



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

PRIMA SEZIONE

CASO SHAHZAD c. UNGHERIA

(Ricorso n. 12625/17)

SENTENZA

Art 4 P4 • Divieto di espulsioni collettive di stranieri • Respingimento di un migrante in una ristretta fascia di territorio dello Stato al di fuori di una barriera di frontiera equivalente ad espulsione • Carattere collettivo dell'espulsione del ricorrente, dopo un ingresso irregolare ma non perturbante, in assenza di una decisione individuale, nonostante l'accesso limitato ai mezzi di ingresso legale privi di procedure formali e garanzie • Mancanza di decisione di respingimento su base individuale quale conseguenza della condotta stessa del ricorrente
Art 13 (+ Art 4 P4) • Mancanza di un ricorso effettivo contro l'espulsione

STRASBURGO

8 luglio 2021

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



Nel caso Shahzad c. Ungheria,

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

Ksenija Turković, *Presidente*,

Péter Paczolay,

Krzysztof Wojtyczek,

Alena Poláčková,

Raffaele Sabato,

Lorraine Schembri Orland,

Ioannis Ktistakis, *giudici*,

and Renata Degener, *Cancelliere di Sezione*,

Visti:

il ricorso (n. 12625/17) contro l'Ungheria 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 un cittadino pakistano, il sig. Khurram Shahzad ("il ricorrente"), il 10 febbraio 2017;

la decisione di notificare il ricorso al Governo ungherese ("il Governo");

la decisione di dare priorità alla domanda (Articolo 41 del Regolamento della Corte);

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

dopo aver deliberato in camera di consiglio il 15 giugno 2021,

emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. Il caso riguarda la misura di "fermo e scorta" introdotta dalla Legge sulle frontiere dello Stato ungherese, che autorizzava la polizia ungherese a trasferire senza alcuna decisione i cittadini stranieri il cui soggiorno nel territorio ungherese è irregolare sul versante esterno della barriera di frontiera ungherese (al confine con la Serbia). Il ricorrente, che, insieme a altri undici migranti, è stato sottoposto a tale misura nell'agosto del 2016, ha lamentato di essere stato parte di un'espulsione collettiva, in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione. Ha lamentato inoltre di non avere avuto a sua disposizione un ricorso effettivo.

I FATTI

2. Il ricorrente è nato nel 1986 e vive a Gujrat, Pakistan. È rappresentato dall'avvocato B. Pohárnok, del foro di Budapest.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente presso il Ministero della Giustizia, Mr Z. Tallódi.

4. I fatti in causa, presentati dalle parti, possono essere così sintetizzati.

I. I FATTI ANTECEDENTI AGLI EVENTI LAMENTATI

5. Secondo il ricorrente, egli ha lasciato il Pakistan nel 2008 o nel 2009 perché era stato soggetto a ripetuti maltrattamenti da parte di membri delle forze militari pachistane. Successivamente è rimasto in Grecia fino al 2011, quando ha tentato di fare ingresso in altri Paesi europei, ma sarebbe stato respinto dalla Serbia e rimpatriato in Grecia.

6. Viaggiando nuovamente attraverso la Macedonia del nord, il ricorrente è arrivato in Serbia per la seconda volta nell'aprile del 2016. Ha affermato di aver provato a richiedere asilo nel campo di Krnjača e a Subotica, ma entrambe le volte gli è stato negato senza che le sue domande di asilo fossero esaminate. Successivamente, il ricorrente ha tentato di entrare in Ungheria attraverso una delle zone di transito ungheresi e ha richiesto alla persona (un uomo afgano) che all'epoca gestiva la lista d'attesa di inserirvi il suo nominativo. Egli avrebbe rifiutato di farlo, dicendo al ricorrente che non potevano essere inseriti uomini celibi. Occasionalmente gli è stato permesso di rimanere all'interno del campo, ma per lo più è rimasto solo senza sistemazione e cibo adeguati.

7. Durante questo periodo, il ricorrente ha provato a fare ingresso irregolarmente in Ungheria, ma è stato fermato dalla polizia ungherese e immediatamente inviato sul versante esterno della barriera di frontiera.

II. IL FERMO DEL RICORRENTE E IL SUO RIMPATRIO IN SERBIA IL 12 AGOSTO 2016

8. La sera dell'11 agosto 2016 il ricorrente ha nuovamente attraversato irregolarmente il confine serbo-ungherese, praticando un foro nella recinzione di confine con altri undici pachistani. Avevano camminato per circa otto ore prima di fermarsi in un campo di grano tra Katymár e Madaras nella contea di Bács-Kiskun. Verso le 11 a.m. del 12 agosto 2016 sono stati intercettati da agenti della polizia ungherese. Il gruppo di uomini è stato poi accerchiato dagli agenti ed è stato chiesto loro di cosegnare gli effetti personali, che sono stati ispezionati e poi restituiti. Il ricorrente ha riferito agli agenti di volere richiedere asilo, ma uno di loro ha risposto "l'asilo è chiuso". Successivamente, sono arrivati due inquirenti e qualcuno che parlava urdu e ungherese. Il ricorrente ha nuovamente richiesto asilo ma gli è stato detto che "non [poteva] chiedere asilo". Uno dei due inquirenti ha interrogato il gruppo per verificare se si trattasse di trafficanti. I due inquirenti e la persona che parlava urdu sono poi andati via. Il gruppo è rimasto con gli altri agenti, che sono stati successivamente identificati (si veda *infra*, paragrafo 15) come agenti di polizia e di controllo delle frontiere di Bácsbokod e due agenti slovacchi in uniforme verde che effettuavano controlli alle frontiere nel quadro della cooperazione tra i Paesi del Gruppo di Visegrad (ossia

Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia, anche conosciuti come “I Quattro di Visegrad” o “V4”).

9. Gli uomini fermati sono stati condotti per una ventina di minuti fino alla barriera di confine. Le riprese video, fornite al rappresentante del ricorrente nel corso dell’indagine penale (si veda *infra*, paragrafo 15), mostrano il ricorrente e gli altri undici uomini in piedi di fronte a un furgone verde e il ricorrente che legge un documento. Sono circondati da agenti in abiti blu, verde scuro e militari. Dopo che il ricorrente ha finito di leggere, uno degli agenti di polizia prende il documento e si sente qualcuno dire “capisci” e pochi secondi dopo “vai”.

Il ricorrente e gli altri undici uomini passano poi attraverso un varco nella recinzione. Secondo le informazioni fornite nella successiva indagine penale (si veda *infra*, paragrafo 15), ciò è avvenuto alle 3.25 p.m. Dall’altro versante (esterno) della barriera di frontiera, si possono osservare alcuni agenti in uniforme blu che circondano il gruppo e danno ordini. Secondo il fascicolo penale (si veda *infra*, paragrafo 15), tali agenti provenivano dalla polizia della Contea di Baranya (in particolare la stazione di polizia di Siklós). Si sente uno degli agenti ordinare agli uomini di sedersi dopo aver attraversato la recinzione. La registrazione video si interrompe quando l’ultimo uomo passa il varco di confine e si siede come ordinato dalla polizia. Secondo il ricorrente, successivamente gli agenti di polizia ungherese hanno picchiato lui e gli altri uomini del gruppo, ordinandogli poi di andare in Serbia.

10. Dalle informazioni raccolte durante l’indagine penale (si veda *infra*, paragrafo 15) risulterebbe che almeno undici agenti erano presenti sul versante interno ed esterno della frontiera al momento dell’esecuzione della misura in questione.

11. Dopo il loro allontanamento, il ricorrente e gli altri uomini del gruppo hanno camminato per circa 10-15 km fino al villaggio serbo di Bajmok, poi hanno preso un bus e un taxi fino al centro di accoglienza per migranti di Subotica. Da lì il ricorrente è stato portato in ambulanza in un ospedale vicino. Più tardi quella sera, alle 11.30, ha rilasciato una dichiarazione alla polizia serba alla stazione di polizia di Subotica, descrivendo l’attraversamento della frontiera e il seguente fermo, i presunti pestaggi e il rimpatrio in Serbia.

12. Secondo le informazioni ottenute sulla sede della Polizia nazionale (NPH) dal rappresentante del ricorrente, ci sono stati tre casi di “fermo e scorta” nella contea di Bács-Kiskun il 12 agosto 2016, che hanno interessato trentasette persone. Tra queste c’erano dodici pachistani che sono stati fermati alle 11.10 a.m. vicino Katymár e scortati sul versante esterno della barriera di frontiera da agenti di polizia ungheresi. In tutti i casi sono state scattate immagini e registrati suoni.

13. Nei rapporti ufficiali e nella corrispondenza relativi alla denuncia penale del ricorrente (si veda *infra*, paragrafo 15), gli agenti di polizia coinvolti hanno affermato che il gruppo, all’uscita del varco di confine ungherese, era stato diretto verso le zone di transito ungherese. Tuttavia, le

dichiarazioni rilasciate durante le indagini dagli agenti che si trovavano sul versante esterno della barriera di frontiera e che impartivano gli ordini indicano che il gruppo era diretto verso il territorio serbo. Hanno spiegato che per motivi di sicurezza avevano ordinato ai migranti di sedersi per poi allontanarli dalla recinzione. Secondo uno degli agenti di polizia, ai migranti è stato permesso di lasciare l'area solo contemporaneamente e in gruppo. Due agenti hanno testimoniato che il loro superiore aveva ordinato di assicurarsi che tutti i migranti allontanati si dirigessero verso un'unica destinazione – in Serbia, impedendo di diffondersi lungo la barriera di confine in due direzioni e di tentare di attraversare nuovamente la barriera di confine.

III. L'ACCESSO ALLE ZONE DI TRANSITO

14. Durante la procedura di polizia in questione, il ricorrente è stato costretto ad attraversare la barriera di confine vicino Katymár. La distanza tra questa località e la zona di transito di Tompa è di circa 40 km. La restante zona di transito, la zona di transito di Rösztke, dista 84 km. Secondo il ricorrente, al momento del suo allontanamento, l'Ungheria aveva fissato limiti di ammissione giornalieri – quindici persone per zona di transito. Inoltre, coloro che desideravano entrare dovevano registrarsi in una lista di attesa gestita da uno dei migranti (“il gestore della lista”), nominato da altri migranti in attesa con l'assistenza dell'ufficio serbo per l'asilo. Il gestore della lista presentava la lista d'attesa agli agenti dell'Ufficio Ungherese per l'Immigrazione e l'Asilo (UIA), che restituiva quotidianamente la lista aggiornata, con le istruzioni su chi sarebbe potuto entrare quel giorno nella zona di transito. Il gestore della lista comunicava tali informazioni ai migranti in attesa e/o all'ufficio serbo per l'asilo. La selezione di coloro che potevano entrare in una delle zone di transito era basata esclusivamente su questa lista di attesa e non c'erano altri mezzi per avere accesso fisico alle zone di transito o agli agenti dell'UIA.

IV. GLI EVENTI SUCCESSIVI

15. Il rappresentante del ricorrente ha presentato una denuncia penale in relazione al presunto maltrattamento del ricorrente. Un'indagine penale è stata aperta il 24 ottobre 2016 dalla Procura investigativa regionale di Szeged. Le prove raccolte confermano che il “fermo e scorta” del ricorrente e degli altri uomini del gruppo è avvenuto il 12 agosto 2016. Nel corso delle indagini, quindici agenti coinvolti nell'evento hanno rilasciato dichiarazioni, compreso due agenti slovacchi. Il 9 febbraio 2018 il Dipartimento per il terrorismo, il riciclaggio e gli affari militari presso la Procura generale ha confermato la decisione di chiudere l'indagine. Durante le indagini, non sono state contestate dalle autorità investigative né l'identità del ricorrente né l'esistenza

delle lesioni. Tuttavia, secondo le autorità, non è stato possibile stabilire al di là di ogni dubbio che le lesioni fossero state inflitte dalla polizia ungherese.

16. A seguito di questi eventi, il ricorrente è rimasto in Serbia per altri tre mesi. Avrebbe tentato, senza successo, di far registrare la sua richiesta di asilo in Serbia e di avere accesso alle zone di transito ungheresi. Nelle sue istanze alla Corte, ha corretto la sua affermazione iniziale secondo cui era stato oggetto di un respingimento a catena verso la Macedonia del Nord, spiegando che in realtà era tornato in Pakistan volontariamente alla fine del 2016.

QUADRO GIURIDICO E PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO INTERNO

17. Le parti rilevanti dell'articolo 1 della legge n. LXXXIX del 2007 sulle frontiere dello Stato (di seguito "la legge sulle frontiere dello Stato") enuncia quanto segue:

“(1) Conformemente alla presente [legge], è possibile utilizzare, nel territorio ungherese, una striscia [di terra] di 60 metri a partire dal tracciato della frontiera esterna quale definita all'articolo 2(2) del Codice frontiere Schengen, o dai segni di demarcazione della frontiera, al fine di costruire, impiantare e gestire strutture per la protezione dell'ordine alla frontiera – comprese quelle di cui all'articolo 15/A – e di svolgere i compiti riguardanti la difesa e la sicurezza nazionali, la gestione delle catastrofi, la sorveglianza delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione.

(1a) La polizia può, nel territorio ungherese, fermare i cittadini stranieri il cui soggiorno nel territorio ungherese è irregolare, all'interno di una striscia [di terra] di 8 km a partire dal tracciato della frontiera esterna quale definita all'articolo 2(2) del Codice frontiere Schengen o dai segni di demarcazione della frontiera, e scortarli al di là dell'ingresso della struttura più vicina di cui al paragrafo 1, salvo in caso di sospetto di reato”.

18. L'articolo 15/A della legge sulle frontiere dello Stato dispone quanto segue:

“(1) Nella zona cui all'articolo 5(1) può essere istituita una zona di transito che funga da luogo di soggiorno temporaneo per i richiedenti asilo o protezione sussidiaria e da luogo in cui si svolgono le procedure in materia di asilo e di polizia degli stranieri e che ospiti le strutture necessarie a tal fine.

(2) Il richiedente protezione internazionale che si trovi nella zona di transito può entrare nel territorio ungherese se l'autorità competente in materia di asilo adotta una decisione di riconoscimento della protezione internazionale; se sono soddisfatte le condizioni per lo svolgimento di una procedura di asilo, in conformità alle norme generali, o se occorre applicare le disposizioni di cui all'articolo 71/A(4) e (5) della legge sul diritto di asilo.

(3) Nella zona di transito, gli organismi pubblici assolvono le proprie funzioni ed esercitano i propri poteri conformemente alle disposizioni legislative ad essi applicabili”.

19. L'articolo 71/A della legge n. LXXX del 2007 sul diritto di asilo (di seguito "la legge sul diritto di asilo") prevede che:

“(1) Se il cittadino straniero inoltra la propria domanda nella zona di transito prima di fare ingresso nel territorio ungherese oppure dopo essere stato fermato nel territorio ungherese all'interno di una striscia di 8 km a partire dal tracciato della frontiera esterna, come definita dal [l'articolo 2(2)] del Codice [frontiere] Schengen o dai [segni di demarcazione] della frontiera, ed essere stato scortato al di là dell'ingresso di una struttura per la protezione dell'ordine alla frontiera, come prevista dalla legge sulle frontiere dello Stato, le disposizioni del presente capo [sulla procedura per il riconoscimento quale rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria] si applicano [fatte salve le deroghe previste dal presente articolo].

(2) Pendente la procedura di frontiera, i richiedenti asilo non beneficiano dei diritti di cui all'articolo 5(1)(a) e (c) [il diritto a stare nel territorio ungherese e a lavorare nel rispetto di alcune condizioni].

(3) L'autorità competente in materia di asilo statuisce in via prioritaria sull'ammissibilità della domanda di asilo, al più tardi entro gli 8 giorni successivi al suo inoltro. Essa notifica senza indugio la propria decisione.

(4) Se sono decorse quattro settimane dalla data di inoltro della domanda, l'autorità competente in materia di polizia degli stranieri autorizza l'ingresso nel territorio ungherese, in conformità alla norma di diritto applicabile.

(5) Se la domanda non è inammissibile, l'autorità competente in materia di polizia degli stranieri autorizza l'ingresso nel territorio ungherese, in conformità alla norma di diritto applicabile.

(6) Se il richiedente è autorizzato ad entrare nel territorio ungherese, l'autorità competente in materia di asilo svolge la procedura di asilo in conformità alle norme generali.

(7) Le norme che governano la procedura di frontiera non si applicano alle persone che necessitano di un trattamento particolare”.

20. A seguito di una richiesta di informazioni da parte del Comitato Helsinki ungherese, il 20 ottobre 2016, il Commissario capo della Polizia nazionale ha spiegato che, nel corso dell'applicazione della misura di cui all'articolo 5 della legge sulle frontiere dello Stato, la polizia ha informato gli interessati della illegittimità del loro ingresso in territorio ungherese, lo scopo della misura di cui all'articolo 5 e la possibilità di richiedere asilo nelle zone di transito, e li hanno scortati attraverso il varco di frontiera più vicino all'altro versante della barriera di confine. Inoltre, la polizia non ha registrato alcun dato personale nel corso della procedura ma ha potuto scattare foto e fare registrazioni.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI DELL'UNIONE EUROPEA

21. Per quanto riguarda il diritto e la prassi dell'Unione europea, si veda *N.D. e N.T. c. Spagna* ([GC], nn. 8675/15 e 8697/15, §§ 41-43, 45-48 e 50-51, 13 febbraio 2020) e la giurisprudenza riassunta in *Khlaifia e altri c. Italia* ([GC], n. 16483/12, §§ 42-45, 15 dicembre 2016).

22. Le pertinenti disposizioni della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (“la Direttiva rimpatri”) statuiscono:

Articolo 3 - Definizioni

“Ai fini della presente direttiva, si intende per:

...

5. ‘allontanamento’ l’esecuzione dell’obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro;

...”

Articolo 5 - Non-refoulement, interesse superiore del bambino, vita familiare e condizioni di salute

“Nell’applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono nella debita considerazione:

(a) l’interesse superiore del bambino;

(b) la vita familiare;

(c) le condizioni di salute del Cittadino di un paese terzo interessato e rispettano il principio di non-refoulement.”

Articolo 6 – Decisione di rimpatrio

“1. Gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi da 2 a 5.

...”

Articolo 12 - Forma

“1. Le decisioni di rimpatrio e, ove emesse, le decisioni di divieto d’ingresso e le decisioni di allontanamento sono adottate in forma scritta, sono motivate in fatto e in diritto e contengono informazioni sui mezzi di ricorso disponibili.

Le informazioni sui motivi in fatto possono essere ridotte laddove la legislazione nazionale consenta che il diritto di informazione sia limitato, in particolare per salvaguardare la sicurezza nazionale, la difesa, la pubblica sicurezza e per la prevenzione, le indagini, l’accertamento e il perseguimento di reati.

...”

Articolo 13 – Mezzi di ricorso

“1. Al cittadino di un paese terzo interessato sono concessi mezzi di ricorso effettivo avverso le decisioni connesse al rimpatrio di cui all’articolo 12(1) o per chiederne la revisione dinanzi ad un’autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza.

...”

23. Le disposizioni pertinenti 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 (“la Direttiva procedure”) statuiscono:

Articolo 3 – Ambito di applicazione

“1. La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale.

...”

Articolo 6 – Accesso alla procedura

“1. Quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda.

Se la domanda di protezione internazionale è presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale, gli Stati membri provvedono affinché la registrazione sia effettuata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda.

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.

2. Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima. Qualora il richiedente non presenti la propria domanda, gli Stati membri possono applicare di conseguenza l'articolo 28.

3. Fatto salvo il paragrafo 2, gli Stati membri possono esigere che le domande di protezione internazionale siano introdotte personalmente e/o in un luogo designato.

4. In deroga al paragrafo 3, una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando un formulario sottoposto dal richiedente o, qualora sia previsto nel diritto nazionale, una relazione ufficiale è pervenuta alle autorità competenti dello Stato membro interessato.

5. Qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono stabilire che tale termine sia prorogato di dieci giorni lavorativi”.

24. La Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (“la Direttiva accoglienza”) si applica a tutti i cittadini di paesi terzi o apolidi che presentano una domanda di protezione internazionale sul territorio di uno Stato membro,

comprese la frontiere, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale. Tra l'altro, essa disciplina la residenza e la libera circolazione e le condizioni dei trattenimento.

25. Dopo aver espresso più volte le proprie perplessità circa la compatibilità con il diritto dell'UE della normativa ungherese in materia di asilo, la Commissione europea, il 21 dicembre 2018, ha proposto ricorso per inadempimento innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione ("CGUE"), chiedendo di dichiarare il contrasto della legislazione ungherese in materia di asilo e di controllo delle frontiere con alcune disposizioni delle Direttive 2008/115/CE, 2013/32/UE e 2013/33/UE. Nel suo ricorso, la Commissione ha criticato l'Ungheria, in particolare, per aver limitato l'accesso alla procedura di protezione internazionale, istituito un meccanismo di sistematico trattenimento dei richiedenti tale protezione e riconducendo con la forza, in un lembo di terra alla frontiera, i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno era irregolare, senza rispettare le garanzie previste dalla Direttiva 2008/115/CE.

La CGUE, riunita in Grande Camera, ha valutato la conformità dell'Ungheria alle Direttive in relazione al periodo fino all'8 febbraio 2018. Il 17 dicembre 2020 ha accolto la gran parte del ricorso della Commissione (C-808/18). Oltre alla normativa in vigore al momento dell'allontanamento del ricorrente nel caso di specie, la sentenza della CGUE tiene anche conto delle novità legislative introdotte nel 2017, in particolare la legge n. XX del 2017 sulla modifica di alcune leggi relative al rafforzamento della procedura condotta nell'area di frontiera sorvegliata. Le seguenti conclusioni della CGUE sono di particolare rilevanza per il presente caso:

“118 Ne consegue che la Commissione ha dimostrato, in modo sufficientemente documentato e circostanziato, l'esistenza, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire l'8 febbraio 2018, di una prassi amministrativa costante e generalizzata delle autorità ungheresi volta a limitare l'accesso alle zone di transito di Röscke e di Tompa in modo sistematico e talmente drastico che i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che, arrivando dalla Serbia, desideravano accedere, in Ungheria, alla procedura di protezione internazionale si sono trovati di fronte alla quasi impossibilità pratica di presentare una domanda di protezione internazionale in Ungheria.

...

121 ... occorre anzitutto rilevare che tale Stato membro nega, certamente, il fatto che istruzioni amministrative abbiano avuto lo scopo di limitare il numero quotidiano di domande di protezione internazionale che possono essere presentate in ciascuna delle zone di transito di Röscke e di Tompa.

122 Tuttavia, oltre al fatto che tale affermazione è formalmente contraddetta dalle relazioni menzionate ai punti 115 e 116 della presente sentenza, l'Ungheria non ha spiegato, in modo giuridicamente adeguato, la ragione per la quale, nell'asserita assenza di istruzioni del genere, erano state elaborate liste d'attesa, di cui essa ha ammesso

SENTENZA SHAHZAD c. UNGHERIA

l'esistenza, al fine di fissare l'ordine in cui le persone che si trovavano in Serbia, nelle immediate vicinanze delle zone di transito di Röszke e di Tompa, e che desideravano presentare una domanda di protezione internazionale in una di tali zone di transito, avrebbero potuto entrarvi.

123 A tal riguardo, e quand'anche, come sostenuto dall'Ungheria, le autorità ungheresi non abbiano partecipato all'elaborazione di tali liste né influito sull'ordine di accesso alle zone di transito così stabilito dalle suddette liste, resta il fatto che l'esistenza stessa di queste ultime deve essere considerata l'inevitabile conseguenza della prassi rilevata al punto 118 della presente sentenza.

124 Peraltro, non può essere accolto neppure l'argomento dell'Ungheria secondo cui la progressiva scomparsa delle importanti file d'attesa davanti all'ingresso di dette zone di transito dimostrerebbe che non esiste alcuna restrizione d'ingresso in tali zone di transito.

125 Infatti, è pacifico che non è disponibile alcuna infrastruttura nella striscia di terra che separa la frontiera serbo-ungherese dal portale d'ingresso delle zone di transito di Röszke e Tompa, ragion per cui è estremamente difficile restarvi per un lungo periodo. Inoltre, come giustamente sottolineato dalla Commissione, dalle relazioni depositate in allegato al suo ricorso si può dedurre che l'importanza delle file d'attesa davanti all'ingresso di ciascuna delle zone di transito è diminuita a partire dalla data in cui sono apparse le liste d'attesa menzionate al punto 122 della presente sentenza, in quanto solo le persone situate in una posizione utile in tali liste sono condotte, dalle autorità serbe, nella striscia di terra che separa la frontiera serbo-ungherese dal portale d'ingresso della zona di transito interessata, il giorno prima della data in cui è previsto che tali persone possano entrare in detta zona di transito.

126 Ne consegue che la scomparsa delle importanti file d'attesa davanti all'ingresso delle zone di transito di Röszke e di Tompa non può rimettere in discussione il rilievo secondo cui le autorità ungheresi hanno deciso di limitare drasticamente l'accesso a tali zone.

127 Infine, sebbene, come ricorda l'Ungheria, spetti certamente agli Stati membri assicurarsi, in particolare, dell'attraversamento regolare delle frontiere esterne, conformemente al regolamento 2016/399, il rispetto di un simile obbligo non può tuttavia giustificare la violazione dell'articolo 6 della direttiva 2013/32 da parte degli Stati membri.

128 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 6 della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 3 della stessa, prevedendo che le domande di protezione internazionale provenienti da cittadini di paesi terzi o da apolidi che, arrivando dalla Serbia, desiderano accedere, nel suo territorio, alla procedura di protezione internazionale possano essere presentate solo nelle zone di transito di Röszke e Tompa, e adottando nel contempo una prassi amministrativa costante e generalizzata che limita drasticamente il numero di richiedenti autorizzati a entrare quotidianamente in tali zone di transito.

...

254 Nel caso di specie, in primo luogo, occorre rilevare che l'Ungheria non nega che, in forza dell'articolo 5(1b) della legge sulle frontiere dello Stato, i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel suo territorio è irregolare possano essere oggetto di una riconduzione forzata al di là della barriera di frontiera, senza rispettare, in via preliminare, le procedure e le garanzie previste all'articolo 5, all'articolo 6(1) all'articolo 12(1) e all'articolo 13(1) della direttiva 2008/115. A tal riguardo, occorre

SENTENZA SHAHZAD c. UNGHERIA

sottolineare che le garanzie che circondano l'intervento dei servizi di polizia, fatte valere dall'Ungheria e riassunte al punto 240 della presente sentenza, non possono, evidentemente, essere considerate corrispondenti alle garanzie previste dalla direttiva 2008/115.

255 In secondo luogo, contrariamente a quanto sostiene l'Ungheria, occorre assimilare la riconduzione forzata di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare al di là della barriera di frontiera eretta sul suo territorio a un allontanamento da tale territorio.

256 Infatti, se è vero che, ai sensi dell'articolo 3(5) della direttiva 2008/115, per allontanamento si intende il trasporto fisico fuori dallo Stato membro in esecuzione di un obbligo di rimpatrio, resta il fatto che le garanzie che circondano le procedure di rimpatrio e di allontanamento previste da tale direttiva sarebbero private del loro effetto utile se uno Stato membro potesse dispensarsene, anche quando esso proceda ad uno spostamento forzato di un cittadino di un paese terzo, il quale equivale, in pratica, al suo trasporto fisico al di fuori del suo territorio.

257 Orbene, l'Ungheria ammette che lo spazio che si situa tra la barriera di frontiera, al di là della quale i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare possono essere ricondotti forzatamente, e la frontiera serbo-ungherese si limita a una stretta striscia di terra priva di qualsiasi infrastruttura. Dopo essere stato ricondotto forzatamente dalle autorità di polizia ungheresi in tale stretta striscia di terra, il cittadino di un paese terzo non ha quindi altra scelta se non quella di lasciare il territorio ungherese e di recarsi in Serbia per poter alloggiarsi e nutrirsi.

258 A tal riguardo, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sostiene l'Ungheria, tale cittadino non dispone della possibilità effettiva di entrare, a partire da tale striscia di terra, in una delle due zone di transito di Röszke e di Tompa per presentarvi una domanda di protezione internazionale.

259 Come rilevato al punto 128 della presente sentenza, esisteva infatti, almeno fino alla scadenza del termine fissato nel parere motivato inviato dalla Commissione all'Ungheria [8 febbraio 2018], una prassi costante e generalizzata delle autorità ungheresi consistente nel ridurre drasticamente l'accesso a tali zone di transito, che rendeva del tutto illusoria la possibilità, per un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno era irregolare ricondotto forzatamente al di là della barriera di frontiera, di entrare, in tempi brevi, in una delle suddette zone di transito.

...

266 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che, consentendo l'allontanamento di tutti i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio nazionale è irregolare, ad eccezione di quelli che sono sospettati di aver commesso un reato, senza rispettare le procedure e le garanzie previste all'articolo 5, all'articolo 6(1), all'articolo 12(1) e all'articolo 13(1) della direttiva 2008/115, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tali disposizioni".

26. Il 27 gennaio 2021 Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, ha annunciato la sospensione di tutte le attività operative in Ungheria fino all'esecuzione da parte di quest'ultima della sentenza della CGUE di cui sopra. In precedenza, il 14 ottobre 2016, anche il Responsabile dei diritti fondamentali di Frontex ha espresso preoccupazione per le potenziali violazioni dei diritti umani relative alle politiche migratorie alla

frontiera ungherese (FRO observations, Situation at the Hungarian-Serbian border, 2016). La situazione è stata così descritta:

“La regola degli 8-km, che consente alle guardie di frontiera ungheresi di rinviare in Serbia i migranti fermati entro 8 km dal confine serbo senza alcuna registrazione o possibilità di richiedere la protezione internazionale, pone gravi rischi al diritto di asilo (Art. 18 [della Carta dei diritti fondamentali]), al divieto di non-refoulement (Art. 19) in quanto la Serbia non è un paese sicuro secondo l’UNHCR; e al divieto di espulsioni collettive (Art. 19).

Le tattiche coercitive (es., percosse, morsi di cane, spray al peperoncino) presumibilmente utilizzate per far rispettare la regola degli 8-km hanno portato a incidenti che ledono il diritto alla dignità umana (Art. 1); il diritto alla vita (Art. 2); il diritto all’integrità della persona (Art. 3); e il divieto di trattamenti inumani o degradanti (Art. 4).

Il limite di ingresso in Ungheria di 30 richiedenti asilo al giorno impedisce il diritto di asilo (Art. 19) di coloro che sono costretti ad attendere in Serbia, in particolare dei gruppi vulnerabili per i quali non esiste un sistema di priorità. Inoltre, la terribile situazione umanitaria sul versante serbo può avere un impatto negativo sul diritto alla dignità umana (Art. 1) e sui diritti del bambino (Art. 24).”

III. DOCUMENTI DEL CONSIGLIO D’EUROPA

27. I documenti pertinenti del Consiglio d’Europa sono citati in *N.D. e N.T.* (citata *supra*, §§ 53, 54 e 59).

28. In un rapporto (SG/Inf(2017)33) datato 13 ottobre 2017 relativo alla missione esplorativa del giugno 2017 dell’ambasciatore Tomáš Boček, Rappresentante speciale del Segretario generale del Consiglio d’Europa per la migrazione e i rifugiati, sono svolte le seguenti osservazioni riguardo alla Serbia e alle zone di transito di Röszke e Tompa in Ungheria:

“Quasi tutti i migranti che abbiamo incontrato nei centri di asilo e accoglienza visitati in Serbia hanno lamentato i lunghi tempi di attesa, nella maggior parte dei casi di mesi, prima che arrivasse il proprio turno nella “lista per l’Ungheria”.

...

Mi risulta che la lista d’attesa per l’ingresso in Ungheria sia uno strumento pratico informale che regola il flusso migratorio dalla Serbia verso l’Ungheria. Le autorità dei due paesi non hanno formale competenza su di esso, non svolgono alcun ruolo formale nella sua compilazione e non comunicano formalmente tra loro su nessun aspetto relativo a tale lista. Tuttavia, diverse discussioni mi hanno portato a concludere che i membri dello staff del Commissariato Serbo per i rifugiati e la migrazione sono coinvolti in maniera informale nella nomina dei leader della comunità e nell’inclusione dei nominativi nella lista d’attesa. Diverse persone ci hanno segnalato che le informazioni sul loro posto in tale lista sono state loro comunicate dal personale del Commissariato. Sono state sollevate diverse accuse da migranti e rifugiati riguardo al fatto di aver dovuto pagare tangenti per essere inclusi o posizionati più in alto nella lista d’attesa. Ho anche sentito che migranti e rifugiati che non erano stati in grado di pagare la quota richiesta sono stati posizionati più in basso nella lista o che i loro nominativi sono completamente spariti.

SENTENZA SHAHZAD c. UNGHERIA

Nonostante la mancanza di uno status ufficiale, la lista d'attesa per l'ammissione in Ungheria determina *de facto* il tempo che i migranti e i rifugiati trascorrono effettivamente nei centri di asilo e accoglienza in Serbia, che nella maggior parte dei casi è di diversi mesi...

...

Inoltre, il grado di informalità e la mancanza di trasparenza con cui viene compilata tale lista d'attesa generano ampio sospetto di corruzione. Molti migranti e rifugiati preferiscono avere a che fare con i trafficanti piuttosto che aspettare per tanto tempo che arrivi il proprio turno nella lista. Pertanto, la lista d'attesa va vista come uno dei tanti elementi che contribuiscono a creare un ambiente favorevole per il traffico di migranti sia in Serbia che in Ungheria.

...

I respingimenti di migranti e rifugiati da parte delle autorità competenti senza conoscere e valutare le richieste di asilo sollevano preoccupazioni in merito al rispetto del principio di non respingimento, che richiede agli Stati di astenersi dal rimuovere i richiedenti asilo senza una valutazione individuale dei loro casi.

...

A causa delle quote che limitano l'ammissione a Röszke e Tompa, molti migranti e rifugiati cercano di entrare illegalmente in Ungheria...Tuttavia, durante uno stato di crisi causato dalla migrazione di massa e dichiarato dal governo, le richieste di asilo possono essere presentate soltanto nelle zone di transito. I migranti e i rifugiati che hanno fatto ingresso illegale in Ungheria e che sono stati fermati raramente sono portati in tali zone. Durante la nostra visita in Serbia, in particolare nei centri di accoglienza di Sombor e Obrenovac, abbiamo incontrato diverse persone, compresi minori non accompagnati, che hanno affermato di essere stati fermati dalla polizia ungherese nel territorio ungherese e, successivamente, di essere stati riportati in Serbia senza passare per le zone di transito. Hanno affermato che la polizia aveva usato violenza contro di loro; ed erano stati picchiati o aggrediti dai cani.

...

Se è vero che, in generale, l'obiettivo di migranti e rifugiati entrati illegalmente in Ungheria è solo quello di transitare attraverso l'Ungheria verso i paesi di destinazione, è chiaro che, in pratica, essi non hanno una concreta opportunità di esprimere la propria volontà di richiedere asilo nel territorio ungherese ed accedere alla procedura di asilo”.

IV. ALTRI TESTI INTERNAZIONALI

29. Gli strumenti e i rapporti internazionali pertinenti sono riassunti in *N.D. e N.T.* (citata *supra*, §§ 62-67).

30. Nel maggio 2016 l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), ha presentato le sue osservazioni sulle misure legali restrittive e sulle successive pratiche adottate tra luglio 2015 e marzo 2016 in Ungheria riguardanti rifugiati e richiedenti asilo. Ha rilevato, *inter alia*, quanto segue:

“22. Dopo che le zone di transito sono diventate operative il 15 settembre 2015, il Ministro degli Interni ha informato l'UNHCR che un massimo di 10 richiedenti asilo sarebbe stato autorizzato ad entrare in ogni zona di transito in qualsiasi momento e che

SENTENZA SHAHZAD c. UNGHERIA

un massimo di 100 richiedenti asilo al giorno per zona sarebbe stato preso in carico dall'OIN tra le 06:00 e le 22:00. Il 21 febbraio 2016, tale capacità è stata ridotta a 50 persone al giorno e, il 22 marzo, a seguito dell'introduzione del livello 2 di sicurezza in tutto il Paese, è stata ulteriormente ridotta a 30 persone al giorno. Tuttavia, tali soglie potrebbero essere incompatibili con gli obblighi assunti dall'Ungheria ai sensi del diritto dell'UE. La Direttiva UE sulle procedure di asilo (rifusione) prevede espressamente disposizioni per assicurare il rispetto dei principi e delle garanzie di base nel caso arrivi un numero elevato di richiedenti asilo che vanno trattati nell'ambito delle procedure di frontiera.

23. In pratica, l'OIN non ha registrato 100 richieste di asilo al giorno. Tra il 15 e il 19 settembre 2015, diverse migliaia di persone sono arrivate a Röszke desiderose di entrare in Ungheria e sono state costrette ad accamparsi davanti all'ingresso della zona di transito senza acqua, cibo o riparo.

Molti sono partiti per la Croazia dopo aver aspettato due giorni o più e solo 352 persone sono state autorizzate a entrare e presentare richiesta di asilo. Dopo il 22 settembre 2015, l'UNHCR ha osservato che gli uomini single e le persone che non avevano visibilmente bisogno di cure speciali erano attivamente scoraggiati dall'avvicinarsi alle zone di transito. Gli interpreti ufficiali – ingaggiati dal governo – dicevano loro che le domande di asilo sarebbero state respinte. Alle persone vulnerabili non è stata assegnata una priorità sistematica e la mancanza di un chiaro sistema di ammissione ha portato frustrazione tra i richiedenti asilo. Le famiglie con bambini piccoli devono aspettare fuori dalla zona di transito senza riparo, acqua o cibo. Non vengono fornite informazioni sulle procedure e l'attività di interpretazione non è sempre disponibile”.

31. Ad agosto 2016 l'UNHCR, nell'Aggiornamento sulla risposta alle emergenze per i rifugiati in Europa #30, ha riportato quanto segue in merito alle zone di pre-transito di Röszke e Tompa:

“Le autorità serbe, l'UNHCR, i partner e i leader delle comunità di rifugiati hanno continuato a incoraggiare i richiedenti asilo a trasferirsi nei centri governativi invece di accamparsi in spazi aperti al confine ungherese. Di conseguenza, il numero di richiedenti asilo che soggiornano all'aperto sul versante serbo di fronte alle zone di transito ungheresi ai valichi di Horgos e Kelebija è sceso a 280 alla fine del mese, rispetto al picco di oltre 1.000 a fine luglio. Le autorità ungheresi hanno continuato ad ammettere quotidianamente circa 30 richiedenti asilo attraverso le zone di transito di Horgoš e Kelebija [queste sono le zone di transito di Röszke e Tompa]. Allo stesso tempo, ad agosto, l'UNHCR e i suoi partner hanno incontrato oltre 550 persone che lamentavano di essere state respinte dall'Ungheria senza poter accedere alle procedure di asilo e alla protezione in Ungheria. Tra queste, in diversi casi sono state sollevate gravi accuse di uso della forza durante i [respingimenti]. L'UNHCR resta profondamente preoccupata per le norme restrittive, per l'aumento delle denunce di violenza e per il deteriorarsi della situazione al confine con la Serbia. Quasi 800 richiedenti asilo e migranti sono entrati in Ungheria ad agosto, di cui 345 sono stati arrestati dalla polizia all'interno del paese per aver attraversato il confine in maniera irregolare, mentre 418 persone sono entrate attraverso le zone di transito al confine con la Serbia. Dall'entrata in vigore del nuovo regolamento di frontiera il 5 luglio 2016, che consente alla polizia di riportare sull'altro versante della barriera di frontiera le persone intercettate entro 8 km dalla frontiera, la polizia ha riferito che a 8.201 persone è stato impedito l'accesso nel territorio ungherese. Un totale di 4.700 persone sono state fermate all'ingresso nel tentativo di attraversare la frontiera in maniera irregolare e

3.501 persone sono state intercettate all'interno dell'Ungheria e scortate dall'altra parte della barriera di frontiera.

...

A fine agosto, circa 260 richiedenti asilo e migranti (170 a Röszke e 80 a Tompa) si trovavano nelle aree di attesa senza adeguato riparo, in attesa di essere ammessi nelle zone di transito mentre la soglia di ammissione giornaliera è rimasta di 15 persone al giorno per ogni zona di transito. Il tempo medio di attesa per famiglie e UAC variava tra 30-70 giorni a Röszke, 35-50 giorni a Tompa e per uomini celibi fino a 90 giorni. Pertanto, molti uomini celibi ricorrono ai trafficanti per attraversare il confine irregolarmente”.

IN DIRITTO

I. QUESTIONI PRELIMINARI

32. Il Governo ha sostenuto che il ricorrente non è riuscito a provare di aver subito personalmente le misure lamentate. In particolare, non ha presentato richiesta di asilo in Ungheria e quindi non ha nemmeno dimostrato di essere stato vittima di una violazione ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione. Non vi è alcun indizio sul fatto che sia stato rimandato in Pakistan a seguito di respingimenti a catena.

33. Ha inoltre sostenuto che il certificato medico rilasciato in serbo e presentato dal ricorrente non contenesse il suo nome.

34. Il ricorrente ha sostenuto che le prove ottenute dalla autorità e nel fascicolo dell'indagine penale (si veda *supra*, paragrafo 15) supportasse oltre ogni ragionevole dubbio l'affermazione secondo cui, insieme ad altri undici uomini, era stato scortato da agenti ungheresi dall'Ungheria attraverso la barriera di frontiera verso la Serbia il 12 agosto 2016 sulla base dell'articolo 5 della legge sulle frontiere dello Stato. Ha inoltre affermato che il suo nome sul referto medico era stato scritto male.

35. Secondo la giurisprudenza della Corte, la distribuzione 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 delle contestazioni formulate e al diritto della Convenzione in gioco (si veda, tra le altre, *El Masri c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], n. 39630/09, § 151). In relazione all'espulsione dei migranti, la Corte ha già affermato che laddove l'assenza di identificazione e di un trattamento individualizzato da parte delle autorità dello Stato convenuto siano al centro delle doglianze del ricorrente, è essenziale verificare se il ricorrente abbia fornito delle prove *prima facie* a sostegno della sua versione dei fatti. In tal caso, l'onere della prova dovrebbe spostarsi sul Governo (si veda *N.D. e N.T.*, citata *supra*, § 85).

36. Nel caso di specie, la Corte rileva che il fermo e la scorta del ricorrente sul versante esterno della barriera di frontiera sono stati confermati dalle riprese video fornite dalla polizia ungherese, nonché da altre informazioni

provenienti da fonti ufficiali (si veda *supra*, paragrafi 9, 10, 12 e 15). Mentre è vero che il ricorrente ha cambiato la sua dichiarazione per quanto riguarda il suo ritorno in Pakistan a seguito degli eventi denunciati, egli stesso ha riconosciuto e corretto la disinformazione iniziale (si veda *supra*, paragrafo 16). Tenuto conto che il suo ritorno in Pakistan non è oggetto della presente causa, la Corte ritiene che tale elemento da solo non possa essere considerato sufficiente a minare la credibilità del suo recosonto in merito alle misure adottate nei suoi confronti il 12 agosto 2016.

37. In tali circostanze, la Corte ritiene che il ricorrente abbia presentato prove sufficienti riguardo al fatto di essere stato arrestato e scortato fino al versante esterno della barriera di frontiera, cos'acché non è stata nemmeno contestata dal Governo.

38. Nella misura in cui il Governo ha sostenuto che il ricorrente non ha presentato richiesta di protezione internazionale in Ungheria, la Corte osserva che, di fatto, egli non ha affermato di aver presentato tale richiesta. Al contrario, ha lamentato l'impossibilità di farlo a causa del limitato accesso alle zone di transito di Röszke e Tompa. La Corte osserva che la questione se o in quale misura gli sia stato impedito di presentare la domanda di protezione internazionale in Ungheria è strettamente connessa e quindi deve essere unita all'esame del merito della sua denuncia ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

39. Infine, il Governo ha anche sottolineato che il nome riportato sul referto medico che presumibilmente riguardava l'esame del ricorrente nell'ospedale di Subotica non corrispondeva a quello del ricorrente (si veda *supra*, paragrafo 11). La Corte osserva che la presente causa riguarda denunce ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 e dell'articolo 13 e che il ricorrente ha presentato un ricorso separato in relazione al presunto maltrattamento subito da parte della polizia ungherese basato sull'articolo 3 della Convenzione. Non è quindi necessario stabilire, nel caso di specie, se il ricorrente abbia subito lesioni per mano della polizia ungherese.

40. In conclusione, la Corte ritiene sia sufficientemente accertato che il ricorrente è stato fermato e scortato sul versante esterno della barriera di frontiera il 12 agosto 2016. Per quanto concerne l'obiezione del Governo sulla mancanza dello status di vittima, a causa del fatto che il ricorrente non ha depositato domanda di protezione internazionale, la Corte la riunisce all'esame del merito del ricorso ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 4 DEL PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE

41. Il ricorrente ha lamentato di essere stato parte di un'espulsione collettiva, in violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, che recita come segue:

“Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.”

A. Sulla ricevibilità

1. Le tesi delle parti

42. Il Governo ha sostenuto che la denuncia del ricorrente esula dall'ambito dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, poiché la misura di scorta non costituisce né un'espulsione collettiva né un'espulsione in generale, essendo stata effettuata in territorio ungherese e non in territorio serbo. Ha sottolineato che, in base alla pertinente disposizione della legge sulle frontiere dello Stato, le persone intercettate sono state scortate attraverso il varco più vicino nella barriera di sicurezza temporanea verso l'altro lato della barriera di frontiera situata in direzione della Serbia ma in territorio ungherese. Sebbene la "giurisdizione funzionale" in questa zona di frontiera fosse limitata in ragione del diritto dell'UE relativo alle frontiere esterne dell'area Schengen, era ancora territorio ungherese. Le persone scortate attraverso il varco potevano decidere liberamente di fare domanda di asilo nella zona di transito o lasciare il territorio ungherese. Potevano fare richiesta di asilo dopo un ritorno temporaneo in Serbia, che all'epoca era prassi comune. A sostegno della sua tesi, secondo cui la denuncia del ricorrente è incompatibile *ratione materiae* con la Convenzione, il Governo ha anche sostenuto che l'"espulsione" comportava un divieto di ingresso per un periodo specifico, mentre la misura di scorta non aveva tale conseguenza giuridica.

43. Il ricorrente ha sostenuto che il provvedimento di "fermo e scorta" cui è stato sottoposto rientra nel concetto di "espulsione collettiva". A suo avviso, per la risoluzione del caso di specie, è irrilevante se il versante esterno della barriera verso cui è stato condotto fosse o meno parte del territorio ungherese. La questione rilevante è se avesse avuto una concreta opportunità di accedere alle autorità ungheresi e alla procedura di asilo dal luogo in cui è stato scortato. Qualsiasi altro punto di vista priverebbe del suo scopo l'articolo 4 del Protocollo n. 4 in circostanze come quelle della presente causa. È di particolare importanza che non sia stato scortato in nessuna delle zone di transito in vista dell'esame della sua domanda di asilo, basata sugli articoli 2 e 3 della Convenzione. Quando ha tentato di raggiungere una delle zone di transito, è dovuto rientrare in Serbia irregolarmente. Il suo rimpatrio è consistito quindi in una espulsione *de facto* in Serbia o quanto meno nella cosiddetta "terra di nessuno" tra i due Paesi.

44. Il ricorrente ha inoltre sostenuto che la qualificazione della misura secondo il diritto nazionale è irrilevante e che anche secondo il diritto nazionale non tutte le decisioni di espulsioni contengono un divieto di ingresso.

2. Valutazione della Corte

45. Al fine di determinare se l'articolo 4 del Protocollo n. 4 è applicabile, la Corte deve provare a stabilire se le autorità ungheresi abbiano sottoposto il ricorrente ad "espulsione" ai sensi di tale disposizione.

46. La Corte fa riferimento ai principi generali riassunti in *M.K. e altri c. Polonia* (nn. 40503/17 e 2 altri, §§ 197-200, 23 luglio 2020) e ribadisce di aver interpretato il termine "espulsione" nel significato generico di uso corrente ("mandare via da un luogo") (si veda *Khlaifia e altri*, citata *supra*, § 243, e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], n. 27765/09, § 174, ECHR 2012), come riferito a qualunque allontanamento forzato di uno straniero dal territorio di uno Stato, indipendentemente dalla legalità della presenza della persona, dalla durata della sua permanenza 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.*, citata *supra*, § 185). Ha inoltre applicato l'articolo 4 del Protocollo n. 4 a coloro che sono stati fermati nel tentativo di attraversare una frontiera nazionale via terra e siano stati immediatamente allontanati dal territorio dello Stato dalle guardie di frontiera (*ibid.*, § 187).

47. Passando al presente caso, la Corte osserva che il ricorrente, insieme ad altri undici cittadini pachistani, è entrato in Ungheria in maniera non autorizzata praticando un foro nella barriera di frontiera tra Ungheria e Serbia. È stato intercettato alcune ore dopo mentre sostava in un campo. Con gli altri undici uomini, è stato sottoposto alla misura di "fermo e scorta" ai sensi dell'articolo 5(1a) della legge sulle frontiere dello Stato. Quest'ultima stabilisce che entro 8 km dalla frontiera di Stato la polizia può intercettare gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio ungherese e scortarle attraverso il varco più vicino nella barriera di frontiera. Dopo essere stato allontanato sul versante esterno della barriera di frontiera, il ricorrente, che era stato ferito, si è recato in un centro di accoglienza a Subotica, in Serbia, e da lì è stato condotto in un vicino ospedale.

48. Facendo riferimento ai principi stabiliti nella sua giurisprudenza (si veda *supra*, paragrafo 46), la Corte ritiene che il fatto che il ricorrente sia entrato in Ungheria irregolarmente e sia stato fermato entro poche ore dall'attraversamento della frontiera ed eventualmente nelle sue vicinanze non preclude l'applicabilità dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Inoltre, per quanto riguarda l'argomento del Governo relativo alla natura della misura di scorta e alle sue conseguenze giuridiche (si veda *supra*, paragrafo 42), si osserva che l'articolo 4 del Protocollo n. 4 può trovare applicazione anche se la misura in questione non è qualificata come "espulsione" nel diritto interno (si veda *M.K. e altri*, § 198, e *Khlaifia e altri*, §§ 243 e 244, citate *supra*). Resta da verificare se il fatto che il ricorrente non sia stato allontanato direttamente nel territorio di un altro Stato, ma nella striscia di terra appartenente all'Ungheria – vale a dire il territorio ricompreso tra la barriera di frontiera e la frontiera

effettiva tra Ungheria e Serbia – comporti che la misura impugnata esula dall’ambito di applicazione dell’articolo 4 del Protocollo n. 4.

49. A tal proposito la Corte osserva che la barriera di frontiera che il ricorrente doveva attraversare è stata chiaramente eretta per proteggere la frontiera tra l’Ungheria e la Serbia. La stretta striscia di terra sul versante esterno di quella barriera fino alla quale il ricorrente è stato scortato aveva solo uno scopo tecnico legato alla gestione della frontiera (si veda *supra*, paragrafo 17). Sembra che non vi fosse alcuna infrastruttura su quella striscia di terra e, come confermato dal Governo convenuto (si veda *supra*, paragrafo 42), per entrare in Ungheria, i migranti espulsi dovevano recarsi in una delle zone di transito, che normalmente comportavano l’attraversamento della Serbia. La CGUE nella sentenza del 17 dicembre 2020 ha anche rilevato che i migranti allontanati ai sensi dell’articolo 5(1a) della legge sulle frontiere dello Stato non avevano altra scelta che lasciare il territorio ungherese (citata *supra* al paragrafo 25, §§ 255-58). Un’altra considerazione rilevante, anche se non decisiva, è che secondo il ricorrente e le dichiarazioni degli agenti che si trovavano sul versante esterno della barriera di frontiera, lui e gli altri uomini del gruppo erano diretti verso la Serbia (si veda *supra*, paragrafi 9 e 13). Considerata la natura della procedura cui era sottoposto (si veda *supra*, paragrafo 9), l’istruzione impartita dagli agenti di polizia poteva essere da lui intesa solo come un ordine cui obbedire.

50. Tutto quanto considerato, la Corte rileva che la misura cui è stato sottoposto il ricorrente il 12 agosto 2016 era finalizzata ed ha condotto all’allontanamento dal territorio ungherese. Ribadisce che l’oggetto e lo scopo della Convenzione, quale strumento di protezione dei diritti umani, richiedono una comprensione e applicazione delle sue disposizioni tali da rendere le garanzie pratiche ed effettive, non teoriche e illusorie (si veda *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 87, Series A n. 161, e *Hirsi Jamaa e altri*, citata *supra*, § 175). Tenendo presente ciò, la Corte osserva che basarsi esclusivamente sullo status formale della striscia di terra sul versante esterno della barriera di frontiera quale parte del territorio ungherese e ignorare la realtà pratica di cui al paragrafo precedente condurrebbe a privare di efficacia pratica l’articolo 4 del Protocollo n. 4 in casi come quello di specie e consentirebbe agli Stati di eludere gli obblighi imposti in virtù di tale disposizione.

51. Pur ammettendo che la misura in questione mirava a prevenire l’attraversamento non autorizzato delle frontiere in un momento in cui l’Ungheria doveva far fronte a un consistente afflusso di migranti, la Corte sottolinea che le difficoltà nella gestione dei flussi migratori non possono giustificare il ricorso, da parte degli Stati, a pratiche che sarebbero incompatibili con i loro obblighi derivanti dalla Convenzione (si veda *Hirsi Jamaa e altri*, citata *supra*, § 179). La particolarità del contesto in materia di migrazione non può giustificare uno spazio franco dal diritto in cui gli individui non siano coperti da alcun sistema giuridico in grado di assicurare

loro il godimento dei diritti e delle garanzie tutelati dalla Convenzione che gli Stati si sono impegnati ad assicurare a tutti coloro che si trovano nella loro giurisdizione (si veda *N.D. e N.T.*, citata *supra*, § 110).

52. In considerazione di quanto precede, la Corte ritiene che l'allontanamento del ricorrente sul versante esterno della barriera di frontiera equivalga ad un'espulsione ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Tale disposizione è pertanto applicabile. L'eccezione del Governo va di conseguenza rigettata.

53. Poiché la denuncia non è manifestamente infondata o irricevibile per qualsiasi altro motivo elencato nell'articolo 35 della Convenzione, deve essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. Le tesi delle parti

54. Il ricorrente ha sostenuto che quando è stato fermato dalla polizia ungherese aveva chiaramente affermato in inglese e in urdu di volere richiedere asilo, ma senza successo. Dopo il suo ritorno in Serbia, non aveva avuto accesso diretto alle due zone di transito, unica possibilità per entrare in Ungheria e richiedere asilo. Gli era stata quindi negata ogni possibilità di richiedere protezione internazionale o di invocare il principio di *non-refoulement*.

55. Il ricorrente ha sottolineato che le espulsioni collettive sono diventate una routine quotidiana dal 5 luglio 2016. Sono state effettuate in maniera sommaria senza alcuna disposizione su come la polizia dovrebbe comunicare con i migranti intercettati e su come dovrebbero registrare e trattare le loro richieste e risposte.

56. Il ricorrente ha inoltre sostenuto che le zone di transito potevano essere raggiunte solo attraversando irregolarmente la Serbia. Inoltre, anche se il ricorrente avesse potuto raggiungere fisicamente l'ubicazione delle zone di transito dal territorio serbo, non avrebbe avuto una reale possibilità di accedervi in quanto le persone erano obbligate ad attendere diversi mesi per ottenere l'accesso e presentare le richieste di asilo. Per quanto riguarda l'attesa prima della zona di transito, il ricorrente ha fatto riferimento ai rapporti dell'UNHCR e di altre organizzazioni che indicavano le gravi condizioni in cui erano fatti vivere coloro che erano in attesa di accedere alla zona di transito. Ha lamentato di aver sopportato condizioni disumane senza poter soddisfare i bisogni umani fondamentali e in uno stato di incertezza. Ha sottolineato di aver tentato di iscrivere il suo nome nella lista d'attesa prima e dopo l'ultimo allontanamento del 12 agosto 2016 ma che gli era stata negata l'opportunità di farlo.

57. Il Governo ha spiegato che durante la scorta delle persone ai sensi della legge sulle frontiere dello Stato, la polizia era obbligata a fornire loro opuscoli informativi multilingue, ad informarli della loro violazione della

legge, della misura adottata e del suo scopo, della possibilità e delle modalità per presentare una denuncia contro il provvedimento della polizia, dell'ubicazione della zona di transito più vicina e della possibilità di richiedere asilo. Successivamente, la polizia è stata obbligata a scortare le persone intercettate attraverso il varco più vicino nella barriera di sicurezza temporanea della frontiera. Gli interessati potevano richiedere asilo in una delle zone di transito dopo un ritorno temporaneo in Serbia. Se la domanda d'asilo è stata respinta, la decisione sull'espulsione è stata adottata nell'ambito di un procedimento che prevedeva adeguate garanzie.

2. Valutazione della Corte

(a) Principi generali

58. La Corte richiama i principi relativi alla natura “collettiva” di un'espulsione riassunti in *N.D. e N.T.* (citata *supra*, §§ 193-201). Ribadisce che il criterio decisivo che la caratterizza come “collettiva” consiste nell'assenza di “un esame ragionevole e obiettivo del caso particolare di ogni singolo straniero del gruppo” (ibid., § 195). In linea con ciò, nella causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 perché i ricorrenti, che erano stati intercettati in alto mare, sono stati rimandati in Libia senza che le autorità italiane effettuassero alcun identificazione o esame delle loro circostanze individuali (citata *supra*, § 185).

59. Eccezioni alla regola di cui sopra sono state riscontrate nei casi in cui la mancanza di un provvedimento di allontanamento individuale fosse imputabile alla condotta propria del richiedente (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). Nella causa *N.D. e N.T.* (citata *supra*), la Corte ha ritenuto che l'eccezione che esonera lo Stato da responsabilità ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 va applicata anche alle situazioni in cui il comportamento delle persone che attraversano una frontiera terrestre in modo non autorizzato, approfittando deliberatamente del loro gran numero e usando la forza, è tale da creare una situazione chiaramente dirompente, difficile da controllare e che mette in pericolo la sicurezza pubblica (§ 201). La Corte ha aggiunto che in tali situazioni, va tenuto conto se nelle circostanze del caso specifico lo Stato convenuto ha fornito un accesso reale ed effettivo agli strumenti di ingresso legale, in particolare alle procedure di frontiera e, in caso affermativo, se vi erano ragioni convincenti per non farne uso da parte dei ricorrenti, fondate su fatti oggettivi di cui era responsabile lo Stato convenuto (ibid.).

(a) Applicazione di tali principi nel caso di specie

60. Nel caso di specie, il ricorrente ha sostenuto di aver manifestato la sua volontà di chiedere asilo durante il procedimento di polizia che ha portato al suo allontanamento, ma che questo gli era stato negato (si veda *supra*, paragrafi 8 e 54). Mentre il Governo ha sostenuto che coloro che sono stati allontanati ai sensi dell'articolo 5(1a) della legge sulle frontiere dello Stato, come il ricorrente, hanno ricevuto determinate informazioni sulla possibilità di richiedere asilo in una delle zone di transito (si veda *supra*, paragrafo 57 in connessione al paragrafo 20), non è stato contestato che il ricorrente sia stato allontanato dall'Ungheria senza essere sottoposto ad alcuna procedura di identificazione o all'esame della sua situazione da parte delle autorità ungheresi. Ciò dovrebbe portare a concludere che la sua espulsione avesse carattere collettivo (si veda *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, §§ 185 e 186), salvo che il mancato esame della sua situazione possa essere attribuito alla sua stessa condotta (si veda *supra*, paragrafo 59). La Corte procederà quindi ad esaminare se nelle circostanze del caso di specie e alla luce dei principi sviluppati nella sua giurisprudenza, in particolare la sentenza *N.D. e N.T.* (citata *supra*, si veda il paragrafo 59), la mancanza di una decisione di allontanamento individuale può essere giustificata dal comportamento stesso del richiedente.

61. La Corte prende atto del fatto che il ricorrente, insieme ad altri undici migranti, ha attraversato la frontiera ungherese in maniera non autorizzata. Tuttavia, il Governo non ha sostenuto che il loro attraversamento del confine abbia creato una situazione dirompente difficile da controllare, o che di conseguenza la sicurezza pubblica sia stata compromessa. Il gruppo, compreso il ricorrente, è stato arrestato dopo aver camminato per diverse ore. Le riprese video presentate innanzi alla Corte mostrano la presenza di numerosi agenti, che hanno circondato gli uomini, li hanno trasportati in un furgone e poi li hanno scortati attraverso il varco della barriera di frontiera. Secondo il fascicolo dell'indagine penale, durante l'allontanamento erano presenti almeno undici agenti (si veda *supra*, paragrafi 9, 10 e 15). Non vi è alcun indizio che il ricorrente o altri uomini del gruppo abbiano usato la forza o abbiano opposto resistenza agli agenti. Al contrario, il filmato mostra che la situazione era interamente sotto il controllo degli agenti e che i migranti, incluso il ricorrente, hanno eseguito gli ordini impartiti dagli agenti. La Corte ritiene pertanto che, a parte il modo di ingresso non autorizzato del ricorrente, il presente caso non può essere paragonato alla situazione nella causa *N.D. e N.T.*, dove i ricorrenti sono stati fermati durante un tentativo di attraversare la frontiera terrestre *en masse* facendo irruzione nella barriera di frontiera (sopra citata, §§ 22, 166, 206 e 231). Procederà comunque ad esaminare se, attraversando la frontiera in modo irregolare, il richiedente abbia eluso una procedura effettiva di ingresso legale.

62. La Corte ribadisce che per quanto riguarda gli Stati contraenti come l'Ungheria, le cui frontiere coincidono, almeno in parte, con le frontiere

esterne dell'Area Schengen, l'effettività dei diritti della Convenzione richiede che tali Stati rendano disponibile un accesso reale ed effettivo alle misure di ingresso legale, in particolare alle procedure di frontiera per coloro che sono giunti alla frontiera. Tali mezzi dovrebbero consentire a tutte le persone che subiscono persecuzioni di presentare una domanda di protezione, basata in particolare sull'articolo 3 della Convenzione, a condizioni che garantiscano che la domanda sia trattata in modo conforme alle norme internazionali, compresa la Convenzione (si veda *N.D. e N.T.*, citata *supra*, § 209). La Corte osserva anche che la Convenzione non impedisce agli Stati, nell'adempimento del loro obbligo di controllo delle frontiere, di esigere che le domande di protezione siano presentate ai valichi di frontiera esistenti (*ibid.*, § 210). L'importante è che tali punti di ingresso garantiscano il diritto di chiedere protezione ai sensi della Convenzione, e in particolare dell'articolo 3, in modo reale ed effettivo (*ibid.*).

63. Nel caso di specie, è pacifico che le uniche possibilità per il ricorrente di entrare legalmente in Ungheria erano le due zone di transito, Tompa e Rösztke, situate rispettivamente a circa 40 km e 84 km dal luogo in cui il ricorrente è stato allontanato. La Corte osserva che una volta che una persona è entrata nella zona di transito e ha presentato una richiesta di protezione internazionale, tale richiesta è stata trattata secondo la procedura prevista dalla Legge sul diritto di asilo (si veda *supra*, paragrafi 18 e 19). Tuttavia, non è necessario valutare la qualità di tale procedura perché nel caso di specie il ricorrente ha sostenuto di non aver avuto alcuna possibilità concreta di entrare nelle zone di transito e di presentare la domanda di protezione internazionale. Ha sostenuto che, pur potendo raggiungere fisicamente l'area circostante le zone di transito, non avrebbe potuto avvalersi della procedura di asilo a causa del limitato accesso alle zone di transito derivante dal limite al numero giornaliero di domande. I migranti potevano entrare nella zona di transito solo dopo essere stati chiamati tramite una lista di attesa sulla quale dovevano prima registrare il loro nome. Ci sono voluti diversi mesi prima che gli uomini celibi venissero chiamati dalla lista d'attesa. Inoltre, il ricorrente ha sostenuto di aver tentato di iscriverne il suo nome nella suddetta lista d'attesa ma che ciò gli era stato negato a causa del suo status di uomo celibe (si veda *supra*, paragrafi 6, 16 e 54).

64. La Corte osserva che quanto rappresentato dal ricorrente non è stato contestato dal Governo, che non ha fornito alcuna informazione su come gli ingressi alle zone di transito fossero stati organizzati e gestiti all'epoca dei fatti. La Corte, viste le argomentazioni del ricorrente corroborate dai rapporti dell'UNHCR, ritiene accertato che all'epoca dei fatti in questione ciascuna zona di transito ammetteva solo quindici richiedenti protezione internazionale al giorno, il che era significativamente basso (si veda *supra*, paragrafi 30 e 31). Ritiene inoltre accertato che chi desiderava entrare nella zona di transito doveva prima registrare il proprio nome nella lista d'attesa – uno strumento informale per stabilire l'ordine di ingresso nelle zone di transito – e poi

eventualmente attendere diversi mesi in Serbia prima di poter entrare (si veda *supra*, paragrafi 25, 28 e 31). Prende inoltre atto della tesi del ricorrente secondo cui di fatto non era mai stato iscritto nella lista d'attesa nonostante avesse chiesto al responsabile della lista di aggiungere il proprio nominativo. Al riguardo, la Corte osserva che sia l'UNHCR che il Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati hanno segnalato irregolarità e mancanza di trasparenza nella gestione degli accessi alle zone di transito e nella gestione delle liste di attesa (si veda *supra*, paragrafi 28 e 30). L'UNHCR ha anche osservato che uomini celibi che non avevano visibilmente bisogno di cure speciali erano stati attivamente scoraggiati dall'avvicinarsi alle zone di transito (si veda *supra*, paragrafo 30). In considerazione di ciò e, in particolare, della natura informale di tale procedura, non si può addebitare al ricorrente il fatto che il suo nome non fosse stato inserito nella lista d'attesa.

65. Considerato l'accesso limitato alle zone di transito e l'assenza di qualsiasi procedura formale accompagnata da garanzie adeguate che disciplinino l'ammissione dei singoli migranti in tali circostanze, la Corte ritiene che lo Stato convenuto non abbia garantito al ricorrente mezzi effettivi di ingresso legale. La mancanza di un provvedimento di allontanamento individuale non poteva quindi essere imputata al comportamento stesso del ricorrente.

66. Alla luce di tali circostanze, la Corte rileva che l'eccezione del Governo circa lo status di vittima del ricorrente basata sull'argomentazione secondo cui egli non ha presentato una domanda di protezione internazionale (si veda *supra*, paragrafi 32, 38 e 40) deve essere respinta.

67. In considerazione del fatto che le autorità ungheresi hanno allontanato il ricorrente senza identificarlo e senza aver esaminato la sua situazione, e tenuto conto della constatazione di cui sopra secondo cui non aveva accesso effettivo ai mezzi di ingresso legale, la Corte conclude che il suo allontanamento era di carattere collettivo (si veda *supra*, paragrafo 59).

68. Sussiste perciò una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE CONGIUNTAMENTE ALL'ARTICOLO 4 DEL PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE

69. Il ricorrente ha lamentato, ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, di non aver avuto alcun ricorso a sua disposizione che gli avrebbe consentito di lamentare una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione. L'articolo 13 recita:

“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche

quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

A. Sulla ricevibilità

70. Il Governo ha sostenuto che la denuncia ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione era essenzialmente identica a quella ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4. Ha inoltre sostenuto che l'articolo 13 non era applicabile perché non prevede il diritto di impugnare innanzi a un'autorità nazionale la legislazione primaria di uno Stato contraente per contrarietà alla Convenzione.

71. Il ricorrente ha replicato di non contestare la normativa in quanto tale, ma di lamentarsi della misura adottata contro di lui basata su di essa. Ha sostenuto che l'applicazione della misura in questione lo aveva chiaramente portato a non poter chiedere asilo e avere accesso a procedimenti nazionali conformi ai requisiti dell'articolo 13.

72. La Corte rammenta che l'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso per far valere l'essenza dei diritti e delle libertà della Convenzione in qualsiasi forma possano essere garantiti. L'effetto di tale disposizione è quindi di richiedere la previsione di un ricorso interno che consenta di esaminare il contenuto di una “doglianza difendibile” fondata sulla Convenzione e concedere un risarcimento appropriato (si veda *Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 157, ECHR 2000-XI).

73. La Corte rileva che la doglianza del ricorrente non riguarda la normativa in quanto tale ma, come ha giustamente rilevato, l'asserita mancanza di un ricorso effettivo in relazione a un determinato provvedimento adottato nei suoi confronti. Nota inoltre che l'accertamento di una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 non le impedisce di esaminare anche la doglianza del ricorrente ai sensi dell'articolo 13 unitamente all'articolo 4 del Protocollo n. 4 (si veda, ad esempio, *M.K. e altri*, citata *supra*, §§ 219-20). La constatazione di una violazione (si veda *supra*, paragrafo 66), invece, indica che la doglianza presentata dal ricorrente su questo punto è fondata ai fini dell'articolo 13 (si veda, per esempio, *Hirsi Jamaa e altri*, § 201, e *M.K. e altri*, § 219, citate *supra*).

74. Di conseguenza la Corte rileva che la denuncia non è né manifestamente infondata né irricevibile per qualsiasi altro motivo elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

75. Il ricorrente ha sostenuto che, poiché il suo allontanamento non era stato accompagnato da alcuna garanzia procedurale e non era stata emessa alcuna decisione al riguardo, non aveva avuto effettivamente modo di impugnarlo. La legge non prevedeva alcun rimedio contro l'allontanamento effettuato ai sensi dell'articolo 5(1a) della legge sulle frontiere dello Stato,

ma legalizzava la pratica delle espulsioni sommarie e automatiche. Il ricorrente ha sostenuto che avesse il diritto di far esaminare la credibilità delle sue affermazioni ai sensi degli articoli 2 e 3 della Convenzione prima del suo allontanamento.

76. Il Governo non si è pronunciato nel merito di tale denuncia, salvo contestare che non sia stata sollevata una questione separata da quella già sollevata ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo n. 4.

77. La Corte osserva che la portata degli obblighi degli Stati contraenti ai sensi dell'articolo 13 varia a seconda della natura della denuncia del ricorrente. Tuttavia, il ricorso richiesto da tale disposizione deve essere "effettivo" sia in pratica che in diritto (si veda, tra molte altre, *Kudla*, citata *supra*, § 157). Qualora un ricorrente affermi che la procedura di espulsione ha avuto un carattere "collettivo", dovrebbe avere una possibilità effettiva di contestare la decisione di espulsione ottenendo un esame sufficientemente approfondito delle sue doglianze da parte di un organo interno indipendente e imparziale (si veda *Khlaifia e altri*, citata *supra*, § 279).

78. Venendo ai fatti presentati, la Corte osserva che il Governo ha riferito in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 4 che le persone allontanate ai sensi dell'articolo 5(1a) della legge sulle frontiere dello Stato sono state informate del loro diritto, *inter alia*, a contestare il provvedimento della polizia (si veda *supra*, paragrafo 57). Tuttavia, non ha indicato la base giuridica per tale contestazione, per non parlare della giurisprudenza nazionale al riguardo. Alla luce di ciò, la Corte rileva che il Governo non ha illustrato l'effettività del ricorso cui ha fatto riferimento (si veda, *mutatis mutandis*, *Yarashonen c. Turchia*, n. 72710/11, § 63, 24 giugno 2014). La Corte osserva inoltre che il Governo non ha fatto riferimento ad alcun altro ricorso che il ricorrente avrebbe potuto utilizzare per contestare il suo allontanamento dall'Ungheria e che nessun ricorso sembra essere previsto dalla legge che disciplina tale allontanamento (si veda *supra*, paragrafo 18). Di conseguenza, e in considerazione della constatazione di cui sopra secondo cui il ricorrente non aveva un effettivo accesso alla procedura di esame della sua situazione personale a causa del limitato accesso alle zone di transito, la Corte ritiene che non avesse a sua disposizione alcun ricorso che potesse soddisfare i requisiti di cui all'articolo 13 della Convenzione.

79. Pertanto vi è stata una violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo N.ro 4.

IV. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

80. 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

81. Il ricorrente reclama 5.000 euro (EUR) in relazione al danno morale per il disagio emotivo e per il danno alla salute fisica e psichica subito in conseguenza delle violazioni denunciate.

82. Il Governo contesta l'eccessività del reclamo.

83. In considerazione delle particolari circostanze della presente causa e della natura delle violazioni riscontrate, la Corte ritiene che la somma richiesta dal ricorrente sia ragionevole e gli assegna l'importo per intero, più qualsiasi imposta che può essere esigibile.

B. Costi e spese

84. La somma corrisponde a 80,5 ore di lavoro legale ad una tariffa oraria di EUR 150, più EUR 30 per spese di segreteria. Il rappresentante del ricorrente ha sostenuto che, sulla base del loro accordo, il ricorrente sarebbe stato obbligato a pagare le spese di rappresentanza legale solo se il ricorso dinanzi alla Corte avesse avuto esito positivo.

85. Il Governo ha contestato l'eccessività delle spese, soprattutto in considerazione della somiglianza delle osservazioni e degli allegati del ricorrente con quelli presentati in altri casi dal rappresentante del ricorrente e del fatto che una parte significativa dei documenti presentati dal ricorrente consisteva in articoli di notizie e rapporti di ONG privi di qualsiasi valore probatorio e quindi non attinenti al caso di specie.

86. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso dei costi e delle spese solo nella misura in cui è stato dimostrato che esse sono state effettivamente e necessariamente sostenute e il loro importo è ragionevole. Nel caso di specie, tenuto conto dei documenti in suo possesso e dei criteri di cui sopra, la Corte ritiene ragionevole assegnare la somma di EUR 5.000 per il procedimento dinanzi alla Corte, più l'eventuale importo a titolo di imposta a carico del ricorrente.

C. Interessi moratori

87. 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, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Decide* di riunire nel merito l'eccezione del Governo convenuto circa lo status di vittima del ricorrente e lo *respinge*;
2. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
3. *Determina* che vi è stata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;
4. *Determina* che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato con l'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione;
5. *Determina*
 - (a) che lo Stato convenuto deve pagare al ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi, da convertire nella valuta dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data di versamento:
 - (i) EUR 5.000 (cinquemila euro), più l'eventuale importo a titolo di imposta, per il danno morale;
 - (ii) EUR 5.000 (cinquemila euro), più l'eventuale importo a titolo di imposta, per i costi e le spese;
 - (b) che dalla scadenza dei suddetti tre mesi fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
6. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto l'8 luglio 2021, ai sensi dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte [21](#)

Renata Degener
Cancelliere

Ksenija Turković
Presidente