro. Quella lista includeva anche S.B.J., ma i ricorrenti non l'avevano scelta, il che dimostrava che non avevano alcun legame reale con lei, dato che non ne riconoscevano nemmeno il nome.

317. Il Governo sosteneva infine che, in base al diritto interno pertinente, le autorità erano obbligate a consentire alle ONG e ad altre organizzazioni per i diritti umani l'accesso ai centri (di detenzione) solo per quanto riguarda gli stranieri e i richiedenti asilo che erano in attesa di allontanamento. I ricorrenti non erano stati sottoposti a procedimenti di espulsione forzata o di allontanamento dalla Croazia.

(b) Osservazioni dei terzi intervenienti - Hungarian Helsinki Committee

318. Il Hungarian Helsinki Committee sosteneva che, in base alla direttiva dell'Unione Europea sulla protezione internazionale, i consulenti legali devono avere accesso al fascicolo del richiedente e ai loro clienti trattenuti nelle strutture detentive o nelle zone di transito. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa riconosceva la necessità di fornire assistenza legale ai richiedenti asilo in Europa, in particolare nel caso di procedure d'asilo accelerate e per le persone trattenute nelle zone di confine e nelle strutture di

detenzione. Secondo la giurisprudenza della Corte, negare l'accesso a un avvocato a un richiedente asilo detenuto, interferire con la riservatezza della conversazione avvocato-richiedente e avviare misure di rappresaglia contro i rappresentanti legali potrebbe portare a una violazione dell'articolo 34 della Convenzione. Sottolineavano inoltre che il diritto dei richiedenti asilo detenuti di avere accesso alle ONG era di fondamentale importanza e che, ai sensi della direttiva dell'Unione europea che regola la detenzione dei migranti, gli Stati hanno l'obbligo espresso di consentire tale accesso. Qualsiasi limitazione di questo diritto per motivi di sicurezza deve imporsi solo in casi eccezionali, sulla base di un'interpretazione rigorosa del concetto di sicurezza nazionale. Agli Stati è stato concesso un certo grado di discrezionalità nel valutare le minacce alla sicurezza nazionale e nel decidere come combatterle. Tuttavia, la Corte tende a richiedere agli organi nazionali di verificare che ogni minaccia abbia una ragionevole base fattuale.

(c) Valutazione della Corte

(i) Principi generali

319. La Corte ribadisce che è di massima importanza per l'efficace funzionamento del sistema di ricorso individuale istituito dall'articolo 34 che i richiedenti o potenziali richiedenti siano in grado di comunicare liberamente con la Corte senza essere sottoposti ad alcuna forma di pressione da parte delle autorità per ritirare o modificare le loro denunce (si veda *Ergi c. Turchia*, 28 luglio 1998, § 105, *Reports of Judgments and Decisions* 1998 IV, e *Shtukaturov c. Russia*, no. 44009/05, § 138, ECHR 2008).

320. La Corte nota che un'interferenza con il diritto di ricorso individuale può assumere diverse forme.

321. Impedire ai ricorrenti di incontrare i loro avvocati e di comunicare con loro per telefono e per corrispondenza al fine di portare avanti il loro caso dinanzi alla Corte ha precedentemente portato la Corte a constatare una violazione dell'articolo 34 della Convenzione (si veda *Shtukaturov, supra*, §§ 138-49, e *D.B. c. Turchia*, n. 33526/08, §§ 65-67, 13 luglio 2010).

322. Anche l'avvio di un procedimento penale contro un avvocato coinvolto nella preparazione di una domanda alla Commissione è stato considerato un'interferenza con il diritto di ricorso del richiedente (si veda *Şarli c. Turchia*, n. 24490/94, §§ 85-86, 22 maggio 2001). Infatti, l'avvio di misure di rappresaglia contro i rappresentanti legali, anche quando alla fine non viene intrapresa alcuna azione, può costituire una violazione, in quanto l'avvio di tali misure potrebbe avere un "effetto raggelante" sull'esercizio del diritto di petizione individuale (si veda *McShane c. Regno Unito*, n. 43290/98, § 151, 28 maggio 2002).

323. La Corte ha inoltre affermato che l'"interesse generale" richiede che le consultazioni con gli avvocati avvengano in condizioni "che favoriscano una discussione piena e disinibita" (si veda *Campbell c. Regno Unito*, 25

marzo 1992, §§ 46-48, serie A n. 233), e il mancato rispetto da parte della polizia della riservatezza delle discussioni avvocato-richiedente integra una violazione dell'articolo 34 della Convenzione (si veda *Oferta Plus S.R.L. c. Moldova*, n. 14385/04, §§ 145-56, 19 dicembre 2006).

324. La Corte ha costantemente affermato, anche se nel contesto di un procedimento penale, che le autorità nazionali devono tenere conto della volontà dell'imputato per quanto riguarda la sua scelta della rappresentanza legale, ma possono ignorare tale volontà quando vi sono motivi pertinenti e sufficienti per ritenere che ciò sia necessario nell'interesse della giustizia (si veda *Dvorski c. Croazia* [GC], n. 25703/11, § 79, CEDU 2015, e i casi ivi citati).

(ii) *Applicazione dei predetti principi al caso di specie*

325. La Corte osserva che subito dopo che i ricorrenti erano stati portati alla stazione di polizia di Vrbanja il 21 marzo 2018, S.B.J. chiedeva di incontrarli e di assumere la loro rappresentanza (si veda il paragrafo 56 *supra*). Reiterava la sua richiesta il giorno seguente quando apprendeva che i ricorrenti erano stati collocati nel centro di Tovarnik. La Corte non vede perché le autorità non abbiano immediatamente informato i ricorrenti che il loro avvocato stava cercando di contattarli perché, come menzionato dal Governo, qualsiasi dubbio sulla validità della procura firmata dalla prima ricorrente non avrebbe potuto sorgere prima del 23 marzo 2018, quando la prima ricorrente dichiarava che la firma sulla procura non era la sua (si veda paragrafo 49 *supra*). Il fatto che una persona fosse stata sorpresa ad attraversare clandestinamente la frontiera croato-serba non poteva servire come base per privarla dell'assistenza di un avvocato.

326. La Corte osserva inoltre che durante l'intervista relativa alla sua domanda di protezione internazionale la prima ricorrente dichiarava che la firma sulla procura impugnata non era la sua (si veda il paragrafo 49 *supra*). La Corte ammette che in quel momento avrebbero potuto sorgere dubbi sulla validità della procura e che, tenuto conto della vulnerabilità della prima ricorrente e dell'interesse della sua dichiarazione, nella quale sosteneva di aver firmato alcuni documenti in Serbia, le autorità avevano ragionevoli motivi per verificare la questione.

327. A questo proposito la Corte osserva che il 28 marzo 2018 le autorità ricevevano una spiegazione dettagliata delle circostanze della firma della ricorrente della procura in questione da parte di un dipendente dell'ONG *Centre for Peace Studies*, che era stato presente durante la sua firma in Serbia, e che aveva chiesto di incontrare i ricorrenti per chiarire la questione (si vedano i paragrafi 58 e 59 *supra*). Tuttavia, la richiesta veniva negata per motivi di sicurezza. Le autorità nazionali e il Governo non hanno presentato alcun argomento per dimostrare che la presunta minaccia alla sicurezza avesse una ragionevole base di fatto (si veda, a questo proposito, l'articolo 10

della pertinente direttiva dell'Unione europea citata al precedente paragrafo 86).

328. La Corte osserva inoltre che, anche se il 31 marzo 2018 la prima e il secondo ricorrente confermava espressamente al giudice istruttore del tribunale della contea di Vukovar di aver firmato la procura a favore di S.B.J., l'indagine penale proseguiva e la polizia giudiziaria di Vukovar visitava lo studio legale di S.B.J., le chiedeva di consegnare l'originale della procura e in seguito interrogava lei e i suoi colleghi in merito alle circostanze in cui la procura era stata firmata (si veda il paragrafo 62 *supra*). La Corte nota che l'Ordine degli avvocati croati aveva avvertito il capo della polizia che tali azioni violavano il *Lawyers Act* e avevano impedito l'indipendenza della professione legale garantita dalla Costituzione croata (si veda il paragrafo 64 *supra*).

329. Allo stesso tempo, le autorità dovevano sapere che il 4 aprile 2018 S.B.J. aveva presentato una richiesta di misura provvisoria ai sensi dell'articolo 39 a nome dei ricorrenti, chiedendo, tra l'altro, di poterli contattare (si veda il paragrafo 67 *supra*). La Corte osserva che ci sono voluti due scambi di corrispondenza con il Governo (il 6 e il 25 aprile 2018) e quasi un mese affinché le autorità statali permettessero alla mediatrice croata per l'infanzia di visitare i ricorrenti nel centro Tovarnik e di chiarire la loro rappresentanza legale da parte di S.B.J. (si vedano paragrafi 68 e 73 *supra*). Il 2 maggio 2018 i ricorrenti incontravano la Ombudswoman croata per l'infanzia e le confermavano di essere a conoscenza del fatto che S.B.J. aveva avviato un procedimento dinanzi alla Corte per loro conto, e che desideravano incontrarla ed essere rappresentati da lei. In effetti, la Corte osserva che il 3 aprile 2018 S.B.J. informava la quarta ricorrente via Viber della richiesta di misure provvisorie alla Corte e presentando un ricorso alla Corte costituzionale (si veda il paragrafo 61 *supra*).

330. La Corte osserva che il 30 marzo 2018, nove giorni dopo essere stati posti in stato di detenzione, ai ricorrenti veniva chiesto di nominare un avvocato d'ufficio, ignari com'erano del fatto che il loro avvocato scelto aveva cercato di contattarli dal 21 marzo 2018 (si veda, *mutatis mutandis*, *Dvorski, supra*, § 93). Pertanto, anche se i ricorrenti sceglievano formalmente I.C. come loro avvocato d'ufficio nel procedimento relativo alla loro domanda di protezione internazionale, tale scelta non era informata perché non avevano avuto conoscenza del fatto che S.B.J., che avevano precedentemente nominato come rappresentante, aveva chiesto di incontrarli.

331. Per quanto riguarda l'argomento del Governo secondo cui S.B.J. era sulla lista degli avvocati del gratuito patrocinio ma che i ricorrenti non l'avevano nominata perché evidentemente non avevano alcun legame reale con lei, la Corte osserva che i ricorrenti sono cittadini afgani, senza alcuna conoscenza della lingua croata. Non avevano incontrato S.B.J. di persona alla firma della procura, ma l'avevano nominata su raccomandazione delle ONG. Erano in una situazione vulnerabile, avendo perso la loro figlia e volevano

che si indagasse sulla vicenda. In queste circostanze, la Corte non biasima i ricorrenti per non aver riconosciuto S.B.J. nella lista dei nomi degli avvocati d'ufficio. Infatti, spettava alle autorità statali informarli del fatto che aveva cercato di contattarli (si confronti con *mutatis mutandis, Dvorski, supra*, §§ 87 e 93).

332. Per quanto riguarda l'argomento del Governo secondo cui la prima e la seconda ricorrente hanno firmato la procura a favore di S.B.J. in presenza di rappresentanti delle ONG senza che lei fosse personalmente presente, la Corte riconosce che nel contesto migratorio le ONG lavorano regolarmente a fianco degli avvocati e li aiutano a stabilire un legame con le persone in difficoltà, poiché hanno maggiori opportunità di contatto con tali persone (si confronti con *Hirsi Jamaa e altri, supra*, § 49).

333. Ne consegue che i ricorrenti, pur avendo nominato S.B.J. nel dicembre 2017 per rappresentarli in tutti i procedimenti dinanzi alle autorità croate, sono stati trattenuti in detenzione senza alcuna assistenza legale dal 21 marzo al 2 aprile 2018, quando l'avvocato del gratuito patrocinio li ha visitati nel centro di Tovarnik, e senza l'assistenza del loro avvocato scelto fino al 7 maggio 2018 (si veda il paragrafo 66 *supra*). La Corte ha già dichiarato ai sensi dell'articolo 2 che, a causa di queste circostanze, i ricorrenti non sono stati in grado di partecipare effettivamente all'indagine penale sulla morte di MAD.H. (si veda il paragrafo 163 *supra*).

334. Inoltre, è stato solo grazie alla persistenza dell'avvocato S.B.J. che le doglianze dei ricorrenti sono state portate all'attenzione della Corte. Come osservato in precedenza, le autorità non potevano ignorare che ella aveva presentato una richiesta ai sensi dell'articolo 39 e una domanda alla Corte per conto dei ricorrenti, e tuttavia hanno continuato a impedire i contatti tra loro fino al 7 maggio 2018. In tali circostanze le autorità hanno interferito con i diritti dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

335. La Corte ritiene che le autorità abbiano anche interferito con il diritto di ricorso individuale dei ricorrenti esercitando pressioni indebite su S.B.J. in relazione alla procura firmata in suo favore dalla prima e dal secondo ricorrente (si veda, *mutatis mutandis, Oferta Plus S.R.L., supra*, § 137). La Corte ritiene che procedere con l'indagine penale anche dopo che i ricorrenti avevano confermato al giudice istruttore di aver firmato la procura impugnata avrebbe potuto avere un effetto raggelante sull'esercizio del diritto di petizione individuale da parte dei ricorrenti e del loro rappresentante. In tale contesto, è irrilevante che alla fine non sia stata apparentemente presentata alcuna accusa penale a tale riguardo (si veda, *mutatis mutandis, McShane, supra*, § 151).

336. La Corte ritiene che, sulla base della documentazione di cui dispone, vi sono motivi sufficientemente forti per dedurre che la restrizione dei contatti tra i ricorrenti e il loro avvocato scelto S.B.J., nonché le indagini penali e le pressioni cui tale avvocato è stato sottoposto, avevano lo scopo di dissuadere

i ricorrenti dal portare avanti la presente causa dinanzi alla Corte. Di conseguenza, vi è stata una violazione dell'articolo 34 della Convenzione.

337. Tenuto conto delle conclusioni summenzionate, la Corte non vede la necessità di esaminare la denuncia dei ricorrenti relativa al controllo delle conversazioni con il loro avvocato.

V. ALTRE PRESUNTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

338. I ricorrenti lamentavano che la loro detenzione nel centro di Tovarnik aveva comportato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, e che erano stati discriminati sulla base del loro status di persone migranti richiedenti asilo, in violazione dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con gli articoli 3, 5 e 8 della Convenzione e l'articolo 4 del protocollo n. 4, e l'articolo 1 del protocollo n. 12. Il Governo contestava tali affermazioni.

339. La Corte ritiene che le questioni principali del caso di specie siano state analizzate e che, date le circostanze, non sia necessario esaminare le doglianze ai sensi degli articoli 8 e 14 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 12 (si veda il *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu, supra*, § 156).

VI. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

340. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danni

341. Nel ricorso n. 15670/18, i ricorrenti hanno chiesto 350.000 euro (EUR) per il danno morale. Nel ricorso n. 43115/18, hanno chiesto 300.000 euro per il danno morale.

342. Il Governo ha contestato le richieste dei ricorrenti come eccessive e non comprovate.

343. La Corte ha constatato gravi violazioni di diverse disposizioni della Convenzione, come gli articoli 2, 3 e 5 e l'articolo 4 del Protocollo n. 4. Essa ha inoltre ritenuto lo Stato convenuto responsabile di aver ostacolato l'esercizio effettivo del diritto dei ricorrenti di presentare un ricorso individuale ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. La Corte ritiene che, alla luce delle violazioni riscontrate, i ricorrenti hanno innegabilmente subito un danno morale che non può essere risarcito dalla semplice constatazione di una violazione. Decidendo in via equitativa, come richiesto dall'articolo 41

della Convenzione, la Corte riconosce loro 40.000 euro in solido, oltre a qualsiasi imposta che possa essere loro imputata su tale importo.

B. Costi e spese

344. I ricorrenti hanno chiesto 226.973,82 kune croate (circa 30.000 EUR) per i costi e le spese sostenuti davanti ai tribunali nazionali e alla Corte.

345. Il Governo sostenne che le richieste dei ricorrenti erano eccessive e non comprovate.

346. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso dei costi e delle spese solamente nella misura in cui è stato dimostrato che questi sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e sono ragionevoli per quanto riguarda il *quantum*. Nel caso di specie, tenuto conto della documentazione in suo possesso e dei criteri di cui sopra, nonché dell'importo versato al rappresentante dei ricorrenti nell'ambito dell'assistenza legale concessa nei procedimenti dinanzi alle autorità nazionali e dinanzi alla Corte, la Corte ritiene ragionevole attribuire la somma di 16.700 EUR a copertura delle spese di lite, più eventuali oneri di legge a carico dei ricorrenti.

C. Interessi moratori

347. La Corte ritiene appropriato basare il tasso degli interessi moratori sul tasso d'interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Decide*, all'unanimità, di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara*, all'unanimità, ricevibili i reclami relativi alla mancanza di un'indagine efficace ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, alle condizioni di collocamento dei ricorrenti nel Centro di Tovarnik ai sensi dell'articolo 3, all'illegittimità del loro collocamento nel Centro di Tovarnik ai sensi dell'articolo 5 § 1, all'inefficacia della procedura ai sensi dell'articolo 5 § 4, all'espulsione sommaria della prima, nono, decimo, dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo ricorrente dalla Croazia il 21 novembre 2017 ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 4, e l'ostacolo all'esercizio effettivo del diritto di domanda individuale dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, e inammissibile il ricorso ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 relativo all'espulsione sommaria dalla Croazia di tutti i ricorrenti in due occasioni a date imprecisate;

3. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata una violazione dell'articolo 2 della Convenzione nel suo aspetto procedurale;
4. *Dichiara*, all'unanimità, che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito del ricorso sotto l'aspetto sostanziale dell'articolo 2 della Convenzione;
5. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che vi è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione nei confronti dei minori ricorrenti (dalla quarta al quattordicesimo ricorrente);
6. *Dichiara*, all'unanimità, che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 3 nei confronti dei ricorrenti adulti (la prima, il secondo e la terza ricorrente);
7. *Dichiara*, all'unanimità, che vi sia stata una violazione dell'articolo 5 § 1 della Convenzione nei confronti di tutti i ricorrenti;
8. *Dichiara*, all'unanimità, che non è necessario esaminare separatamente il reclamo ai sensi dell'articolo 5 § 4 della Convenzione;
9. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione nei confronti della prima, nono, decimo, dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo ricorrente per quanto riguarda gli eventi del 21 novembre 2017;
10. *Dichiara*, all'unanimità, che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito del ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione secondo cui lo Stato convenuto non ha rispettato la misura provvisoria indicata dalla Corte;
11. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata una violazione dell'articolo 34 della Convenzione in quanto lo Stato convenuto ha ostacolato l'esercizio effettivo del diritto di domanda individuale dei ricorrenti;
12. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che non è necessario esaminare l'ammissibilità e il merito del ricorso ai sensi degli articoli 8 e 14 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 12;
13. *Dichiara*, all'unanimità,
 - (a) che lo Stato convenuto deve pagare ai ricorrenti, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva in conformità con l'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi, da convertire nella valuta dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data del regolamento:

- (i) 40.000 EUR (quarantamila euro) in solido, più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta, per i danni non patrimoniali;
- (ii) 16.700 EUR (sedecimilasettecento euro), più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta, per i costi e le spese;
- (b) che dalla scadenza dei tre mesi summenzionati fino alla liquidazione, sugli importi di cui *supra* saranno dovuti interessi semplici ad un tasso pari al tasso di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante il periodo di mora, maggiorato di tre punti percentuali;

14. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in inglese, e notificata per iscritto il 18 novembre 2021, in conformità con l'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere

Péter Paczolay
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del Regolamento della Corte, l'esposizione delle opinioni separate seguenti:

- (a) Opinione concorrente del giudice Turković;
- (b) Opinione parzialmente dissidente e parzialmente concorrente del giudice Wojtyczek.

P.P.C.
L.T.

OPINIONE CONCORRENTE DEL GIUDICE TURKOVIĆ

1. La migrazione irregolare è una delle maggiori sfide della società odierna. La Croazia, insieme a diversi altri paesi, è in prima linea in questa sfida, vista la sua posizione geografica nell'Unione Europea. Le ricerche indicano che la Croazia è uno Stato di transito, il che significa che la maggior parte dei migranti non vuole rimanere lì, ma attraversa clandestinamente il paese per raggiungere l'Europa occidentale. Questo porta a una situazione in cui vengono compiuti numerosi tentativi di entrare e attraversare irregolarmente la Croazia, il che crea comprensibilmente una serie di difficoltà per le sue autorità. Tuttavia, tenendo debitamente conto della difficile posizione della Croazia, ritengo che sia possibile affrontare queste sfide e allo stesso tempo rispettare i requisiti della Convenzione. Come spiegato al paragrafo 123 della sentenza, il presente caso ha individuato diverse questioni importanti in termini di controllo dell'immigrazione da parte della Croazia. La partecipazione di cinque terzi intervenenti testimonia l'interesse del pubblico per il caso. L'impatto di questo caso va quindi al di là della situazione particolare dei ricorrenti. La sentenza dimostra anche il ruolo fondamentale delle strutture nazionali per i diritti umani, come l'Ombudswoman croato, l'Ombudswoman croata per l'infanzia e le ONG, che dovrebbero essere considerate come partner negli sforzi delle autorità nell'affrontare le sfide della migrazione. Credo che la sentenza offra una buona guida per le autorità nazionali per quanto riguarda la loro condotta futura. Infine, queste sfide riguardano tutta la società e si deve trovare una soluzione comune alla situazione all'interno della famiglia europea, nel rispetto dei diritti umani garantiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli.

2. Sono pienamente d'accordo con la presente sentenza. Lo scopo di questo parere è solo quello di presentare alcune osservazioni aggiuntive in relazione al reclamo dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 nell'interesse di chiarire l'importanza di prendere in considerazione l'interesse superiore e la vulnerabilità dei bambini nel contesto della migrazione. Infatti, la portata dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 dopo il caso della Grande Camera di *N.D. e N.T. v. Spagna* ([GC], nn. 8675/15 e 8697/15, §§ 22, 166, 206 e 231, 13 febbraio 2020) necessita ancora di ulteriori chiarimenti per quanto riguarda lo stabilire se l'eccezione di *N.D. e N.T.* debba essere interpretata e applicata in modo più ristretto o più ampio, se sia necessario un legame con il principio di non-refoulement per una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 (si veda l'opinione dissenziente congiunta dei giudici Lemmens, Keller e Schembri Orland in *Asady e altri c. Slovacchia*, n. 24917/15, 24 marzo 2020) e se il test, interpretato in senso più ristretto o più ampio, debba applicarsi ugualmente ai minori.

3. Il presente caso riguarda persone che hanno attraversato una frontiera terrestre in modo non autorizzato senza usare la forza o presentare alcun

pericolo per la sicurezza pubblica e che sono state fermate da agenti di polizia croati dopo aver presumibilmente viaggiato per diverse ore in territorio croato, prima di essere respinte in territorio serbo senza essere sottoposte ad alcuna identificazione o esame delle loro circostanze individuali (si veda *N.D. e N.T. c. Spagna, supra*). Nell'analizzare il ricorso, la Corte ha applicato il test stabilito in *N.D. e N.T. c. Spagna*, e ha concluso che sulla base delle informazioni fornite dal Governo, non era possibile stabilire se all'epoca dei fatti lo Stato convenuto avesse fornito ai ricorrenti un accesso reale ed effettivo alle procedure per l'ingresso legale in Croazia, in particolare al fine di rivendicare la protezione di cui all'articolo 3 (*ibidem*, § 211). Su questa base ha constatato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione.

4. A mio avviso, nelle circostanze del caso di specie, la Corte avrebbe dovuto prendere in considerazione, in primo luogo, il fatto che le persone sottoposte alle misure di espulsione sommaria erano una madre e i suoi sei figli di uno, due, sei, nove e quattordici anni all'epoca dei fatti (si veda la tabella allegata alla sentenza).

5. A questo proposito è necessario sottolineare che, in conformità con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, gli Stati sono tenuti ad adottare misure adeguate a garantire che un minore che chiede lo status di rifugiato, non accompagnato o accompagnato dai suoi genitori o da qualsiasi altra persona, riceva adeguata protezione e assistenza umanitaria (si veda l'articolo 22 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, citata al paragrafo 89 della sentenza). Questo obbligo sussiste nei confronti di tutti i bambini, indipendentemente dalla loro nazionalità e dal loro status migratorio (si veda il paragrafo 90 della sentenza).

6. Inoltre, è ben consolidato nella giurisprudenza della Corte che in tutte le decisioni riguardanti i minori il loro interesse superiore è di primaria importanza (si veda, *mutatis mutandis*, *Vavrička e altri c. Repubblica Ceca* [GC], nn. 47621/13 e altri 5, § 287, 8 aprile 2021). Ciò riflette l'ampio consenso in materia, espresso in particolare nell'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, nonché nelle pertinenti direttive dell'Unione europea citate ai paragrafi 86-87 della sentenza. Nel contesto dei minori sfollati, il principio dell'interesse superiore del minore implica che ci dovrebbe essere una valutazione chiara e completa dell'identità del minore e delle sue particolari vulnerabilità e necessità di protezione (si veda il paragrafo 90 della sentenza). Secondo la Corte, nel caso in cui un minore sia accompagnato da un parente o da un altro adulto, i requisiti dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 possono essere soddisfatti se tale adulto è in grado di presentare, in modo significativo ed efficace, argomenti contro l'espulsione per conto del minore (si veda *Moustahi c. Francia*, n. 9347/14, § 135, 25 giugno 2020).

6. Considerando la diversità delle situazioni che possono verificarsi alla frontiera, sono consapevole che l'interesse superiore del minore potrebbe

entrare in conflitto con altri diritti o interessi come, ad esempio, la protezione dell'ordine pubblico. Tuttavia, i potenziali conflitti tra l'interesse superiore del minore e altri interessi in generale devono essere risolti caso per caso, bilanciando attentamente gli interessi di tutte le parti e trovando una soluzione adeguata, tenendo presente che il diritto del minore di avere il suo interesse superiore come considerazione primaria significa che gli interessi del minore hanno un'alta priorità e non sono semplicemente una delle varie considerazioni. Pertanto, si deve attribuire un peso maggiore a ciò che giova maggiormente al minore (si veda il paragrafo 91 *supra*).

7. Alla luce di tutti questi elementi, nel caso di specie, dopo aver fermato la prima ricorrente e i suoi sei figli il 21 novembre 2017, la polizia era tenuta, nonostante il loro ingresso illegale, a prendere le misure necessarie per verificare la loro identità e valutare la loro specifica situazione e le loro particolari vulnerabilità, tenendo conto dell'interesse superiore dei bambini, e di deferirli alle autorità incaricate di valutare le loro esigenze in termini di protezione dei loro diritti, assicurando così loro garanzie procedurali (si veda anche l'articolo 33(8) dell'*International and Temporary Protection Act*, citata al paragrafo 78 della sentenza).

9. In contrasto con i requisiti di cui sopra, prima che la prima ricorrente e i suoi sei figli fossero respinti in Serbia, non è stata data loro la possibilità di spiegare la loro situazione personale e non è stata effettuata alcuna valutazione delle loro esigenze di protezione alla luce dell'interesse superiore dei bambini. La polizia non ha fornito loro la protezione speciale e l'assistenza a cui avevano diritto in quanto persone estremamente vulnerabili.

10. A mio avviso, nel constatare una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 nel caso di specie, la Corte avrebbe dovuto tenere conto anche di queste considerazioni e avrebbe dovuto prendere posizione sul fatto che, anche se lo Stato convenuto avesse fornito un accesso reale ed effettivo alle procedure di ingresso (cosa che nel caso di specie il Governo non è riuscito a dimostrare) e anche se i ricorrenti (una madre con sei figli minori) non avessero avuto motivi cogenti per non avvalersi di tali procedure, la loro espulsione collettiva, alla luce dell'interesse superiore dei bambini e della vulnerabilità dei ricorrenti, sarebbe contraria all'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione, tanto più che essi non presentavano alcun pericolo per la sicurezza.

11. Inoltre, è importante dire, in particolare alla luce di numerosi rapporti relativi a rimpatri sommari di migranti dalla Croazia verso la Serbia e la Bosnia-Erzegovina, che gli obblighi dello Stato ai sensi degli articoli 3 e 13 della Convenzione in materia di espulsione dei richiedenti asilo (si veda *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GC], n. 47287/15, §§ 124-41, 21 novembre 2019) rimangono intatti. Di conseguenza, il rifiuto delle autorità nazionali di ricevere e trattare la domanda di asilo di una persona potrebbe essere, a seconda delle circostanze di ogni caso particolare, in violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione, indipendentemente dal fatto che tale persona sia

entrata illegalmente nel paese (si veda, ad esempio, *D c. Bulgaria*, no. 29447/17, 20 luglio 2021), o abbia tentato di presentare la propria domanda di asilo ad un valico di frontiera legale (cfr. *M.K. e altri c. Polonia*, nn. 40503/17 e altri 2, §§ 150-86, 23 luglio 2020).

12. Infine, vorrei sottolineare ancora una volta che credo fermamente che le complesse sfide legate alla migrazione possano e debbano essere affrontate in modo conforme ai diritti umani, fermo restando che ciò richiederà un approccio comune e sforzi condivisi.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE E
PARZIALMENTE CONCORRENTE DEL GIUDICE
WOJTYCZEK

Con rispetto, dissento dall'opinione della maggioranza secondo cui l'articolo 3 della Convenzione sarebbe stato violato nel caso di specie. Inoltre, ho alcune riserve riguardo al ragionamento ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 4.

1. La questione che si pone è se l'articolo 3 sia stato violato nel caso di specie

1.1. Nel considerare la questione del rispetto dei requisiti dell'articolo 3, la maggioranza si basa sui seguenti casi: *Popov c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012; *A.B. e altri c. Francia*, n. 11593/12, 12 luglio 2016; *Tarakhel c. Svizzera* [GC], n. 29217/12, CEDU 2014 (estratti); *S.F. e altri c. Bulgaria*, n. 8138/16, 7 dicembre 2017; *G.B. e altri c. Turchia*, n. 4633/15, 17 ottobre 2019; e *R.R. e altri c. Hungary*, no. 36037/17, 2 marzo 2021. In tutti questi casi, la Corte riscontrava una violazione dell'articolo 3 per via di condizioni di detenzione inadeguate. Per esempio, in *A.B. e altri c. Francia*, le condizioni inidonee per i minori erano legate al rumore proveniente dal vicino aeroporto.

Osservo inoltre in questo contesto che, nella giurisprudenza esistente, la problematica della detenzione dei minori in condizioni adeguate è stata valutata come una questione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (si veda, in particolare, *Bistiéva e altri c. Polonia*, n. 75157/14, 10 aprile 2018).

1.2. Nel caso in esame, le condizioni di vita nel centro di Tovarnik erano soddisfacenti. I ricorrenti ricevevano tutto il materiale necessario per la cura quotidiana dei minori e ricevevano assistenza medica e psicologica. La maggioranza abbassa la soglia di gravità richiesta per innestare l'articolo 3 e ritiene che il fatto stesso della detenzione prolungata dei minori in condizioni adeguate comporti una violazione dell'articolo 3. Non condivido questo punto di vista. A mio avviso, la questione della detenzione dei minori avrebbe dovuto essere trattata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, come nella precedente giurisprudenza.

1.3. La protezione rinforzata dei minori nei casi che coinvolgono richiedenti asilo e immigrati illegali comporta il seguente paradosso. Da un lato, è assolutamente necessario proteggere i minori in maniera particolarmente efficace in ragione della loro vulnerabilità. Dall'altro lato, la protezione offerta ai minori incita gli immigrati a portare con sé i bambini e ad usarli in modo strumentale per ottenere un trattamento migliore dalle autorità che si occupano di immigrazione.

2. La distribuzione dell'onere della prova nel caso di specie

2.1. Nel caso *N.D. e N.T. c. Spagna* ([GC], nn. 8675/15 e 8697/15, § 85, 13 febbraio 2020), la Corte si pronunciava come segue sulla questione dell'onere della prova in un caso riguardante la partecipazione dei ricorrenti all'assalto delle recinzioni di confine a Melilla il 13 agosto 2014:

“Secondo la giurisprudenza della Corte, la ripartizione dell'onere della prova e il livello di credibilità necessario per raggiungere una determinata conclusione sono intrinsecamente legati alla specificità dei fatti, alla natura dell'accusa formulata e al diritto convenzionale in esame (si veda, tra le altre autorità, *El Masri c. l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], no. 39630/09, § 151). A tal proposito, occorre ricordare che nel caso di specie la mancanza di una procedura di identificazione e di trattamento personalizzato da parte delle autorità dello Stato convenuto, che ha contribuito a determinare la difficoltà dei ricorrenti a provare il loro coinvolgimento negli eventi in esame, è un aspetto centrale della denuncia dei ricorrenti. Di conseguenza, la Corte cercherà di verificare se i ricorrenti hanno fornito prove *prima facie* a sostegno della loro versione dei fatti. In tal caso, l'onere della prova dovrebbe passare al Governo (si veda, *mutatis mutandis*, *El-Masri, supra*, § 152, e *Baka c. Ungheria* [GC], no. 20261/12, § 149, 23 giugno 2016).”

2.2. Basandosi su questa giurisprudenza, la Corte afferma quanto segue nel caso di specie (si veda il paragrafo 268 della sentenza):

“Nel contesto dell'espulsione di migranti, la Corte ha precedentemente affermato che quando la mancanza di identificazione e di trattamento personalizzato da parte delle autorità dello Stato convenuto costituisce il nucleo stesso della denuncia di un richiedente, è essenziale accertare se il richiedente ha fornito prove *prima facie* a sostegno della sua versione dei fatti. Se questo è il caso, l'onere della prova dovrebbe spostarsi al Governo (si veda *N.D. e N.T., supra*, § 85).”

2.3. A mio avviso, i principi che regolano la distribuzione dell'onere della prova in un caso di assalto alle recinzioni di confine non dovrebbero essere estesi in quanto tali ad altri casi di attraversamento illegale di un confine. L'onere della prova dovrebbe essere distribuito tra le due parti in modo più equo. In alcuni casi, può essere impossibile per il Governo confutare la versione dei fatti dei ricorrenti e soprattutto la loro affermazione di essere entrati nel territorio dello Stato convenuto. A seconda delle circostanze specifiche, ai richiedenti può essere richiesto di fornire più di una prova *prima facie* a sostegno della loro versione dei fatti - o almeno a sostegno di una parte delle loro affermazioni fattuali - e può essere soprattutto richiesto di fornire prove che dimostrino che la loro versione dei fatti (o almeno alcune affermazioni fattuali) sia altamente plausibile.

2.4. Nel caso di specie, la Corte ha fatto i seguenti accertamenti di fatto:

“273. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte è del parere che, nelle particolari circostanze del caso di specie, vi erano prove *prima facie* a favore della versione dei fatti dei ricorrenti, e che l'onere di provare che i ricorrenti non erano entrati in Croazia e non erano stati sommariamente respinti in Serbia prima che il treno colpisse MAD.H. incombeva sulle autorità (si veda il paragrafo 268 *supra*). Tuttavia, il Governo

non ha presentato un solo argomento in grado di confutare la suddetta prova *prima facie* fornita dal ricorrente.

274. La Corte riterrà dunque veritiero il fatto che il 21 novembre 2017 gli agenti di polizia croati abbiano respinto la prima ricorrente e i suoi sei figli (nono, decimo, dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo ricorrente e MAD.H.) in Serbia senza considerare la loro situazione individuale (si veda *N.D. e N.T., supra*, § 88).”

In altre parole, la sentenza attuale ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 si basa sulla verità formale.

2.5. Osservo che, nelle circostanze specifiche del caso, richiedere al Governo convenuto di produrre prove che confutino le principali asserzioni di fatto dei ricorrenti sembra costituire un onere eccessivo. Allo stesso tempo, nel caso attuale, i ricorrenti hanno fornito più di una prova *prima facie*. Le prove disponibili mostrano che la loro versione dei fatti è altamente plausibile. Vi sono ragioni più solide per considerare veritiera la versione dei fatti dei ricorrenti rispetto al semplice fatto che il Governo non ha presentato un solo argomento in grado di confutare la suddetta prova *prima facie* fornita dai ricorrenti.

Conclusione

3. Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati è stato creato dopo la seconda guerra mondiale. L'ultimo decennio ha portato nuovi sviluppi e nuove sfide, in particolare con le migrazioni di massa. È tempo di rivedere l'intero sistema e di adattare i trattati di protezione dei rifugiati alle sfide attuali.

APPENDICE

Lista dei ricorrenti

N.	Nome del ricorrente	Anno di nascita così come indicato dai ricorrenti
1.	M.H.	1980
2.	R.H.	1979
3.	F.H.	1995
4.	N.H.	2000
5.	NA.H.	2003
6.	S.H.	2008
7.	MA.H.	2017
8.	MU.H.	2015
9.	A.H.	2016
10.	MUR.H.	2015
11.	SA.H.	2015
12.	RO.H.	2008
13.	RA.H.	2003
14.	L.H.	2003