



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

GRANDE CAMERA

**CASO ILIAS E AHMED c. UNGHERIA**

*(Ricorso n. 47287/15)*

SENTENZA

STRASBURGO

21 novembre 2019

*Questa sentenza è definitiva, ma può subire modifiche di forma.*



**Nel caso Ilias e Ahmed c. Ungheria,**

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, riunita in una Grande Camera composta da:

Linós-Alexandre Sicilianos, *Presidente*,  
Angelika Nußberger,  
Robert Spano,  
Jon Fridrik Kjølbro,  
Ksenija Turković,  
Paul Lemmens,  
Ledi Bianku,  
Işıl Karakaş,  
Nebojša Vučinić,  
André Potocki,  
Aleš Pejchal,  
Dmitry Dedov,  
Yonko Grozev,  
Mārtiņš Mits,  
Georges Ravarani,  
Jolien Schukking,  
Péter Paczolay, *giudici*,

e Johan Callewaert, *Cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 18 e il 19 aprile 2018 e il 13 marzo e il 3 ottobre 2019,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

**PROCEDURA**

1. Il caso ha avuto origine da un ricorso (n. 47287/15) contro l'Ungheria presentato alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali ("la Convenzione") da due cittadini del Bangladesh, il signor Ilias Ilias e il signor Ali Ahmed ("i ricorrenti"), il 25 settembre 2015.

2. I ricorrenti erano rappresentati dalla sig.ra B. Pohárnok, un avvocato che esercita a Budapest. Il governo ungherese ("il Governo") era rappresentato dal suo agente, il sig. Z. Tallódi, del Ministero della Giustizia.

3. Il ricorso veniva assegnato alla Quarta Sezione della Corte (articolo 52 § 1 del Regolamento della Corte). Il 14 marzo 2017, una camera di detta Sezione, composta da Ganna Yudkivska, presidente, Vincent A. De Gaetano, András Sajó, Nona Tsotsoria, Krzysztof Wojtyczek, Gabriele Kucsko Stadlmayer e Marko Bošnjak, giudici e anche da Marialena Tsirli, cancelliere di sezione, dichiarava all'unanimità il ricorso parzialmente ricevibile e pronunciava la sentenza. Il 14 giugno 2017, il Governo chiedeva il rinvio del caso alla Grande Camera ai sensi dell'art. 43 della

Convenzione. Il 18 settembre 2017, il collegio della Grande Camera accoglieva tale richiesta.

4. La composizione della Grande Camera veniva determinata secondo le disposizioni dell'articolo 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e dell'articolo 24 del Regolamento della Corte. Il presidente della Grande Camera decideva che, nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il caso doveva essere assegnato alla stessa Grande Camera del caso di *Z.A. e altri c. la Federazione Russa* (ricorsi n. 61411/15 e altri 3, 28 marzo 2017) (articoli 24, 42 § 2 e 71 del Regolamento).

5. I ricorrenti e il Governo hanno depositato ciascuno ulteriori osservazioni scritte (articolo 59 § 1) sul merito. Inoltre, sono state ricevute osservazioni di terzi, segnatamente dai governi della Bulgaria, della Polonia e della Federazione Russa e, inoltre, dall'UNHCR, congiuntamente al Consiglio olandese per i rifugiati, dalla Commissione internazionale dei giuristi e dalla Commissione europea per i rifugiati e gli esuli e, separatamente, da cinque studiosi italiani, tutti autorizzati dal presidente della Grande Camera a intervenire nella procedura scritta (articolo 36 § 2 della Convenzione e articolo 44 § 3 del Regolamento).

6. Un'udienza pubblica si è svolta presso il Palazzo dei Diritti Umani di Strasburgo, il 18 aprile 2018 (articolo 59 § 3).

Sono comparsi davanti alla Corte:

(a) *per il Governo*

Mr Z. TALLÓDI,	<i>Agente,</i>
Mrs A. LŐRINCZ, Direttore, Ufficio dell'immigrazione e dell'asilo,	
Mrs M. WELLER, Co-agente del Governo,	<i>Consiglieri;</i>

(b) *per i ricorrenti*

Mrs B. POHÁRNOK,	<i>Legale,</i>
Mrs G. MATEVZIC,	
Mrs N. MOLE,	<i>Consiglieri.</i>

La Corte ha sentito le dichiarazioni e le risposte date dal sig. Tallódi, dalla sig.ra Pohárnok e dalla sig.ra Matevzic alle risposte poste dai giudici.

## IN FATTO

### I. IL PROFILO DEI RICORRENTI E IL LORO VIAGGIO VERSO L'UNGHERIA

7. Entrambi i ricorrenti sono cittadini del Bangladesh. In base a delle informazioni del dicembre 2017, il primo ricorrente, il signor Ilias Ilias, vive a Udem, in Germania, e il secondo ricorrente, il signor Ali Ahmed, a Barcellona, in Spagna.

8. Il 15 settembre 2015, i ricorrenti giungevano in Ungheria dalla Serbia e accedevano alla zona di transito di Röszke, situata in territorio ungherese al confine tra i due paesi. Le loro richieste di asilo presentate lo stesso giorno venivano in poche ore rigettate in quanto ritenute irricevibili e veniva così ordinata l'espulsione dei ricorrenti. A seguito della presentazione di un ricorso avverso tale decisione, i ricorrenti trascorrevano 23 giorni nella zona di transito in attesa dello svolgimento del procedimento. L'8 ottobre 2015, a seguito della decisione finale che respingeva le loro richieste di asilo e ordinava la loro espulsione, venivano scortati fuori dalla zona di transito, dove attraversavano il confine per tornare in Serbia.

9. Il riassunto che segue delle vicende riguardanti i ricorrenti si fonda sulle loro dichiarazioni rese alla Corte. Emergono delle incongruenze rispetto alle dichiarazioni rese nell'ambito dei procedimenti davanti alle autorità ungheresi, in quanto o alcuni elementi non venivano riportati o venivano riportati solamente nell'ambito del secondo ordine di procedimenti interni o venivano riportati in modo non congruente.

10. Il primo ricorrente è nato in Bangladesh nel 1983. All'età di otto anni si trovò a vivere da solo in Pakistan, senza la sua famiglia. Ha vissuto lì fino all'età di ventiquattro o venticinque anni (ad eccezione di un periodo di tre mesi, all'età di quattordici anni quando sarebbe stato espulso in Afghanistan, detenuto lì e poi riportato in Pakistan). Da bambino ha lavorato illegalmente in un ristorante, come pescatore e come sarto. Sostiene di aver subito abusi in Pakistan, anche da parte della polizia, e di aver tentato di fuggire in Iran, dove tuttavia ha subito ripetuti abusi, ed è quindi tornato in Pakistan. Nel 2009 o 2010, il primo ricorrente andò in Bangladesh e vi rimase per un anno o poco più, vivendo senza una fissa dimora e spesso oggetto di abusi da parte della polizia perché privo di documenti. Durante questo periodo distribuì opuscoli per il BNP, un partito politico, iniziando però ad essere minacciato dai sostenitori di un altro partito politico. Nel 2010 o 2011, fu espulso dalla polizia in India, dove rimase per settimane e poi attraversò il confine con il Pakistan. Dopo quattro mesi in Pakistan, si recò in Iran, dove ha vissuto e lavorato per 18 mesi. Da lì si spostò successivamente in Turchia, dove ha lavorato per altri 18 mesi per poi pagare dei trafficanti per portarlo in Grecia, dove ha trascorso due mesi e mezzo. Nel 2015, attraversò a piedi l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e da lì, in treno, raggiunse la Serbia. È rimasto in Serbia per un periodo imprecisato ma apparentemente molto breve prima di entrare in Ungheria.

112. Il secondo ricorrente, nato nel 1980, ha vissuto in Bangladesh fino al 2010. Lasciò il paese perché le inondazioni del 2008 avevano distrutto la sua abitazione, e lui era diventato indigente, sopravvivendo come mendicante. Nel 2010, decise di andare in India sperando in prospettive di vita migliori. La sua famiglia, rimasta in Bangladesh, morì a causa delle inondazioni del 2010. Il secondo richiedente è rimasto in India per due mesi

pe poi andare in Pakistan, dove venne tenuto prigioniero per sei mesi da una banda di trafficanti. Questa banda, infine, lo fece giungere, in aereo, a Dubai, dove lo costrinse a lavorare per due anni, per poi trasferirlo con un'imbarcazione in Iran. In Iran, egli lavorò per la stessa banda di trafficanti per un periodo di due mesi prima di essere condotto a piedi in Turchia. Qui, la medesima organizzazione criminale lo tenne prigioniero per due settimane, per poi trasferirlo in Grecia, dove lavorò per due anni. In Grecia egli incontrò il primo ricorrente, con il quale intraprese il viaggio verso l'ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, la Serbia e l'Ungheria.

12. La lingua madre di entrambi i ricorrenti è il dialetto Sylheti del Bengali, la lingua ufficiale del Bangladesh.

13. Entrambi i ricorrenti comprendono l'urdu parlato e il primo ricorrente sa parlare questo idioma. Sembra che i ricorrenti abbiano dichiarato all'autorità ungherese competente in materia di asilo di capire anche il turco e l'inglese.

14. Il primo richiedente non è mai andato a scuola. Il secondo richiedente ha finito solo i primi tre anni di scuola e sa leggere e scrivere in Sylheti e Bengali a un livello base.

## II. LA PERMANENZA DEI RICORRENTI NELLA ZONA DI TRANSITO

15. La zona di transito di Röscke, per come si presentava all'epoca dei fatti di causa, era un complesso composto da dei container mobili installati in un'area all'aperto, circondato da una recinzione alta circa quattro metri con filo spinato in cima. L'intero complesso era sorvegliato da agenti di polizia e guardie di sicurezza armate. All'epoca dei fatti, i richiedenti asilo venivano trattenuti in una zona destinata ad uso abitativo che consisteva in circa dieci container mobili (ognuno misurava circa 2,5 metri x 5,5 metri) dotati di tre o cinque letti e un riscaldatore elettrico. C'era un container separato destinato a uso sanitario e un container più grande usato come sala comune dotato di tavoli e sedie. L'area per l'alloggio era circondata da una stretta striscia all'aperto (larga circa 2,5 metri e lunga 40-50 metri). In questa zona di transito, vi era disponibilità di acqua corrente, sia calda che fredda, e di elettricità. Tre pasti senza carne di maiale erano disponibili ogni giorno per i richiedenti asilo in un container dedicato ai pasti.

16. Secondo i ricorrenti, durante la loro permanenza dell'area di transito, non avevano avuto accesso all'assistenza sociale o medica. Non era fornito neppure un accesso alla televisione o a Internet, al telefono fisso o a qualsiasi struttura ricreativa.

17. Secondo il Governo, l'assistenza medica era disponibile per due ore al giorno da parte di medici della Forza di Difesa ungherese.

18. Secondo il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa ("CPT"), i letti nella zona di Röscke erano dotati di materassi,

cuscini e lenzuola puliti. I container dedicati all'alloggio avevano un buon accesso alla luce naturale e all'illuminazione artificiale. Inoltre, era stata designata una stretta area di fronte ai container alla quale i cittadini stranieri avevano accesso illimitato durante il giorno. Le strutture sanitarie erano soddisfacenti e veniva fornita assistenza sanitaria (cfr. paragrafo 65).

19. Ai ricorrenti era vietato lasciare la zona di transito per accedere al territorio ungherese. Sembra che potessero lasciarla per andare in Serbia, ma le parti sono in disaccordo sulle conseguenze legali e pratiche di un tale spostamento.

### III. LE DOMANDE DI ASILO DEI RICORRENTI E IL LORO ESAME

#### **A. La prima decisione da parte dell'autorità competente in materia di asilo e il ricorso avverso tale decisione**

20. I ricorrenti venivano intervistati dalla "Citizenship and Immigration Authority" ("l'autorità competente in materia di asilo") poco dopo il loro arrivo, con l'assistenza di un interprete che parlava l'urdu come lingua straniera. Il colloquio del primo ricorrente durava due ore, mentre quello del secondo ventidue minuti. Durante i colloqui, i ricorrenti hanno esposto il contesto della loro partenza dal Bangladesh e hanno fornito alcuni dettagli sul loro viaggio. Al primo ricorrente veniva fornito un opuscolo informativo di due pagine in urdu sulla procedura di asilo.

21. Secondo le informazioni raccolte dalle autorità ungheresi durante i colloqui, l'Ungheria era il primo paese in cui entrambi i ricorrenti avevano presentato una domanda di asilo. In Serbia, il primo richiedente non aveva incontrato alcun funzionario o rappresentante delle autorità, né aveva mai pensato di chiedere protezione in quel paese. Il secondo richiedente si era imbattuto una volta in agenti di polizia mentre era in Serbia, ma non aveva presentato una richiesta di asilo. Aveva insistito per continuare il suo viaggio e la polizia serba lo aveva presumibilmente lasciato andare dopo avergli rilasciato un documento che gli ordinava di lasciare il paese.

22. Durante il colloquio, il primo ricorrente veniva informato che aveva tre giorni di tempo per motivare la sua decisione di non chiedere protezione in Serbia e per spiegare perché aveva considerato inesistente o inefficace la possibilità di chiedere asilo in Serbia. Anche il secondo ricorrente veniva invitato, sebbene come obbligo immediato, a spiegare perché riteneva che non avrebbe potuto ottenere protezione in Serbia. Secondo i verbali del colloquio, questi rispondeva che non aveva chiesto asilo lì perché voleva continuare il suo viaggio.

23. Con due decisioni distinte emesse lo stesso giorno, il 15 settembre 2015, l'autorità competente in materia di asilo (senza, nel caso del primo ricorrente, attendere il periodo di tre giorni concesso per confutare la presunzione sulla Serbia come "paese terzo sicuro") respingeva le domande

di asilo di entrambi i ricorrenti, dichiarandole irricevibili per il fatto che si presumeva la Serbia essere un "paese terzo sicuro" ai sensi del decreto governativo n. 191/2015(VII.21.), e per il fatto che i ricorrenti non avevano confutato tale presunzione, in quanto non avevano nemmeno considerato la possibilità di presentare una domanda d'asilo in Serbia. L'autorità competente in materia di asilo ordinava quindi l'espulsione dei ricorrenti dall'Ungheria.

24. I ricorrenti impugnavano le decisioni davanti al tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged, che fissava per il giorno 21 settembre 2015 un'udienza unica per l'esame di entrambi i ricorsi.

25. I ricorrenti, attraverso i rappresentanti dell'UNHCR che avevano accesso alla zona di transito, autorizzavano due avvocati del Comitato Ungherese di Helsinki a rappresentarli nel procedimento di revisione giudiziaria. Sembra che le autorità non avessero permesso agli avvocati dei ricorrenti di entrare nella zona di transito per consultarsi con i loro clienti fino alla sera del 21 settembre 2015, a udienza conclusa.

26. Ciononostante, il 21 settembre 2015, il giorno dell'udienza, gli avvocati dei ricorrenti presentavano diverse pagine di osservazioni scritte, perorando il loro caso anche oralmente. Gli avvocati erano presenti nell'aula del tribunale di Szeged, mentre i ricorrenti comunicavano con il tribunale tramite un collegamento video, con l'aiuto di un interprete in lingua urdu.

27. Entrambi i ricorrenti dichiaravano di aver ricevuto un documento dalle autorità serbe scritto in serbo, che non potevano capire, e che era stato loro ordinato di lasciare il territorio serbo. Entrambi i ricorrenti mostravano i documenti che avevano ricevuto dalle autorità serbe; nel caso del primo richiedente, tale documento non conteneva il suo nome, poiché era stato emesso per un'altra persona. All'udienza, il secondo ricorrente dichiarava di aver fatto domanda di asilo in Serbia, ma la sua domanda non era stata esaminata.

28. Nelle loro osservazioni scritte e orali, gli avvocati dei ricorrenti sostenevano, in sostanza, che l'autorità competente in materia di asilo aveva violato le disposizioni della direttiva sulle procedure d'asilo (direttiva 2013/32/UE) omettendo di esaminare nel concreto la questione se la Serbia potesse essere considerata un "paese terzo sicuro" nella particolare situazione dei ricorrenti. Secondo gli avvocati, le decisioni avevano carattere meramente formale ed erano prive di qualsiasi valutazione individualizzata. I ricorrenti si dolevano, inoltre, che non era stato loro permesso di avvalersi del termine legale di tre giorni per contestare l'applicazione del principio di "paese terzo sicuro", poiché l'autorità competente in materia di asilo aveva adottato le sue decisioni nello stesso giorno del loro primo colloquio. Sostenevano anche che le decisioni non avevano tenuto in debito conto le informazioni rilevanti sul paese, in particolare i rapporti dell'UNHCR e una dichiarazione del ministro serbo del



lavoro e degli affari sociali, datata 14 settembre 2015, secondo cui la Serbia non avrebbe ripreso i richiedenti asilo provenienti dall'Ungheria.

29. In quella stessa udienza, il tribunale annullava le decisioni dell'autorità competente in materia di asilo rimettendo il caso davanti ad essa per un nuovo esame. Il tribunale si è basato sulla sezione 3(2) del decreto governativo e ha sostenuto che l'autorità competente in materia di asilo avrebbe dovuto analizzare più approfonditamente la situazione reale in Serbia riguardo alla procedura d'asilo. Avrebbe anche dovuto informare i ricorrenti delle sue conclusioni in merito e concedere loro tre giorni per permettergli di confutare la presunzione che la Serbia sia un "paese terzo sicuro", con l'assistenza di un consulente legale.

#### **B. La seconda decisione dell'autorità competente in materia di asilo e i ricorsi avverso questa**

30. Nel procedimento rimesso davanti l'autorità competente in materia di asilo, i ricorrenti presentavano un parere scritto di un medico psichiatra, che li aveva visitati nella zona di transito il 23 settembre 2015 e li aveva intervistati con l'assistenza telefonica di un interprete. La psichiatra interveniva su richiesta degli avvocati dei ricorrenti e su incarico della sezione ungherese del Comitato di Helsinki per i diritti umani. Nel suo parere, la psichiatra dichiarava che il primo ricorrente aveva lasciato il Bangladesh nel 2010 in parte a causa di un'inondazione e in parte perché due partiti politici avevano cercato di reclutarlo. Era stato aggredito e aveva subito lesioni fisiche a causa del suo rifiuto. La psichiatra osservava che il primo ricorrente aveva una buona capacità di orientamento, era in grado di concentrarsi e di richiamare i ricordi, ma mostrava segni di ansia, paura e disperazione. Gli veniva diagnosticato un disturbo post-traumatico da stress ("PTSD"). Per quanto riguarda il secondo richiedente, la psichiatra notava che questi era fuggito dal suo paese cinque anni prima e aveva lavorato all'estero, mentre la sua famiglia era morta in un'inondazione. Era poi emigrato attraverso diversi paesi per ricostruirsi una vita. La psichiatra valutava che anche quest'ultimo disponeva di una buona capacità di orientamento, senza perdita di memoria, ma con segni di depressione, ansia e disperazione. Gli veniva diagnosticato il PTSD e di soffrire di depressione. La psichiatra non menzionava la necessità di un trattamento medico o psicologico. Tuttavia, ella era dell'opinione che lo stato mentale dei ricorrenti potesse peggiorare a causa della reclusione.

31. Il 23 settembre 2015, l'autorità competente in materia di asilo informava per telefono i rappresentanti legali dei ricorrenti che un'udienza si sarebbe tenuta due giorni dopo. Tuttavia, sembra che i rappresentanti legali non abbiano ritenuto che tale comunicazione costituisse una convocazione valida e che pertanto non si siano presentati all'udienza.

32. All'udienza davanti all'autorità competente in materia di asilo tenutasi il 25 settembre 2015, i ricorrenti decidevano di non fare alcuna dichiarazione poiché i loro rappresentanti legali non erano presenti. Con l'assistenza di un interprete urdu, l'autorità competente in materia di asilo informava i ricorrenti che avevano tre giorni per confutare la presunzione di paese terzo sicuro.

33. Il 28 settembre 2015, i rappresentanti legali dei ricorrenti presentavano delle osservazioni all'autorità competente in materia di asilo protestando contro il modo in cui erano stati convocati e chiedendo che si tenesse una nuova udienza, alla quale avrebbero partecipato. Essi dichiaravano anche che i ricorrenti avrebbero dovuto beneficiare dell'effettiva possibilità di contestare la documentazione secondo cui si riteneva che la Serbia fosse un paese sicuro.

34. Il 30 settembre 2015, l'autorità competente in materia di asilo respingeva le domande di asilo. Essa riteneva che le relazioni scritte dal medico psichiatra non avessero fornito motivi sufficienti per concedere ai ricorrenti lo status di "persone che meritano un trattamento speciale", poiché non avevano rivelato alcun bisogno speciale che non potesse essere soddisfatto nella zona di transito. Per quanto riguarda la classificazione della Serbia come "paese terzo sicuro", l'autorità competente in materia di asilo aveva tenuto in considerazione rapporti specifici redatti dall'UNHCR e da un'organizzazione non governativa. Osservava inoltre che i ricorrenti non avevano fatto riferimento ad alcuna circostanza individuale urgente che comprovasse l'affermazione secondo cui la Serbia non fosse un paese terzo sicuro nel loro caso specifico, e quindi che non erano stati in grado di confutare la presunzione. Veniva pertanto disposta l'espulsione dei ricorrenti dall'Ungheria.

35. I ricorrenti contestavano questa decisione davanti al tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged. Sostenevano, in particolare, che l'autorità competente in materia di asilo aveva basato le sue decisioni su informazioni relative alla Serbia scelte in maniera selettiva e interpretate in modo non corretto. Sostenevano inoltre che, a loro avviso, l'onere della prova di dimostrare che la Serbia fosse un paese terzo sicuro per i ricorrenti incombeva in primo luogo sull'autorità competente in materia di asilo, la quale doveva altresì comprovare questa conclusione sia con informazioni pertinenti sul paese sia con altre evidenze probatorie. I ricorrenti sostenevano che il termine di tre giorni per confutare la presunzione di "paese terzo sicuro" non poteva nemmeno iniziare a decorrere legittimamente perché l'autorità d'asilo non aveva adempiuto al suo obbligo primario di fornire la prova delle sue affermazioni. I ricorrenti sostenevano anche che l'autorità d'asilo non aveva verificato se le autorità serbe li avrebbero riammessi, essendo anche questa una condizione per l'applicazione del principio del "paese terzo sicuro". I ricorrenti lamentavano infine alcune presunte violazioni procedurali.

36. Il 5 ottobre 2015, il tribunale, con decisioni separate riguardanti rispettivamente il primo e il secondo ricorrente, confermava le decisioni dell'autorità di asilo. Il tribunale osservava, in particolare, che nel procedimento rinnovato, l'autorità competente in materia di asilo aveva valutato, conformemente alle indicazioni del tribunale, se la Serbia potesse essere considerata in linea di principio un paese terzo sicuro per i rifugiati, constatando, sulla base del diritto vigente pertinente e delle informazioni sul paese ottenute, che lo fosse. Aveva considerato il rapporto del Centro per i Diritti Umani di Belgrado pubblicato nel 2015, i rapporti dell'agosto 2012 e del giugno 2015 dell'UNHCR sulla Serbia e anche altri documenti presentati dai richiedenti asilo. Sulla base di tali documenti, l'autorità aveva stabilito che la Serbia soddisfaceva i requisiti della sezione 2 (i) della Legge sull'asilo. Il tribunale era soddisfatto del fatto che l'autorità competente in materia di asilo aveva accertato i fatti correttamente e osservato le regole procedurali, e che i motivi della sua decisione fossero chiaramente indicati e ragionevoli. Il tribunale sottolineava inoltre che le dichiarazioni rese dai richiedenti asilo durante le udienze erano state contraddittorie e incoerenti. Il primo ricorrente aveva fornito varie ragioni per le quali aveva lasciato il suo paese e aveva reso dichiarazioni confuse in merito alla ricezione di documenti dalle autorità serbe. Il documento che aveva infine prodotto non era a suo nome e quindi non poteva essere ammesso come prova. In nessun momento della procedura amministrativa aveva fatto riferimento alla condotta dei trafficanti di esseri umani prima della sua udienza davanti al tribunale. Le dichiarazioni del secondo ricorrente erano incoerenti relativamente alla questione della durata del suo soggiorno in Serbia e in relazione alla presentazione di una domanda d'asilo. I ricorrenti non avevano addotto alcun fatto specifico che avrebbe potuto indurre l'autorità a ritenere la Serbia essere un paese non sicuro alla luce delle loro circostanze specifiche. Avevano solo contestato la sicurezza della Serbia in generale, il che era insufficiente per confutare la presunzione.

37. Le decisioni finali venivano notificate ai ricorrenti l'8 ottobre 2015. Erano scritte in ungherese ma spiegate loro in urdu. Nel pomeriggio dello stesso giorno i ricorrenti venivano scortati da agenti di polizia fuori dalla zona di transito e da qui entravano in Serbia.

38. Il 22 ottobre 2015, la trascrizione dell'udienza tenutasi il 5 ottobre 2015 veniva inviata all'avvocato dei ricorrenti. Il 10 dicembre 2015, l'avvocato riceveva la traduzione in bengalese delle decisioni del tribunale prese durante l'udienza. Il 9 marzo 2016, le istanze di riesame presentate dai ricorrenti venivano respinte sulla base di motivi procedurali, poiché la *Kúria* riteneva di non avere giurisdizione per il riesame di tali casi.

#### IV. L'ESPULSIONE DEI RICORRENTI VERSO LA SERBIA DELL'8 OTTOBRE 2015

39. I ricorrenti hanno prodotto delle rappresentazioni sulle modalità del loro allontanamento contenute in una nota redatta dall'UNHCR e in una lettera di un'organizzazione non governativa serba, i cui rappresentanti erano presenti al momento dei fatti, nonché in una video-intervista con i ricorrenti stessi condotta la sera del loro ritorno in Serbia con l'assistenza di un avvocato di un'altra organizzazione non governativa serba per il tramite di un interprete urdu. Il Governo convenuto non ha contestato tali rappresentazioni ma ha sostenuto che i ricorrenti avevano lasciato l'Ungheria volontariamente.

40. Da tali rappresentazioni risulta che la mattina dell'8 ottobre 2015 il personale dell'UNHCR incontrava i ricorrenti nella zona di transito, spiegando loro che in seguito alla sentenza potevano tornare in Serbia volontariamente o fare ricorso, nel qual caso sarebbero stati detenuti per due mesi. I ricorrenti esprimevano il loro desiderio di presentare un ricorso e di rimanere in Ungheria, e quindi firmavano un atto di appello. Il personale dell'UNHCR si sarebbe quindi allontanato. Nel primo pomeriggio, la polizia e le autorità di asilo comunicavano ai ricorrenti, con l'aiuto di un uomo afgano che sapeva parlare un po' di urdu, che il tribunale aveva deciso che dovevano tornare in Serbia. I ricorrenti replicavano che non volevano andare in Serbia e che il personale dell'ONU aveva detto loro che avrebbero potuto rimanere per due mesi in Ungheria. Consegnavano una copia dell'appello che avevano firmato ma le autorità si rifiutavano di riceverla. La polizia insisteva e informava i ricorrenti del fatto che potevano scegliere tra la partenza volontaria o la detenzione e la consegna forzata alla polizia serba. I ricorrenti si sentivano minacciati e temevano di subire atti di violenza. Decidevano pertanto di lasciare l'Ungheria. La polizia diceva loro di attraversare il confine con la Serbia attraverso la foresta e non attraverso il checkpoint ufficiale. Mentre venivano condotti fuori dalla zona di transito, il personale dell'UNHCR sopraggiungeva e aveva un colloquio con la polizia, la quale comunicava loro che i ricorrenti avevano deciso di lasciare l'Ungheria volontariamente e anche che non sarebbero stati scortati fino al lato serbo del confine. La polizia di frontiera serba aveva informato il personale dell'UNHCR e l'ufficiale di polizia ungherese che ai ricorrenti non sarebbe stato permesso di entrare in Serbia attraverso il checkpoint ufficiale senza documenti e che l'unica possibilità sarebbe stata quella di cercare di entrare attraverso il "confine verde". Il rappresentante dell'UNHCR effettuava delle telefonate per organizzare l'incontro dei ricorrenti dall'altra parte del confine. I ricorrenti venivano scortati solo fino all'uscita della zona di transito ricevendo indicazioni dalla polizia ungherese di andare da soli verso destra, lungo la recinzione. Non è stata usata alcuna forza. Dopo aver insistito, il personale dell'UNHCR alla fine veniva autorizzato a dire ai due

ricorrenti che sarebbero stati accolti sul lato serbo del confine per cui dovevano andare in un'altra direzione - a sinistra verso l'autostrada e il valico di frontiera di Horgos sul lato serbo. Queste informazioni venivano comunicate ai ricorrenti. I ricorrenti attraversavano quindi il confine come indicato dall'UNHCR e non attraverso la foresta. Gli agenti di polizia serbi erano presenti nel momento in cui i ricorrenti attraversavano la frontiera, comunicando loro di aspettare che il personale dell'UNHCR venisse loro incontro. I ricorrenti venivano accolti dal personale dell'UNHCR che prestava loro aiuto.

## IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI RELEVANTI

### I. DIRITTO INTERNO

#### A. Diritto interno in vigore al tempo dei fatti di specie

41. Le disposizioni rilevanti della Legge n. LXXX del 2007 sull'asilo ("la legge sull'asilo") prevedeva quanto segue:

##### Articolo 2

“Ai fini della presente legge:

...

i) "paese terzo sicuro": un paese rispetto al quale l'autorità competente in materia di asilo è convinta che il richiedente sia trattato secondo i seguenti principi:

...

ib) conformemente alla Convenzione di Ginevra<sup>1</sup>, il principio di non-refoulement è rispettato;

ic) è rispettata e applicata la norma di diritto internazionale che proibisce l'espulsione verso un paese in cui la persona in questione sarebbe sottoposta a una condotta definita nell'articolo XIV(2) della Legge Fondamentale [cioè dove rischierebbe di affrontare la pena di morte, la tortura o qualsiasi altra forma di trattamento o punizione inumana]; e

id) esiste la possibilità di chiedere il riconoscimento come rifugiato; e le persone riconosciute come rifugiati ricevono protezione secondo la Convenzione di Ginevra;

...

...

k) persone che richiedono un trattamento speciale: minori non accompagnati o persone vulnerabili - in particolare minori, anziani o disabili, donne incinte, genitori single che accudiscono minori e persone che hanno subito torture, stupri o qualsiasi altra grave forma di violenza psicologica, fisica o sessuale - che sono state giudicate, dopo una valutazione individuale, con esigenze speciali.”

---

<sup>1</sup> The United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, adottata nel 1951 a Ginevra (“the Geneva Convention”).

**Articolo 5**

“(1) Una persona che chiede il riconoscimento ha diritto a:

a) soggiornare nel territorio dell'Ungheria secondo le condizioni stabilite nella presente legge...;

...

c) lavorare ... disporre di un alloggio [designato dall'autorità d'asilo] ...”

**Articolo 31/A, rubricato “Detenzione del richiedente asilo”<sup>2</sup>**

“(1) l'autorità competente in materia di asilo può, nel procedere secondo la procedura d'asilo o per assicurare il trasferimento secondo il sistema Dublino - tenendo conto delle restrizioni stabilite nell'articolo 31/B – ordinare che il richiedente la protezione sia trattenuto se la sua legittimazione a rimanere si basa esclusivamente sulla presentazione di una domanda di riconoscimento quando

a) l'identità o la cittadinanza della persona richiedente il riconoscimento non sono chiare, al fine di stabilirle,

b) è in corso una procedura per l'espulsione di una persona che chiede il riconoscimento e si può provare sulla base di criteri oggettivi - compreso il fatto che il richiedente ha avuto la possibilità di presentare in precedenza una domanda di asilo - o vi è una ragione fondata per presumere che la persona che chiede il riconoscimento stia chiedendo asilo esclusivamente per ritardare o ostacolare l'esecuzione dell'espulsione,

c) i fatti e le circostanze su cui si basa la domanda d'asilo devono essere stabiliti e quando questi fatti o circostanze non possono essere stabiliti in assenza di detenzione, in particolare quando esiste un rischio di fuga del richiedente,

d) il trattenimento della persona che chiede il riconoscimento è necessario per la protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico,

e) la domanda è stata presentata nell'ambito di una procedura aeroportuale, o

f) è necessario effettuare un trasferimento in base al regolamento “Dublino” e c'è un serio rischio di fuga.

...”

**Articolo 45**

“(1) Il principio di non-refoulement prevale se nel suo paese d'origine la persona che chiede il riconoscimento sarebbe soggetta a persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica o sarebbe soggetta a trattamenti proibiti dall'articolo XIV (2) della Legge Fondamentale ...

...

(3) In caso di rifiuto di una domanda di riconoscimento, o in caso di ritiro del riconoscimento, l'autorità competente in materia di asilo dichiara se il principio di non-refoulement è applicabile o meno.”

---

<sup>2</sup> ‘Asylum detention’ nel testo originale

**Articolo 51**

“(1) Se non sussistono le condizioni per l'applicazione dei Regolamenti di Dublino, l'autorità competente in materia di asilo decide sull'ammissibilità della domanda per ottenere lo status di rifugiato ...

(2) Una domanda non è ammissibile se

...

d) la domanda è reiterata e non sono emerse nuove circostanze o fatti che giustifichino il riconoscimento del richiedente come rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria;

e) esiste un paese che deve essere considerato un paese terzo sicuro nei confronti del richiedente ...

(4) Una domanda può essere considerata irricevibile ai sensi della sottosezione (2) e) solo se

a) il richiedente risiedeva in un paese terzo sicuro e in tale paese ha avuto la possibilità di chiedere una protezione effettiva in linea con la sezione (2) i);

b) il richiedente ha viaggiato attraverso un paese terzo sicuro e avrebbe potuto chiedere protezione efficace in linea con la sezione (2) i);

c) il richiedente ha un familiare in quel paese [terzo sicuro] ed è autorizzato ad entrare nel suo territorio; o

d) il paese terzo sicuro ha presentato una richiesta di estradizione del richiedente.

(5) Nel caso di una situazione che rientra nella sottosezione (4) a) o b), spetta al richiedente provare che non ha avuto la possibilità di ottenere protezione effettiva in quel paese in linea con la sezione (2) i).

...

(11) Se l'articolo (2) e) ... si applica al richiedente, questi può, immediatamente dopo averne ricevuto notifica, o al più tardi tre giorni dopo la notifica, fornire la prova che il paese in questione non può essere considerato un paese d'origine sicuro o un paese terzo sicuro nel suo caso individuale.”

**Articolo 51/A**

“Se il paese d'origine sicuro o il paese terzo sicuro rifiuta di ammettere o riprendere il richiedente, l'autorità competente in materia di asilo ritira la sua decisione e continua la procedura.”

**Articolo 53**

“... ”

(2) La decisione che dichiara la domanda inammissibile ... può essere impugnata in tribunale. Tranne che per una decisione basata sull'articolo 51 (2) e) ... la richiesta di revisione giudiziaria non produce un effetto sospensivo sull'esecuzione della decisione.

...

(4) Il tribunale pronuncia la sua decisione entro otto giorni dal ricevimento della richiesta di riesame, nei procedimenti non contenziosi, sulla base dei documenti

disponibili. Il riesame del tribunale comprende l'esame sia dei fatti che dell'insieme delle questioni in diritto, così come emerse al momento della decisione dell'autorità amministrativa. Se necessario, [il tribunale può sentire le parti di persona].

(5) Il tribunale non può modificare la decisione dell'autorità competente in materia di asilo; la decisione amministrativa illegale ... deve essere annullata e, se necessario, il tribunale rimette il caso davanti all'autorità competente in materia di asilo per un nuovo procedimento. Non è previsto un mezzo di ricorso avverso la decisione del tribunale di chiudere il procedimento.”

#### **Articolo 66**

“(2) L'autorità competente in materia di asilo basa la sua decisione sulle informazioni a sua disposizione o interrompe il procedimento se la persona che chiede il riconoscimento

...

d) ha lasciato l'alloggio o il luogo di residenza designato per più di 48 ore per una destinazione sconosciuta e non giustifica adeguatamente la sua assenza;

...

(4) La decisione che pone fine al procedimento per uno dei motivi elencati nel comma (2) punti da a) a d) non può essere impugnata in tribunale.

...

(6) Il richiedente può, entro nove mesi dalla notifica dell'ordine di interruzione, chiedere la continuazione del procedimento terminato ai sensi della sottosezione (2) punti da b) a d). Il richiedente può presentare tale richiesta solo di persona, davanti all'autorità competente in materia di asilo. Su tale richiesta di continuazione, presentata in tempo utile, l'autorità competente in materia di asilo continua il procedimento dalla fase procedurale che ha preceduto l'interruzione. Il richiedente può chiedere la continuazione del procedimento una sola volta.”

#### **Articolo 71/A**

“(1) Se il richiedente presenta la sua domanda prima dell'ammissione nel territorio dell'Ungheria, in una zona di transito definita dalla legge sulle frontiere statali, si applicano [di conseguenza, con le differenze specificate in questa sezione] le disposizioni di questo capitolo [sulla procedura di riconoscimento come rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria].

(2) Nella procedura di frontiera, il richiedente non ha i diritti garantiti dall'articolo 5(1) a) e c).

(3) L'autorità di asilo decide sull'ammissibilità di una domanda in procedura accelerata, al più tardi entro otto giorni dalla sua presentazione. L'autorità competente in materia di asilo comunica prontamente la decisione adottata nella procedura.

(4) Se la decisione non è stata presa entro quattro settimane, l'autorità per l'immigrazione concede l'ingresso secondo le disposizioni di legge.

(5) Se la domanda non è irricevibile, l'autorità per l'immigrazione concede l'ingresso in conformità con le disposizioni di legge.

(6) Se al richiedente è stato concesso l'ingresso nel territorio dell'Ungheria, l'autorità competente in materia di asilo conduce il procedimento applicando le regole generali.



(7) Le norme sul procedimento nella zona di transito non si applicano alle persone che meritano un trattamento speciale.

...”

**Articolo 80/A, rubricato “Stato di crisi causato dall’immigrazione di massa”**

“(1) Uno stato di crisi causato dall’immigrazione di massa può essere dichiarato se:

a) il numero di persone che arrivano in Ungheria e chiedono il riconoscimento supera

aa) cinquecento al giorno come media in un mese, o

ab) settecentocinquanta al giorno come media in due settimane successive, o

ac) ottocento come media in una settimana;

b) il numero di persone che soggiornano in una zona di transito in Ungheria - escluse le persone che contribuiscono alla cura di tali stranieri - supera

ba) mille al giorno come media in un mese, o

bb) millecinquecento al giorno come media su due settimane, o

bc) milleseicento al giorno come media in una settimana;

c) oltre ai casi specificati nei punti a) e b), qualsiasi condizione in relazione a una situazione migratoria che metta direttamente in pericolo la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico o la salute pubblica in un villaggio, paese o città, specialmente se scoppia un disordine o vengono commessi atti violenti in un centro di accoglienza o in un altro istituto che fornisce alloggio a tali stranieri e che si trova in uno di detti luoghi o in sua prossimità.

(2) Lo stato di crisi causato dall’immigrazione di massa può essere dichiarato con un decreto del governo, su richiesta del capo della polizia nazionale e del capo dell’autorità competente in materia di asilo e su proposta del ministro responsabile. Lo stato di crisi causato dall’immigrazione di massa può essere dichiarato per tutto il territorio dell’Ungheria o per una parte specifica.

...”

423. Il Governo dichiarò lo stato di crisi a causa di un’immigrazione di massa a partire da mezzogiorno del 15 settembre 2015 per il territorio delle contee di Bács-Kiskun e Csongrád, dove si trovava la zona di transito Röszke. Il 18 settembre 2015, l’ambito dello stato di crisi fu esteso al territorio delle contee di Baranya, Somogy, Zala e Vas. Il 9 marzo 2016 lo stato di crisi è stato mantenuto ed esteso a tutto il territorio dell’Ungheria, fino al 7 settembre 2018.

43. Le disposizioni pertinenti della Legge no. II del 2007 sull’ammissione e il diritto di residenza dei cittadini di paesi terzi (“la legge sull’immigrazione”) prevedono quanto segue:

**Articolo 51**

“(1) Il respingimento o l’espulsione non può essere ordinato o eseguito verso il territorio di un paese che non soddisfa i criteri di un paese d’origine sicuro o di un paese terzo sicuro per quanto riguarda la persona in questione, in particolare quando il

cittadino di un paese terzo rischia di essere sottoposto a persecuzione a causa della sua razza, religione, nazionalità, affiliazione sociale o convinzione politica, o al territorio di un paese o alla frontiera di un territorio in cui ci sono motivi sostanziali per credere che il cittadino di un paese terzo respinto o espulso possa essere sottoposto a un trattamento vietato dall'articolo XIV (2) della Legge fondamentale, [in particolare alla pena di morte, alla tortura o a qualsiasi altra forma di trattamento o punizione inumana] (non-refoulement).

(2) Se c'è una procedura d'asilo pendente nei confronti del cittadino di un paese terzo, il suo respingimento o la sua espulsione non possono essere ordinati o eseguiti, a condizione che abbia il diritto, ai sensi di una legge separata, di risiedere sul territorio dell'Ungheria.

...”

#### **Articolo 52**

“(1) L'autorità per l'immigrazione deve tener conto del principio di non-refoulement nei procedimenti relativi all'ordine e all'esecuzione di un respingimento o di un'espulsione.

...”

444. Decreto governativo n. 191/2015. (VII. 21.) sulla definizione di paesi d'origine sicuri e paesi terzi sicuri prevede:

#### **Articolo 2**

“Gli Stati membri dell'Unione Europea e i paesi candidati all'adesione all'UE (eccetto la Turchia)<sup>3</sup>, gli Stati membri dello Spazio Economico Europeo, tutti gli Stati degli Stati Uniti d'America che non applicano la pena di morte e i seguenti paesi sono considerati "paesi terzi sicuri" ai sensi della sezione 2 i) della legge n. LXXX del 2007 sull'asilo:

1. Svizzera,
2. Bosnia-Erzegovina,
3. Kosovo,
4. Canada,
5. Australia,
6. Nuova Zelanda.”

#### **Articolo 3**

“...

2) Se, prima di arrivare in Ungheria, la persona che richiede il riconoscimento ha risieduto o viaggiato attraverso uno dei paesi terzi classificati come sicuri dall'elenco dell'UE o dalla sezione 2 di cui sopra, può dimostrare, nel corso della procedura d'asilo basata sulla legge sull'asilo, che nel suo caso particolare non potrebbe avere

---

3. La Serbia è un paese candidato dal marzo 2012 e la Repubblica della Macedonia del Nord dal dicembre 2005. L'eccezione relativa alla Turchia, ancora in forze al tempo dei fatti, è stata abrogata il primo aprile 2016.

accesso a una protezione efficace in quel paese ai sensi della sezione (2) i) della legge sull'asilo.”

## **B. Cambiamenti nel diritto interno in vigore dal 29 marzo 2017**

455. Dal 28 marzo 2017, la legge sull'asilo è stata modificata, in particolare per quanto riguarda le regole da applicare quando viene dichiarato uno stato di crisi causato dall'immigrazione di massa. Secondo le nuove regole, in tali circostanze le domande di riconoscimento possono essere presentate, con alcune limitate eccezioni, solo nella zona di transito e i richiedenti asilo sono tenuti a rimanere in tali zone fino alla decisione presa a seguito dell'esame del merito delle loro domande (a differenza della situazione regolata dall'articolo 71/A (5), non è loro permesso di lasciare la zona di transito anche se la domanda non è ritenuta irricevibile). Il termine per l'appello giudiziario contro una decisione di irricevibilità adottata dall'autorità di asilo è di tre giorni (contro i sette giorni previsti dalle norme ordinarie). A differenza della procedura ordinaria di frontiera, la sezione 66 (6) della Legge sull'Asilo non si applica e il richiedente non può richiedere la continuazione della procedura se questa è stata interrotta al momento della sua uscita dalla zona di transito.

46. Nel gennaio 2018, il diritto pertinente è stato ulteriormente modificato in relazione all'entrata in vigore della nuova legge sulle procedure generali della pubblica amministrazione (legge n. CL del 2016) e il nuovo Codice di giustizia amministrativa (legge n. I del 2017). Un altro emendamento è stato introdotto a luglio 2018.

## **II. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

### **A. Direttiva 2013/32/EU 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 (rifusione) (“direttiva sulle procedure d'asilo”)**

476. Il Preambolo di questa Direttiva, nelle parti rilevanti, recita:

“... ”

(38) Molte domande di protezione internazionale sono presentate alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro prima che sia presa una decisione sull'ammissione del richiedente. Gli Stati membri dovrebbero essere in grado di prevedere procedure per l'esame dell'ammissibilità e/o del merito, che consentano di decidere delle domande sul posto in circostanze ben definite.

(39) Nel determinare se nel paese di origine di un richiedente prevale una situazione di incertezza, gli Stati membri dovrebbero garantire l'ottenimento di informazioni precise e aggiornate da pertinenti fonti quali l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali pertinenti. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che qualsiasi rinvio della conclusione della procedura rispetti pienamente

gli obblighi ai sensi della direttiva 2011/95/UE e dell'articolo 41 della Carta senza pregiudizio dell'efficacia e dell'equità delle procedure previste dalla presente direttiva.

...

(43) Gli Stati membri dovrebbero esaminare tutte le domande nel merito, valutare cioè se al richiedente di cui trattasi è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE, salvo se altrimenti previsto dalla presente direttiva, in particolare se si può ragionevolmente presumere che un altro paese proceda all'esame o fornisca sufficiente protezione. In particolare, gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda di protezione internazionale se il paese di primo asilo ha concesso al richiedente lo status di rifugiato o ha altrimenti concesso sufficiente protezione e il richiedente sarà riammesso in detto paese.

(44) Gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda di protezione internazionale se si può ragionevolmente prevedere che il richiedente, per un legame sufficiente con un paese terzo definito nel diritto nazionale, chieda protezione in detto paese terzo e vi è motivo di ritenere che il richiedente sarà ammesso o riammesso in quel paese. Gli Stati membri dovrebbero procedere in tal modo solo nel caso in cui il richiedente in questione possa essere sicuro nel paese terzo interessato. Per evitare movimenti secondari di richiedenti, si dovrebbero definire principi comuni per la presa in considerazione o la designazione, da parte degli Stati membri, di paesi terzi quali paesi sicuri.

(45) Inoltre, per determinati paesi terzi europei che rispettano norme particolarmente elevate in materia di diritti dell'uomo e di protezione dei rifugiati, agli Stati membri dovrebbe essere consentito di non procedere all'esame o all'esame completo delle domande di protezione internazionale dei richiedenti che entrano nel loro territorio in provenienza da detti paesi terzi europei.

(46) Qualora gli Stati membri applichino i concetti di paese sicuro caso per caso o designino i paesi sicuri adottando gli elenchi a tal fine, dovrebbero tener conto tra l'altro degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai paesi di origine e alle attività, compresa la metodologia della relazione sulle informazioni del paese di origine dell'EASO, di cui al regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (6), nonché i pertinenti orientamenti dell'UNHCR.

(47) Per favorire lo scambio sistematico di informazioni sull'applicazione nazionale dei concetti di paese di origine sicuro, paese terzo sicuro e paese terzo europeo sicuro nonché un riesame periodico da parte della Commissione dell'uso di tali concetti da parte degli Stati membri, e per preparare un'eventuale nuova armonizzazione in futuro, è opportuno che gli Stati membri notifichino alla Commissione o comunque la informino periodicamente dei paesi terzi a cui applicano i concetti. È opportuno che la Commissione informi periodicamente il Parlamento europeo sui risultati dei propri riesami.

(48) Al fine di garantire l'applicazione corretta dei concetti di paese sicuro basati su informazioni aggiornate, gli Stati membri dovrebbero condurre riesami periodici sulla situazione in tali paesi sulla base di una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni di altri Stati membri, dell'EASO, dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e di altre pertinenti organizzazioni internazionali. Quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato da essi come sicuro, dovrebbero

provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione e, ove necessario, rivedere la designazione di tale paese come sicuro. ...”

487. L’articolo 31, rubricato “Procedura d’esame” recita, per la parte rilevante:

“... ”

8. Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d’esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell’articolo 43 se:

... ”

(b) il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma della presente direttiva ...”

498. L’articolo 33, rubricato “Domande inammissibili” recita come segue:

“1. Oltre ai casi in cui una domanda non è esaminata a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE, qualora la domanda sia giudicata inammissibile a norma del presente articolo.

2. Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se:

(a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale;

(b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell’articolo 35;

(c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell’articolo 38;

(d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell’esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE; o

(e) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell’articolo 7, paragrafo 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustificino una domanda separata.”

509. L’articolo 34, rubricato “Norme speciali in ordine al colloquio sull’ammissibilità”, recita, nella parte rilevante:

“1Prima che l’autorità accertante decida sull’ammissibilità di una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri consentono al richiedente di esprimersi in ordine all’applicazione dei motivi di cui all’articolo 33 alla sua situazione particolare. A tal fine, gli Stati membri organizzano un colloquio personale sull’ammissibilità della domanda. Gli Stati membri possono derogare soltanto ai sensi dell’articolo 42, in caso di una domanda reiterata. ...”

51. L’articolo 35, rubricato “Concetto di paese di primo asilo”, recita come segue:

“Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora:

(a) quest’ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; ovvero

(b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di «non-refoulement»,

purché sia riammesso nel paese stesso.

Nell’applicare il concetto di paese di primo asilo alle circostanze particolari di un richiedente gli Stati membri possono tener conto dell’articolo 38, paragrafo 1. Il richiedente è autorizzato a impugnare l’applicazione del concetto di paese di primo asilo relativamente alle sue condizioni specifiche.”

5210. L’articolo 36, rubricato “Concetto di paese d’origine sicuro” recita come segue:

“1. Un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se:

(a) questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero

(b) è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese, e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE.

2. Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all’applicazione del concetto di paese di origine sicuro.”

5311. L’articolo 38, rubricato “Concetto di paese terzo sicuro”, recita, nelle parti rilevanti:

“1. Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri:

(a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;

(b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE;

(c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra;

(d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e

(e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra.

2. L’applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale, comprese:

(a) norme che richiedono un legame tra il richiedente e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese<sup>4</sup>;

(b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri;

(c) norme conformi al diritto internazionale per accertare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a).

3. Quando applicano una decisione basata esclusivamente sul presente articolo gli Stati membri:

(a) ne informano il richiedente; e

(b) gli forniscono un documento con il quale informano le autorità del paese terzo, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda non è stata esaminata nel merito.

4. Se il paese terzo non concede al richiedente l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II..."

5412. L'articolo 39, rubricato "Concetto di paese terzo europeo sicuro", nelle parti rilevanti, recita come segue:

"1. Gli Stati membri possono prevedere che l'esame della domanda di protezione internazionale e della sicurezza del richiedente stesso nel suo caso specifico, secondo quanto prescritto al capo II, non abbia luogo o non sia condotto esaurientemente nei casi in cui un'autorità competente abbia stabilito, in base agli elementi disponibili, che il richiedente sta cercando di entrare o è entrato illegalmente nel suo territorio da un paese terzo sicuro a norma del paragrafo 2.

2. Un paese terzo può essere considerato paese terzo sicuro ai fini del paragrafo 1, se:

---

4. Per quanto riguarda il collegamento tra il richiedente e il paese terzo e se è quindi ragionevole che il richiedente si rechi in quel paese, la Commissione europea ha dichiarato che possono essere presi in considerazione fattori quali il fatto che il richiedente abbia transitato nel paese terzo sicuro in questione o che il paese terzo sia geograficamente vicino al paese di origine del richiedente (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie dell'Agenda europea sulla migrazione, 10 febbraio 2016, COM(2016) 85 final, p. 18). Tuttavia, secondo l'UNHCR, il transito da solo non è un 'collegamento sufficiente' ai sensi dell'articolo 38(2) della direttiva 2013/32/UE, a meno che non ci sia un accordo formale per l'assegnazione della responsabilità di determinare lo status di rifugiato tra paesi con sistemi e standard di asilo comparabili (UNHCR, 'Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept', 23 marzo 2016, p. 6: "Il transito è spesso il risultato di circostanze fortuite e non implica necessariamente l'esistenza di alcun legame o collegamento significativo").

(a) ha ratificato e osserva la convenzione di Ginevra senza limitazioni geografiche;

(b) dispone di una procedura di asilo prescritta per legge; e

(c) ha ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ne rispetta le disposizioni, comprese le norme riguardanti i ricorsi effettivi.

3. Il richiedente è autorizzato a impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo europeo sicuro a motivo del fatto che il paese terzo interessato non è sicuro relativamente alle sue condizioni specifiche.

4. Gli Stati membri interessati stabiliscono nel diritto interno le modalità di applicazione delle disposizioni del paragrafo 1 e le conseguenze di decisioni adottate a norma delle disposizioni stesse, in conformità del principio di «non-refoulement», prevedendo altresì le eccezioni all'applicazione del presente articolo per motivi umanitari o politici o di diritto internazionale.

5. Quando applicano una decisione basata esclusivamente sul presente articolo gli Stati membri interessati:

(a) ne informano il richiedente; e

(b) gli forniscono un documento con il quale informano le autorità del paese terzo, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda non è stata esaminata nel merito.

6. Se il paese terzo non riammette il richiedente, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritte al capo II.

7. Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione a quali paesi è applicato il concetto in questione a norma del presente articolo...”

5513. L'articolo 43, rubricato “Procedure di frontiera”, recita come segue:

“1. Gli Stati membri possono prevedere procedure, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, per decidere alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro:

(a) sull'ammissibilità di una domanda, ai sensi dell'articolo 33, ivi presentata; e/o

(b) sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura a norma dell'articolo 31, paragrafo 8.

2. Gli Stati membri provvedono affinché la decisione nell'ambito delle procedure di cui al paragrafo 1 sia presa entro un termine ragionevole. Se la decisione non è stata presa entro un termine di quattro settimane, il richiedente è ammesso nel territorio dello Stato membro, affinché la sua domanda sia esaminata conformemente alle altre disposizioni della presente direttiva.

3. Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito.”



5614. L'articolo 46, rubricato "Diritto a un ricorso effettivo", per quanto rilevante, recita come segue:

"1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi:

(a) la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, compresa la decisione: ...

(ii) di considerare la domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2;

(iii) presa alla frontiera o nelle zone di transito di uno Stato membro a norma dell'articolo 43, paragrafo 1

...

3. Per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado."

57. Nella sentenza del 21 dicembre 2011 nel caso di *N. S. e M.E.* (C-411/10 e C-493/10), la CGCE si è pronunciata tra l'altro sul concetto di paesi terzi europei sicuri. Ha riscontrato che il diritto dell'UE esclude l'applicazione di una presunzione conclusiva che lo Stato membro, che il Regolamento Dublino II indica come responsabile, osservi i diritti fondamentali dell'Unione Europea. In particolare, la CGCE ha dichiarato:

"103. ... [La] mera ratifica delle convenzioni da parte di uno Stato non può comportare l'applicazione di una presunzione assoluta che esso rispetti tali convenzioni [...]

104. Pertanto, la presunzione [...] che i richiedenti asilo saranno trattati in maniera conforme ai diritti dell'uomo deve essere considerata relativa."

Nel paragrafo 103 della sua sentenza, la CGCE ha sottolineato esplicitamente che queste conclusioni sono applicabili sia agli Stati membri che ai paesi terzi.

**B. Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) ("direttiva sulle condizioni di accoglienza")**

5815. L'articolo 8, rubricato "Trattenimento", statuisce che:

"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;

(c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;

(d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi 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 (9), al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;

(e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;

(f) conformemente all'articolo 28 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale.

4. Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato.”

### **C. Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare**

5916. Questo accordo, approvato dalla Decisione del Consiglio 2007/819/EC dell'8 novembre 2007, statuisce, nella parte rilevante:

“Articolo 3

Riammissione di cittadini di paesi terzi o apolidi

1. La Serbia riammette, su istanza di uno Stato membro e senza ulteriori formalità a parte quelle previste dal presente accordo, tutti i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni legali in vigore per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio dello Stato membro richiedente, purché sia accertato o vi sia la fondata presunzione, basata sugli elementi *prima facie* forniti, che quelle persone:

...

(b) sono entrate illegalmente e direttamente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato o transitato nel territorio della Serbia.

...

4. Dopo che la Serbia ha dato una risposta positiva alla domanda di riammissione, lo Stato membro richiedente rilascia alla persona la cui riammissione è stata accettata il documento di viaggio standard dell'UE per l'espulsione.”

**D. Raccomandazione (UE) 2916/2256 della Commissione dell'8 dicembre 2017 agli Stati membri sulla ripresa dei trasferimenti verso la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio**

6017. I passaggi rilevanti di questa raccomandazione recitano come segue:

“(1) Nel 2011 gli Stati membri hanno sospeso il trasferimento di richiedenti protezione internazionale verso la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio («regolamento Dublino») in seguito a due sentenze, rispettivamente della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e della Corte di giustizia dell'Unione europea, in cui sono state individuate nel sistema greco dell'asilo carenze sistemiche che hanno determinato una violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale trasferiti dagli Stati membri in Grecia a norma del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio. ...

(8) Nelle precedenti raccomandazioni la Commissione ha rilevato i miglioramenti introdotti nella disciplina normativa greca per recepire nell'ordinamento nazionale le nuove disposizioni della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (la rifusione sulle procedure di asilo) e alcune disposizioni della direttiva 2013/33/UE (la rifusione sulle condizioni di accoglienza). Il 3 aprile 2016 il Parlamento ellenico ha adottato una nuova legge (legge 4375/2016) che ha poi emendato il 22 giugno 2016, fra l'altro modificando la composizione delle commissioni di ricorso e il diritto dei richiedenti asilo a un'audizione dinanzi ad esse. Il 31 agosto 2016 ha adottato una legge riguardante i minori rifugiati in età scolare che soggiornano in Grecia.

...

(33) La Commissione riconosce i considerevoli progressi che la Grecia, con l'aiuto della stessa Commissione, dell'EASO, degli Stati membri e di organizzazioni internazionali e non governative, ha compiuto dalla sentenza *M.S.S.* del 2011 per migliorare il funzionamento del sistema dell'asilo. Tuttavia, la Grecia è tuttora di fronte a una situazione problematica: deve infatti occuparsi di un numero considerevole di nuove domande d'asilo, risultanti in particolare dalla preregistrazione, dai continui arrivi di migranti irregolari (anche se d'entità inferiore rispetto al periodo precedente al marzo 2016) e dall'attuazione della dichiarazione UE-Turchia. ...

(34) La Grecia ha comunque compiuto progressi considerevoli nel varare le strutture istituzionali e giuridiche essenziali per il corretto funzionamento del sistema di asilo e vi sono buone prospettive che questo possa essere realizzato pienamente in un prossimo futuro, quando saranno state colmate tutte le carenze residue, in particolare riguardo alle condizioni di accoglienza e al trattamento delle persone vulnerabili, compresi i minori non accompagnati. È pertanto opportuno raccomandare una ripresa graduale dei trasferimenti in base alle garanzie offerte caso per caso, in funzione della capacità di accoglienza e di trattamento delle domande conformemente

alla normativa dell'UE applicabile e tenuto conto del fatto che il trattamento di alcune categorie di persone risulta attualmente inadeguato, compreso per i minori non accompagnati. Per non gravare la Grecia di un onere insostenibile, è altresì opportuno non applicare retroattivamente questa ripresa, bensì limitarla ai richiedenti asilo che ricadono nella competenza della Grecia a partire da una data precisa. È opportuno raccomandare che tale data sia fissata al 15 marzo 201.

### III. RACCOMANDAZIONI E LINEE GUIDA DEL CONSIGLIO D'EUROPA

6118. Nel 1997, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha emesso le "Linee guida sull'applicazione del concetto di 'paese terzo sicuro'"<sup>5</sup> ai richiedenti asilo. Le linee guida prevedono che, per valutare se un paese soddisfi i criteri di un paese terzo sicuro, verso cui si può respingere un richiedente asilo, tutti i criteri indicati di seguito devono essere soddisfatti in ogni caso:

a) osservanza da parte del paese terzo delle norme internazionali sui diritti umani pertinenti all'asilo come stabilito in strumenti universali e regionali, compreso il rispetto del divieto di tortura, trattamento o punizione inumani o degradanti;

b) osservanza da parte del paese terzo dei principi internazionali relativi alla protezione dei rifugiati come sanciti dalla Convenzione del 1951 e dal Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati, con particolare riguardo al principio di non-refoulement;

c) il paese terzo fornirà una protezione effettiva contro il respingimento e la possibilità di chiedere e godere dell'asilo;

d) il richiedente asilo ha già ottenuto una protezione effettiva nel paese terzo o ha avuto l'opportunità, alla frontiera o nel territorio del paese terzo, di prendere contatto con le autorità di quel paese per cercare protezione in quel paese prima di rivolgersi allo Stato membro in cui viene presentata la domanda d'asilo o, che come risultato di circostanze personali del richiedente asilo, comprese le sue precedenti relazioni con il paese terzo, ci sono prove evidenti dell'ammissibilità del richiedente asilo nel paese terzo."

6219. Inoltre, le Linee guida precisano che:

"Gli Stati dovrebbero adottare modalità che prevedano di informare il richiedente asilo e, per quanto necessario e in conformità con la legislazione vigente in materia di protezione dei dati o, in assenza di tale legislazione, con il consenso del richiedente asilo, le autorità del paese terzo che, quando un paese è considerato sicuro nel modo sopra indicato, le domande di asilo generalmente non vengono esaminate nel merito."

6320. Nel 2009 il Comitato dei Ministri, nelle sue 'Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di

---

5. 'Recommendation No. R (97) 22 of the Committee of Ministers to Member States containing Guidelines on the Application of the Safe Third Country Concept', del 25 novembre 1997.

asilo<sup>6</sup>, richiede che tutti i richiedenti asilo abbiano un'effettiva opportunità di confutare la presunzione di sicurezza del paese terzo, sottolineando che l'applicazione di questo concetto non solleva uno Stato dai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Ha inoltre dichiarato che i criteri menzionati di seguito devono essere soddisfatti quando si applica il concetto di paese terzo sicuro:

*a.* il paese terzo ha ratificato e attuato la Convenzione di Ginevra e il Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati o norme giuridiche equivalenti e altri trattati internazionali pertinenti nel campo dei diritti umani;

*b.* il principio di non-refoulement è effettivamente rispettato;

*c.* il richiedente asilo interessato ha accesso, di diritto e di fatto, a una procedura di asilo completa ed equa nel paese terzo al fine di determinare il suo bisogno di protezione internazionale; e

*d.* il paese terzo ammetterà il richiedente asilo.”

6421. Nella sua risoluzione 1471 (2005) sulla procedura accelerata di asilo negli Stati membri del Consiglio d'Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha dichiarato, tra l'altro:

“... [L]'Assemblea Parlamentare invita i governi degli stati membri del Consiglio d'Europa:

...

8.2. per quanto riguarda il concetto di paese d'origine sicuro, a:

8.2.1. assicurare che siano adottate salvaguardie chiare e dimostrabili per garantire un accesso effettivo a una procedura per determinare il diritto all'asilo che possa portare alla concessione dello status di rifugiato o di altre forme di protezione internazionale;

8.2.2. assicurare che l'onere della prova non sia a carico del richiedente per dimostrare che un paese non è sicuro e che il richiedente abbia un'effettiva opportunità di confutare la presunzione di sicurezza;

8.2.3. usare molta cautela nell'adottare, nel contesto della proposta di direttiva del Consiglio europeo, una lista di paesi d'origine sicuri che potrebbe portare a un abbassamento degli standard di protezione per i richiedenti asilo dei paesi interessati e potrebbe minare il concetto di base della protezione dei rifugiati, che si basa sulla situazione individuale del richiedente asilo piuttosto che su un'analisi e un giudizio generale sul paese...”

---

6. ‘Committee of Ministers, Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures, 1 July 2009, section VI.’ Vedi anche l’‘Explanatory Memorandum’, 28 maggio 2009, CM(2009)51 add3’.

#### IV. RAPPORTI SULLE VISITE E SULLE RICERCHE CONDOTTE DA ENTI INTERNAZIONALI E ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

##### A. Sull'Ungheria

65. Il rapporto comunicato al governo ungherese sulla visita in Ungheria effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ("CPT") dal 21 al 27 ottobre 2015 contiene i seguenti passaggi:

“Il CPT nota gli sforzi fatti per fornire informazioni e assistenza legale ai cittadini stranieri migranti o richiedenti asilo trattenuti in stato detentivo. Tuttavia, la mancanza di informazioni sulla loro situazione legale, sulle attività da compiere nell'ambito dei rispettivi procedimenti, e sulla durata della loro detenzione è stata percepita dai cittadini stranieri come un problema importante nella maggior parte degli stabilimenti visitati. ...

Per quanto riguarda le garanzie avverso il respingimento dei cittadini stranieri, il CPT esprime dubbi, alla luce del quadro legislativo pertinente e del suo funzionamento in concreto, sul fatto che le procedure di asilo alla frontiera siano nella prassi accompagnate da garanzie adeguate, che forniscano una reale opportunità ai cittadini stranieri di discutere il loro caso e che comportino una valutazione individuale del rischio di maltrattamento in caso di allontanamento.

...

Le due zone di transito visitate dalla delegazione a Röszke e Tompa si trovavano in territorio ungherese ... Diversi container era predisposti per contenere degli uffici, delle sale d'attesa, una sala da pranzo e delle strutture sanitarie (con gabinetti, lavabi, docce e boiler per l'acqua calda), e circa dieci di essi erano utilizzati per l'alloggio dei cittadini stranieri. (In nota: Le strutture sanitarie erano in buono stato e non richiedono particolari commenti.)

...

Tutti i container dedicati all'alloggio avevano una dimensione di circa 13 m<sup>2</sup> ed erano dotati da due a cinque letti con materassi, cuscini e lenzuola puliti. Erano puliti e avevano un buon accesso alla luce naturale e all'illuminazione artificiale, nonché al riscaldamento elettrico. Inoltre, in entrambe le zone di transito visitate, c'era una stretta area riservata e separata dal resto della zona di transito attraverso una recinzione alla quale i cittadini stranieri avevano accesso illimitato durante il giorno.

Per quanto la delegazione ha potuto accertare, i cittadini stranieri erano di solito trattenuti nelle zone di transito solo per brevi periodi (fino a 13 ore) e quasi mai di notte. Detto questo, se i cittadini stranieri dovessero essere tenuti in una zona di transito per periodi più lunghi, la capacità massima dei container riservati all'alloggio dovrebbe essere ridotta e i locali dovrebbero essere dotati di arredamento di base.

...

Nel complesso, la delegazione ha avuto un'impressione generalmente favorevole delle strutture sanitarie e dell'assistenza sanitaria generale fornita ai cittadini stranieri in tutti gli stabilimenti visitati.

...

Inoltre, alcuni cittadini stranieri detenuti incontrati dalla delegazione non erano a conoscenza del loro diritto di potersi avvalere di un difensore, tanto meno di uno nominato d'ufficio. Alcuni cittadini stranieri hanno affermato di essere stati informati da agenti di polizia che tale diritto non esisteva in Ungheria. Inoltre, la maggior parte dei cittadini stranieri che avevano un avvocato nominato d'ufficio si lamentava di non aver avuto la possibilità di consultare l'avvocato prima di essere interrogati dalla polizia o prima di un'udienza in tribunale e che l'avvocato era rimasto totalmente passivo durante l'interrogatorio della polizia o l'udienza in tribunale. In questo contesto è anche degno di nota il fatto che diversi cittadini stranieri hanno dichiarato di non essere sicuri di avere un avvocato nominato poiché qualcuno a loro sconosciuto era semplicemente presente durante il procedimento ufficiale senza parlare con loro e senza dire nulla a loro difesa.

...

Tuttavia, la maggior parte dei cittadini stranieri intervistati dalla delegazione ha dichiarato di non essere stata informata dei propri diritti al momento del fermo da parte della polizia (men che meno in una lingua comprensibile) e che tutti i documenti che avevano ricevuto dal loro ingresso nel paese erano scritti in lingua ungherese.

...

... molti cittadini stranieri (compresi i minori non accompagnati) si lamentavano della qualità dei servizi di traduzione e in particolare del fatto che venivano loro fatti firmare documenti in lingua ungherese, il cui contenuto non veniva loro tradotto e che di conseguenza non capivano.

...

... il CPT dubita seriamente che le procedure di asilo alla frontiera siano assistite in concreto da garanzie adeguate, e che garantiscano una reale possibilità ai cittadini stranieri di discutere il loro caso, e che comportino una valutazione individualizzata sul rischio di maltrattamento in caso di allontanamento e che quindi forniscano una protezione efficace contro la violazione del principio di non-refoulement, tenendo anche presente che, secondo l'UNHCR, la Serbia non può essere considerata un paese di asilo sicuro a causa delle carenze del suo sistema di asilo, in particolare l'incapacità di far fronte al numero crescente di domande di asilo ...”

66. Il CPT ha rivisitato la zona di transito di Röszke nell'ottobre 2017. Nel suo rapporto a seguito di quella visita, il CPT ha notato che la zona era stata ampliata ma che i richiedenti asilo rimanevano liberi di muoversi solo all'interno del settore in cui si trovava il loro container. I locali erano mantenuti in un buono stato di igiene e si compivano degli sforzi per permettere lo svolgimento di attività. Tuttavia, quasi tutti i container erano usati a pieno regime, il che significava che cinque persone dovevano dormire in un container di 13 m<sup>2</sup>.

67. Nel rapporto del 13 ottobre 2017 (SG/Inf(2017)33) sulla sua missione d'inchiesta del giugno 2017, l'ambasciatore Tomáš Boček, rappresentante speciale del segretario generale del Consiglio d'Europa per la migrazione e i rifugiati, ha reso, tra l'altro, le seguenti osservazioni sulla zona di transito di Röszke. Ha notato che l'area della zona era circondata da una recinzione di filo spinato ed era sorvegliata in ogni momento. Era divisa in sezioni, una designata per le famiglie e un'altra per gli uomini da soli. La sezione per

uomini soli comprendeva una fila di container posti uno accanto all'altro, che dividevano un corridoio largo circa 2 metri. Le persone che stavano in una sezione potevano andare in altre parti della zona solo per visitare il medico o per partecipare ai colloqui con le autorità di asilo ed erano sempre scortate da guardie, anche all'interno della zona di transito. Inoltre, al momento della visita nel giugno 2017, le autorità ungheresi avevano informato il rappresentante speciale che la durata media di un soggiorno nella zona era stata di 33 giorni, sebbene egli avesse parlato con persone che avevano menzionato periodi di reclusione di due e più mesi. Il rappresentante speciale ha anche descritto le condizioni di vita nella zona e ha notato che l'igiene era buona, venivano distribuiti tre pasti al giorno, incluso un pasto caldo, e c'era una stanza riservata a personale medico dove veniva fornita assistenza medica di base.

68. In un rapporto intitolato "Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016", pubblicato a maggio 2016, l'UNHCR ha fatto le seguenti osservazioni:

“19. Inoltre, come notato sopra nel paragrafo 15, la legge sul confine di Stato si riferisce a richiedenti asilo che vengono "ospitati temporaneamente" nella zona di transito. Le autorità ungheresi sostengono che tali individui non sono "detenuti" poiché sono liberi di lasciare la zona di transito in qualsiasi momento nella direzione da cui sono venuti. Tuttavia, come indicato sopra nel paragrafo 16, non possono entrare in Ungheria. Secondo l'UNHCR, questo limita gravemente la libertà di movimento e può essere qualificato come detenzione. Come tale, la loro permanenza nella zona di transito dovrebbe essere regolata, tra l'altro, dalle garanzie sulla detenzione contenute nella direttiva dell'UE relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (Reception Conditions Directive).

...

71. In ogni caso, l'UNHCR conferma la posizione assunta nelle sue osservazioni sul sistema d'asilo serbo nell'agosto 2012 secondo cui i richiedenti asilo non dovrebbero essere rimpatriati in Serbia. Dal momento che il numero di richiedenti asilo che passano per quel paese è da allora notevolmente aumentato, rendendo il suo sistema d'asilo ancora meno idoneo a rispettare gli standard internazionali di quanto lo fosse in precedenza, molti dei risultati e delle conclusioni dell'UNHCR dell'agosto 2012 rimangono validi. Per esempio, tra il 1° gennaio e il 31 agosto 2015, il tribunale per le infrazioni di Kanjiža ha sanzionato 3.150 cittadini di paesi terzi riammessi in Serbia dall'Ungheria per soggiorno illegale o attraversamento illegale del confine, condannando la maggior parte di loro a sanzione pecuniaria. A tali individui viene negato il diritto di (ri)chiedere asilo in Serbia.”

69. Un rapporto intitolato "Crossing Boundaries: The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary" del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli ("ECRE") preparato il 1° ottobre 2015 contiene i seguenti passaggi:

“In caso di espulsione in Serbia [dall'Ungheria], a chi viene rimpatriato viene in pratica impedito l'accesso alla procedura di asilo e alle condizioni di accoglienza in Serbia. Al ritorno, queste persone vengono perseguite per attraversamento irregolare



della frontiera, che è un illecito penale sanzionato con una multa o la reclusione. In pratica, alla maggior parte delle persone viene notificato un avvertimento e non viene inflitta alcuna pena ulteriore dopo la condanna. Tuttavia, la decisione del tribunale è accompagnata da una decisione del Ministero che pone fine al diritto del richiedente asilo a soggiornare in territorio serbo. In seguito a tale decisione, i richiedenti asilo non sono ammessi in uno dei campi profughi del paese e, in mancanza di una residenza registrata, a presentare formalmente una domanda d'asilo in Serbia.

...

... [I trasferimenti in Ungheria possono esporre i richiedenti a un rischio reale di deportazione a catena in Serbia, il che può innescare una violazione in concreto del principio di non refoulement vietata dal diritto internazionale dei diritti umani. Proprio su questa base, alcuni trasferimenti in base al regolamento Dublino in Ungheria sono stati sospesi da tribunali tedeschi e austriaci.

In considerazione dell'applicabilità automatica (retroattiva) del concetto di "paese terzo sicuro" nei confronti delle persone che entrano attraverso la Serbia e del rischio di respingimento derivante dal loro ritorno in Ungheria, l'ECRE chiede agli Stati membri di astenersi dal trasferire i richiedenti protezione internazionale in Ungheria ai sensi del Regolamento Dublino.”

7022. Il rapporto dell'ECRE "Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary " pubblicato a gennaio 2016 contiene i seguenti passaggi:

“Una soverchiante casistica giurisprudenziale ha impedito i trasferimenti verso l'Ungheria, alla luce degli emendamenti approvati tra agosto e settembre al diritto ungherese sull'immigrazione. Inoltre, gli emendamenti al diritto ungherese hanno prodotto effetti sulle politiche di altri paesi, come dimostra la decisione del Danish Refugee Appeals Board nell'ottobre 2015 di sospendere tutti i trasferimenti Dublino verso l'Ungheria.

...

L'entrata in vigore in agosto e settembre 2015 delle disposizioni di legge che creano una base legale per la costruzione di una recinzione al confine tra Ungheria e Serbia, insieme a ulteriori emendamenti legislativi che criminalizzano l'ingresso irregolare e i danni alla recinzione, ha determinato l'emergere di un ambiente estremamente ostile verso chi cerca asilo, violando il diritto all'asilo, il diritto all'accesso effettivo alle procedure e la non criminalizzazione dei rifugiati ...

L'imposizione di una procedura di ammissibilità per le zone di transito, e in particolare il motivo di inammissibilità relativo al concetto di Paese terzo sicuro, sono stati al centro della maggior parte della casistica giurisprudenziale. Il decreto governativo 191/2015 designa paesi come la Serbia come paesi sicuri, portando le autorità ungheresi a dichiarare irricevibili tutte le domande dei richiedenti asilo che passano dalla Serbia. Data l'ubicazione delle zone di transito al confine serbo-ungherese, oltre il 99% delle domande di asilo sono state respinte su questa base dall'Ufficio Immigrazione e Nazionalità (OIN), senza un esame delle richieste di protezione nel merito. Inoltre, le chiare violazioni procedurali del diritto dell'Unione Europea che questo processo comporta sono state documentate dal Comitato Ungherese di Helsinki e dall'ECRE. Dalle ultime statistiche questo processo è ancora in pieno svolgimento con il Commissario per i Diritti Umani che ha dichiarato che tra la metà di settembre e la fine di novembre 2015, 311 delle 372 decisioni dichiarate irricevibili prese sia alla frontiera che nelle procedure accelerate sono state ritenute

tali sulla base dell'applicazione del principio del paese terzo sicuro. La mancanza di una via di ricorso interna effettiva avverso tali decisioni, in uno con un divieto immediatamente operativo di ingresso e di accompagnamento per 1 o 2 anni, ha spinto diversi attori e la magistratura a sostenere che l'Ungheria stia violando i suoi obblighi di non-refoulement.”

7123. Amnesty International ha dichiarato quanto segue nel suo rapporto del 2015, intitolato "Fenced Out, Hungary's Violations of the Rights of Refugees and Migrants”:

“Le persone che erano rimaste bloccate al valico di confine Röszke/Horgoš dal 15 settembre avevano in teoria la possibilità di chiedere asilo... Una o due volte all'ora, un agente di polizia accompagnato da un traduttore che parlava arabo, farsi e urdu apriva la porta del container e permetteva a gruppi di due-cinque persone scelte a caso di entrare nella "zona di transito". La gente entrava dando per scontato che in questo modo sarebbe stata autorizzata a procedere verso l'Ungheria. ... [Tuttavia, la maggior parte di queste veniva rispedita direttamente in Serbia. I restanti richiedenti rimanevano bloccati negli alloggi di fortuna della zona di confine sperando di poter passare la frontiera prima o poi. Alcuni hanno desistito e hanno lasciato la zona immediatamente, altri sono rimasti qualche giorno in più prima di spostarsi in Croazia quando è diventato loro evidente che il confine sarebbe rimasto chiuso a tempo indeterminato. Un uomo, facente parte di un gruppo di 50 siriani che viaggiava insieme e che ha lasciato il campo di fortuna a Röszke/Horgoš il 16 settembre 2015 [apparentemente in direzione della Serbia], ha detto ad Amnesty International: 'Non abbiamo provato [a entrare] nelle "zone di transito". Abbiamo sentito che tutti quelli che ci hanno provato hanno fallito e temevamo di non poter provare da nessun'altra parte dopo [a causa della registrazione nel Sistema d'Informazione Schengen].”

## **B. Sulla Serbia**

72. Dal 2001 la Serbia è parte della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e del suo protocollo del 1967.

73. Un rapporto intitolato "Serbia as a Country of Asylum: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia", redatto nell'agosto 2012 dall'UNHCR, contiene i seguenti passaggi:

“37. L'elenco di paesi terzi sicuri adottato dal governo della Serbia è, secondo l'UNHCR, eccessivamente inclusivo e applicato in maniera generalizzata...

38. L'Ufficio per l'Asilo applica il "concetto di paese terzo sicuro" a tutti i richiedenti asilo che sono transitati nei paesi della lista, senza assicurarsi sul rispetto delle garanzie adeguate nel caso individuale, come la garanzia di riammissione e l'accesso alla procedura d'asilo nel cosiddetto paese terzo sicuro.

...

75. Il rischio di deportazione nei paesi d'origine è relativamente basso per le persone trasferite in Serbia in base ad accordi di riammissione. A conoscenza dell'UNHCR, anche se la Serbia ha accordi di riammissione con la Comunità Europea e una serie di accordi bilaterali con l'UE e altri Stati, i cittadini stranieri vengono trasferiti in Serbia solo da Ungheria, Croazia e Bosnia ed Erzegovina. Al momento dell'accoglienza da parte della polizia di frontiera in Serbia al loro ritorno, i cittadini di paesi terzi vengono abitualmente portati nei tribunali locali e condannati per

attraversamento irregolare della frontiera con un breve periodo di prigione (da 10 a 15 giorni) o una multa (di solito equivalente a 50 euro). Di solito viene emesso un ordine di lasciare il territorio della Serbia entro tre giorni, che però non viene eseguito. Poiché non esiste una procedura di espulsione, generalmente vengono lasciati partire da soli, e molti riprendono il loro viaggio verso l'Europa occidentale.

76. Tuttavia, l'UNHCR ha ricevuto rapporti nel novembre 2011 e di nuovo nel febbraio 2012 secondo cui i migranti trasferiti dall'Ungheria alla Serbia venivano messi su autobus e portati direttamente nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. ... Ci sono stati altri rapporti secondo cui la polizia serba ha radunato migranti irregolari in Serbia per respingerli in modo simile nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

...

79. ... Nonostante alcuni miglioramenti, in particolare per quanto riguarda gli standard di accoglienza, il sistema di asilo della Serbia non è stato in grado di far fronte al recente aumento del numero di richiedenti asilo. Ciò ha messo in luce carenze significative in termini di personale, competenze, infrastrutture, attuazione della legislazione e sostegno da parte del governo. .... L'attuale sistema non è palesemente in grado di trattare il crescente numero di richiedenti asilo in modo conforme alle norme internazionali e comunitarie. Queste carenze, viste in combinazione con il fatto che non c'è stato un solo riconoscimento dello status di rifugiato dall'aprile 2008, rafforzano la convinzione che il sistema di asilo nel suo complesso non sia in grado di offrire risposte adeguate a coloro che hanno bisogno di protezione internazionale.

80. È necessario istituire una procedura d'asilo equa ed efficiente che non solo sia coerente con il quadro normativo esistente, ma che sia anche in grado di trattare adeguatamente le richieste del crescente numero di richiedenti asilo in modo conforme agli standard internazionali. ...

81. Fino a quando un tale sistema non sarà pienamente implementato in Serbia, per le ragioni indicate sopra, l'UNHCR raccomanda che la Serbia non sia considerata un paese terzo di asilo sicuro, e che per questa ragione i paesi si astengano quindi dal rimandare i richiedenti asilo in Serbia.”

74. Un rapporto intitolato "Country Report: Serbia", aggiornato al 31 dicembre 2016, preparato da AIDA, Asylum Information Database, pubblicato da ECRE afferma che "l'adozione della nuova legge sull'asilo [serba], inizialmente prevista per il 2016, è stata posticipata".

75. Nel suo rapporto (SG/Inf(2017)33) del 13 ottobre 2017 redatto a seguito della sua missione conoscitiva del giugno 2017, l'ambasciatore Tomáš Boček, rappresentante speciale del segretario generale del Consiglio d'Europa su migrazione e rifugiati, ha esposto, tra l'altro, le seguenti osservazioni sulla Serbia:

“I rapporti delle ONG ... suggeriscono che nel 2016 sono state eseguite espulsioni sommarie e collettive di stranieri dalla Serbia verso "l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia" e verso la Bulgaria. Durante la nostra missione, le autorità serbe hanno confermato che ci sono stati casi di espulsioni di rifugiati e migranti dalla Serbia verso i suddetti paesi vicini ...

Va sottolineato che la stragrande maggioranza di coloro che hanno espresso l'intenzione di chiedere asilo in Serbia non vogliono rimanere nel paese, poiché il loro obiettivo finale è quello di raggiungere altri paesi europei. Di conseguenza, non

presentano domande d'asilo in Serbia o, nel caso, abbandonano le relative procedure d'asilo. Nei primi sei mesi del 2017, 3.251 persone hanno registrato la loro volontà di chiedere asilo, ma di questi solo in 151 hanno poi effettivamente presentato una domanda di asilo. ...”

7624. Secondo il Centro Belgrado per i Diritti Umani, un'organizzazione non governativa, nel periodo 1° aprile 2008 - 31 dicembre 2014 le autorità della Serbia hanno concesso lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria rispettivamente a sei e a dodici persone in tutto (BCHR, Right to Asylum in the Republic of Serbia 2014, p. 20).

77. Ai sensi della "Decisione del governo serbo che determina la lista dei paesi d'origine sicuri e dei paesi terzi sicuri"<sup>7</sup>, Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 67/2009, applicabile nel 2015, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, la Grecia e la Turchia, tra gli altri, sono considerati paesi terzi sicuri.

### **C. Sulla Repubblica della Macedonia del Nord**

78. Un rapporto intitolato "The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum", redatto nell'agosto 2015 dall'UNHCR, contiene i seguenti passaggi:

“5. L'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia ha una legge nazionale sull'asilo, la Legge sull'Asilo e la Protezione Temporanea. Questa è stata sostanzialmente emendata nel 2012 e la versione emendata è entrata in vigore nel 2013. L'UNHCR ha partecipato al processo di redazione, nel tentativo di assicurare che la legislazione sia in linea con gli standard internazionali. La legge attualmente incorpora molte disposizioni chiave della Convenzione del 1951. Inoltre, le disposizioni sulla protezione sussidiaria nella legge sono conformi agli standard pertinenti richiesti dal diritto dell'Unione Europea. La legge prevede per coloro che beneficiano della protezione internazionale anche alcuni diritti fino ad uno standard di tutela equivalente a quello dei cittadini, nonché l'assistenza legale gratuita durante tutte le fasi della procedura d'asilo. Tuttavia, alcune disposizioni chiave non sono ancora in linea con gli standard internazionali. In risposta ad un forte aumento della migrazione irregolare, la Legge sull'Asilo e la Protezione Temporanea è stata recentemente ulteriormente emendata per modificare le misure restrittive precedentemente in vigore applicabili alle richieste di asilo nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, che esponevano i richiedenti asilo al rischio di detenzione arbitraria e di respingimenti al confine. I nuovi emendamenti, adottati il 18 giugno 2015, introducono una procedura di registrazione della volontà di presentare una domanda d'asilo alla frontiera, proteggono i richiedenti asilo dal rischio di respingimento e permettono loro di entrare e rimanere nel paese legalmente per un breve periodo di 72 ore, prima di registrare formalmente la loro domanda d'asilo.

...

46. Nonostante questi sviluppi positivi, l'UNHCR ritiene che nella pratica persistano debolezze significative nel sistema d'asilo. Al momento in cui scriviamo, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia non è stata in grado di garantire che i richiedenti

---

<sup>7</sup> 'Decision Determining the List of Safe Countries of Origin and Safe Third Countries' nel testo originale.

asilo abbiano accesso a una procedura d'asilo equa ed efficiente. ... Procedure d'asilo inadeguate si traducono in bassi tassi di riconoscimento, anche per la minoranza di richiedenti asilo che rimangono nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia per aspettare l'esito della loro richiesta d'asilo.”

## IN DIRITTO

### I. ECCEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO CONVENUTO

#### A. Eccezione sul termine di sei mesi ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione

79. Come già eccepito davanti la Camera, il Governo convenuto ribadisce che la doglianza ai sensi dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 riguardo alla presunta mancanza di mezzi di ricorso effettivi in relazione alle condizioni di vita nella zona di transito frontaliero di Röszke è stato presentato oltre il termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione. I ricorrenti hanno invitato la Grande Camera a concludere in senso conforme alla Camera, che aveva deciso per la ricevibilità del ricorso.

80. Ai sensi dell'articolo 35 § 4 della Convenzione, la Corte può respingere i ricorsi che ritiene irricevibili "in qualsiasi fase del procedimento". Pertanto, anche nella fase del merito ai sensi dell'articolo 55 del Regolamento della Corte, la Grande Camera può riconsiderare una decisione sulla ricevibilità di un ricorso (si veda, per esempio, *Fábián c. Ungheria* [GC], no. 78117/13, § 89, 5 settembre 2017, con i riferimenti ivi contenuti).

81. La Corte osserva che nel presente caso il termine di sei mesi ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione è iniziato a decorrere per quanto riguarda il reclamo in questione il 9 ottobre 2015, il giorno dopo che i ricorrenti hanno lasciato la zona (cfr. paragrafo 8 sopra), ed è scaduto l'8 aprile 2016 (cfr. *Sabri Güneş c. Turchia* [GC], no. 27396/06, § 44, 29 giugno 2012).

82. La questione derimente è se il ricorso in esame è stato presente nel termine di sei mesi. Nel procedimento davanti la Camera, i ricorrenti avevano fatto riferimento a diversi passaggi della loro lettera del 25 settembre 2015 e del loro modulo di domanda del 13 ottobre 2015, sostenendo che questi contenevano il motivo di ricorso in questione. La Camera ha ritenuto che il motivo di ricorso fosse stato formulato nella lettera dei ricorrenti del 25 settembre 2015, e quindi nei termini (cfr. paragrafi 3 e 92-95 della sentenza della Camera).

83. In particolare, i ricorrenti avevano fatto riferimento al seguente passaggio della lettera del 25 settembre 2015 (originale in inglese):

“Le disposizioni interne del diritto ungherese in vigore non permettono ai tribunali di controllare la legittimità della privazione della libertà, le condizioni in cui i

richiedenti/ cittadini di paesi terzi sono tenuti nella zona di transito o di imporre un limite alla durata della detenzione.”

84. La Corte nota che questo passaggio appare in una sottosezione relativa esclusivamente alla questione se il soggiorno nella zona di transito equivalesse a una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione. La stessa lettera del 25 settembre 2015, che si estende per 15 pagine, contiene una sottosezione separata sulle condizioni materiali della zona di transito e la presunta violazione dell'articolo 3 a tale riguardo, ma non vi si trova alcuna menzione di un reclamo sulla mancanza di un mezzo di ricorso effettivo. In queste circostanze, sembra che la menzione delle "condizioni in cui i ricorrenti ... sono detenuti nella zona di transito" nel passaggio pertinente citato sopra significasse condizioni che incidono sulla questione se ci sia stata privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 e sulla sua legittimità. Un riferimento all'articolo 13 si trova solo nella lettera del 25 settembre 2015 in relazione ai mezzi di ricorso avverso l'ordine di espulsione dei ricorrenti.

85. Secondo la giurisprudenza della Corte, per presentare un ricorso e interrompere quindi il decorso del periodo di sei mesi è necessario produrre delle indicazioni relative alla base fattuale del ricorso e alla natura della presunta violazione della Convenzione (vedere *Fábián*, citato sopra, § 94; *Abuyeva e altri c. Russia*, no. 27065/05, § 222, 2 dicembre 2010; e *Allan c. Regno Unito* (dec.), no. 48539/99, 28 agosto 2001). Secondo il paragrafo 7 delle *Istruzioni pratiche per adire la Corte*, emesse dal Presidente della Corte in conformità con l'articolo 32 del Regolamento della Corte, come in vigore al momento in cui i ricorrenti hanno presentato il loro modulo di domanda datato 13 ottobre 2015, i ricorrenti devono esporre i motivi di ricorso e fornire informazioni che "dovrebbero essere sufficienti a consentire alla Corte di determinare la natura e la portata del ricorso". Frasi ambigue o parole isolate non sono sufficienti per accettare che sia stato sollevato un particolare reclamo.

86. Nel caso in questione, la Grande Camera ritiene che il passaggio sopra citato sia troppo ambiguo per essere interpretato come idoneo a presentare il motivo di ricorso in esame.

87. La Grande Camera ha anche esaminato il resto delle osservazioni dei ricorrenti del 25 settembre e del 13 ottobre 2015, ma non è in grado di trovarvi una doglianza ai sensi dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 riguardo alla presunta mancanza di rimedi per quanto riguarda le condizioni di vita nella zona di transito di Röscke. È significativo a questo proposito che queste osservazioni siano state scritte da un avvocato e contengano un'argomentazione dettagliata, organizzata in sottosezioni separate su ogni reclamo presentato. È altamente improbabile che se i ricorrenti avessero voluto sollevare il reclamo in questione lo avrebbero fatto senza dedicargli un punto o una sottosezione separata. La Corte ritiene

quindi che questo motivo di ricorso non sia stato sollevato dai ricorrenti a settembre o ottobre 2015.

88. La doglianza è stata menzionata per la prima volta nelle osservazioni di risposta dei ricorrenti del 29 agosto 2016, ben dopo la scadenza del termine di sei mesi. È stata nuovamente formulata più tardi, nelle osservazioni aggiuntive dei ricorrenti del 28 novembre 2016.

89. Ne consegue che l'obiezione preliminare del Governo deve essere accolta e che il motivo di ricorso ai sensi dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 relativo alla presunta mancanza di rimedi per quanto riguarda le condizioni di vita nella zona di transito di Rösztke, deve essere dichiarato irricevibile ai sensi dell'articolo 35 § 4 della Convenzione in quanto presentato dopo la scadenza del termine di sei mesi ai sensi dell'articolo 35 § 1.

## **B. Eccezione sullo status di vittima dei ricorrenti**

90. Il Governo convenuto ha ribadito davanti alla Grande Camera le sue osservazioni sullo status di vittima dei ricorrenti in relazione al loro reclamo ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione nell'ambito del loro trasferimento in Serbia. Facendo notare che i ricorrenti non si erano mai lamentati davanti le autorità serbe o davanti la Corte del respingimento o di eventuali maltrattamenti commessi in Serbia, il Governo ha sostenuto che questo fatto era una prova decisiva del fatto che i ricorrenti non erano stati posti in una situazione di rischio durante la procedura d'asilo in Ungheria, e quindi ha concluso che non avrebbero potuto sostenere, in nessun momento rilevante, di essere stati vittime, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, della presunta violazione dell'articolo 3.

91. I ricorrenti contestavano le argomentazioni del Governo, come già fatto davanti la Camera. La Camera ha respinto l'obiezione del Governo e ha dichiarato ricevibile il ricorso quanto al motivo ai sensi dell'articolo 3 (cfr. paragrafi 103-07 della sentenza della Camera).

92. La Corte ritiene che la questione sollevata nell'obiezione del Governo - se ci fosse o meno un rischio reale di maltrattamenti in caso di trasferimento in Serbia - riguarda essenzialmente il merito del ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 3, ma non il requisito dello status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

93. Per quanto riguarda tale status, è sufficiente osservare che i ricorrenti sono stati direttamente interessati dagli atti e dalle azioni oggetto di ricorso, in quanto la decisione di espulsione era vincolante ed esecutiva, tanto che ad essa è seguito il loro trasferimento dall'Ungheria alla Serbia. In tali circostanze, i ricorrenti potevano affermare di essere le vittime della presunta violazione della Convenzione in relazione al loro allontanamento (si veda l'approccio della Corte, per esempio, in *Vijayanathan e Pusparajah c. Francia*, 27 agosto 1992, §§ 43 47, Serie A n. 241-B).

94. Notando, inoltre, che il Governo non ha argomentato sulla compresenza di altri eventi, come ad esempio misure prese dalle autorità ungheresi a favore dei ricorrenti, o il riconoscimento di una violazione che avrebbe vanificato lo status di vittima, (vedere *Murray c. i Paesi Bassi* [GC], no. 10511/10, § 83, 26 aprile 2016), la Corte respinge l'obiezione preliminare del Governo relativa allo status di vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

### **C. Eccezioni sul fatto che l'Ungheria ha applicato il diritto dell'Unione Europea al caso in esame**

95. Il Governo convenuto ha sostenuto che l'Ungheria aveva agito in conformità con il diritto dell'UE, che limitava la competenza della Corte.

96. La Corte ricorda che anche quando applicano il diritto dell'Unione Europea, gli Stati contraenti rimangono vincolati dagli obblighi che hanno liberamente assunto al momento dell'adesione alla Convenzione. Tuttavia, quando sono soddisfatte due condizioni - l'assenza di qualsiasi margine di manovra da parte delle autorità nazionali e il dispiegamento di tutto il potenziale del meccanismo di supervisione previsto dal diritto dell'Unione europea - tali obblighi devono essere valutati alla luce della presunzione di conformità alla Convenzione come stabilito nella giurisprudenza della Corte (cfr. *Avotiņš c. Lituania* [GC], no. 17502/07, § 105, 23 maggio 2016, con i riferimenti ivi contenuti). Lo Stato rimane pienamente responsabile ai sensi della Convenzione per tutti gli atti che non rientrano nei suoi stretti obblighi legali internazionali (cfr. *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], no. 45036/98, § 157, ECHR 2005-VI).

97. Nel caso in questione, il diritto comunitario pertinente (cfr. paragrafi 47-58) consiste in direttive che non impongono all'Ungheria l'obbligo di agire come ha invece fatto, tra cui trattenere i ricorrenti nella zona di transito, vietare loro di entrare in Ungheria, decidere di non valutare il merito della loro richiesta di asilo, fare affidamento sull'esistenza di un paese terzo sicuro e dichiarare la Serbia un paese terzo sicuro. Le autorità ungheresi hanno esercitato un potere discrezionale concesso dal diritto dell'UE e le misure contestate da esse adottate non rientravano negli stretti obblighi legali internazionali dell'Ungheria. Di conseguenza, la presunzione di protezione equivalente da parte dell'ordinamento giuridico dell'UE non si applica in questo caso e l'Ungheria è pienamente responsabile ai sensi della Convenzione per gli atti impugnati (si veda, per un risultato simile, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], no. 30696/09, § 340, ECHR 2011).



## II. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE RELATIVA AL TRASFERIMENTO DEI RICORRENTI IN SERBIA

98. I ricorrenti sostenevano che la loro espulsione in Serbia li aveva esposti a un rischio reale di trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione, che recita:

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

### A. La sentenza della Camera

99. La Camera ha osservato che tra gennaio 2013 e luglio 2015 l'Ungheria non aveva considerato la Serbia come un paese terzo sicuro, e che il Governo non aveva addotto alcuna spiegazione o ragione persuasiva per giustificare tale cambio di orientamento, soprattutto alla luce delle riserve presentate dall'UNHCR e da notorie organizzazioni internazionali per i diritti umani. La Camera ha inoltre notato che le autorità ungheresi non avevano cercato di escludere il rischio che i ricorrenti allontanati in Serbia avrebbero potuto essere ulteriormente espulsi in Grecia, dove le condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo erano in violazione degli standard della Convenzione. Prendendo in considerazione anche altre carenze procedurali, la Camera ha rilevato che i ricorrenti non avevano beneficiato di garanzie effettive avverso il rischio concreto di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti in violazione dell'articolo 3.

### B. Argomenti delle parti

#### *1. I ricorrenti*

100. I ricorrenti sostenevano che il loro trasferimento in Serbia li esponeva a un rischio concreto di maltrattamenti contrari all'articolo 3, perché (a) c'era il rischio che non sarebbero stati ammessi in Serbia o che non avrebbero avuto accesso a una procedura di asilo, (b) c'era un rischio di respingimento a catena, e (c) non c'era alcuna prospettiva di accesso a strutture di accoglienza adeguate o a una protezione adeguata che tenesse conto della loro vulnerabilità.

101. In particolare, le autorità ungheresi sapevano che i ricorrenti non sarebbero stati autorizzati a entrare e a soggiornare in Serbia, ma li hanno comunque respinti in violazione delle procedure previste dall'accordo di riammissione applicabile e senza ottenere alcuna assicurazione da parte delle autorità serbe. Il giorno del respingimento dei ricorrenti, le autorità ungheresi li avevano condotti fuori dalla zona transito costringendoli ad attraversare illegalmente il confine con la Serbia. Era inoltre nota la prassi

da parte delle autorità serbe, documentata dal Difensore civico<sup>8</sup> della Serbia nell'ottobre 2014 e dall'UNHCR nel 2016, di escludere coloro respinti dall'Ungheria dalla possibilità di richiedere asilo o di avere accesso alle condizioni di accoglienza. Altre prassi delle autorità Serbe, come documentate dagli enti dell'ONU e dalle ONG, comprendevano la penalizzazione di cittadini di paesi terzi per l'attraversamento illegale della frontiera nonostante il loro status di richiedenti asilo, e il rischio di subire molestie e abusi. Inoltre, la procedura d'asilo serba soffriva di gravi carenze.

102. I ricorrenti, facendo riferimento a rapporti di organismi delle Nazioni Unite e di ONG, hanno dichiarato che il rischio di respingimenti a catena dalla Serbia alla Repubblica di Macedonia del Nord e poi alla Grecia era ben documentato. L'Ufficio d'Asilo della Serbia aveva confermato in una lettera dell'ottobre 2016 che il concetto di paesi terzi sicuri veniva applicato in mancanza delle garanzie di accesso al territorio di questi stati "sicuri" e alle relative procedure d'asilo. La lista serba di paesi terzi sicuri includeva l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Grecia e la Turchia, dove i richiedenti asilo vi venivano regolarmente, anzi automaticamente, respinti.

103. I ricorrenti hanno inoltre dichiarato che le autorità ungheresi dovevano sapere che le persone nella loro situazione non avrebbero avuto accesso alle strutture di accoglienza in Serbia, e che in ogni caso tali strutture versavano in condizioni fatiscenti.

104. Secondo i ricorrenti, il diritto ungherese pertinente e la procedura seguita nel loro caso erano inadeguati, non fornivano le garanzie richieste e non assicuravano vie di ricorso effettive.

105. In particolare, sia il procedimento d'asilo iniziale che quello successivo quando il caso è stato rimesso davanti all'autorità decidente sono stati svolti in maniera sommaria e il termine per i ricorsi era di soli sette giorni, il che ha privato i ricorrenti del loro diritto di confutare la presunzione che la Serbia fosse un paese terzo sicuro nel loro caso. Inoltre, ogni richiedente è stato intervistato una sola volta durante il primo procedimento, senza possibilità di ricevere informazioni preventive o assistenza legale. Non hanno potuto conferire con un avvocato prima dello svolgimento della prima udienza e il loro avvocato non è stato adeguatamente avvisato dell'ora del colloquio nel secondo procedimento. Il servizio di traduzione non è stato fornito nella lingua madre dei ricorrenti ed era comunque di scarsa qualità. I ricorrenti non hanno ricevuto in nessuna fase informazioni procedurali adeguate in una lingua a loro comprensibile o informazioni sulle prove che erano state utilizzate come base per applicare la regola del paese terzo sicuro al loro caso. Inoltre, sia l'autorità competente in materia di asilo che il tribunale di Szeged hanno ignorato le informazioni sul paese e le argomentazioni legali a loro sottoposte. Nella

---

<sup>8</sup> 'Ombudsperson' nel testo originale.

sua decisione del 5 ottobre 2015, il tribunale di Szeged ha limitato il suo esame alla questione se l'autorità competente in materia di asilo avesse rispettato la precedente decisione del tribunale. Infine, i ricorrenti sono stati allontanati dalla zona di transito senza un'adeguata notifica delle relative decisioni, dopo che era stato negato loro il diritto di presentare una richiesta di revisione giudiziaria contro le potenziali decisioni di deportazione ed espulsione.

106. Secondo i ricorrenti, le loro richieste di asilo sono state respinte sulla sola base dell'applicazione automatica della lista governativa di paesi terzi sicuri. Le autorità non hanno preso in considerazione i rapporti ampiamente disponibili redatti da fonti affidabili sulle carenze del sistema d'asilo serbo e le realtà sul campo e le circostanze individuali dei richiedenti. Sebbene ci fosse un riferimento a tre rapporti nella seconda decisione dell'autorità competente in materia di asilo, le conclusioni fatte erano in contrasto con i risultati dei rapporti. Inoltre, invece di esaminare i rischi in caso di un futuro ritorno in Serbia, le autorità si sono limitate ad osservare che i ricorrenti non avevano fornito prove di aver subito maltrattamenti o che gli fosse stata negata una protezione efficace durante il loro transito in Serbia. Alla luce del rapporto medico sulla salute mentale dei ricorrenti, le autorità avrebbero dovuto esaminare le informazioni sulle condizioni di accoglienza inadeguate, in particolare per i rimpatriati in Serbia, trattati in maniera notoriamente diversa rispetto ai nuovi arrivati.

107. Infine, i ricorrenti hanno sostenuto che poiché la valutazione delle autorità non soddisfaceva gli standard della Convenzione, il Governo convenuto non poteva sostenere nel presente caso che non c'erano stati rischi ai sensi dell'articolo 3. Le autorità non potevano infatti affermare che i ricorrenti non avevano avuto alcun motivo valido di presentare un reclamo ai sensi dell'articolo 3, in quando la decisione sulla irricevibilità della loro domanda aveva escluso qualsiasi valutazione dei rischi in relazione al paese d'origine.

## *2. Il Governo convenuto*

108. Il Governo ha sottolineato l'importanza della distinzione tra il diritto di chiedere asilo, riconosciuto dal diritto internazionale, e un presunto diritto a scegliere il paese preferito nel quale chiedere asilo. Per evitare di alimentare la falsa percezione che esistesse un diritto d'asilo nel paese che offriva la migliore protezione, era necessario procedere a una valutazione attenta e realistica di ogni presunto rischio di respingimento e della soglia di gravità che fa scattare l'applicazione dell'articolo 3.

109. Secondo il governo, l'UNHCR cercava di mitigare le conseguenze delle catastrofi umanitarie sostenendo l'esistenza di un diritto all'"asylum-shopping" e spingendo gli Stati verso standard di protezione sempre più alti. Questa politica veniva supportata dalle ONG e dalle organizzazioni umanitarie, così come da coloro che cercavano lavoro a basso costo in

Europa. Tuttavia, in un'epoca di globalizzazione la percezione che tutti avessero il diritto di trasferirsi nell'UE per godere dei benefici di uno Stato sociale si è diffusa rapidamente, e stava diventando impossibile impedire ai falsi rifugiati di entrare nell'UE osservando gli standard sostenuti dall'UNHCR. L'impossibilità in concreto di rimuovere i migranti senza documenti che non avevano diritto alla protezione internazionale aveva reso l'immigrazione incontrollabile. Questo causava tensioni sociali, un sentimento di impotenza e un senso di perdita di sovranità negli Stati colpiti. La possibilità di scegliere il paese dove presentare domanda d'asilo (asylum-shopping) distoglieva risorse dalla ricerca di soluzioni collettive da parte della comunità internazionale al reinsediamento dei rifugiati o al miglioramento della loro situazione nel primo paese sicuro. In questo senso, la prassi dell'"asylum-shopping" era contraria all'articolo 17 della Convenzione.

110. Il Governo riteneva che solo un ritorno alle regole del "diritto internazionale consolidato" potesse evitare l'escalation della crisi migratoria europea. Una soluzione ai problemi globali della migrazione poteva essere trovata solo nell'azione collettiva degli Stati sovrani se fosse stata restituita loro la capacità di prevenire efficacemente gli abusi del diritto d'asilo.

111. Il Governo ha sottolineato che i ricorrenti non hanno affrontato alcun pericolo nel loro paese d'origine, il Bangladesh. I resoconti delle loro circostanze personali e dei loro viaggi verso l'Europa occidentale erano stati contraddittori e periodicamente riadattati per supportare le loro richieste. Poiché i ricorrenti non erano riusciti a dimostrare neanche *prima facie* un caso di persecuzione nel loro paese d'origine, non vi era alcun rischio di respingimento dalla Serbia.

112. Il Governo ha dichiarato che la legislazione ungherese adottata nel 2015 era conforme al diritto dell'UE. L'Ungheria considerava la Serbia, un paese candidato all'UE, come un paese terzo sicuro poiché aveva accettato di essere vincolato a tutti i trattati internazionali pertinenti e ai requisiti richiesti dall'UE e aveva beneficiato del sostegno dell'UE per le riforme e per il miglioramento delle strutture di accoglienza dei richiedenti asilo. In ogni caso, il diritto ungherese stabiliva solo una presunzione, confutabile nel caso specifico. Un richiedente poteva essere rimandato in un paese terzo solo se le autorità erano convinte che il rimpatrio non comportasse un respingimento diretto o indiretto. L'emendamento legislativo del 2015 che aggiungeva la Serbia alla lista dei paesi terzi sicuri era reso necessario da un'ondata migratoria senza precedenti aggravata da un abuso sempre più frequente del diritto d'asilo, includendo i casi di falsi richiedenti asilo e il fenomeno dell'"asylum-shopping" da parte dei veri richiedenti asilo. Serviva a rendere le procedure d'asilo più rapide ed efficaci pur preservando le garanzie applicabili.

113. Il basso tasso di domande d'asilo accolte in Serbia non è imputabile ad un sistema d'asilo carente ma ai richiedenti asilo stessi che lasciano la

Serbia prima della conclusione delle procedure. Nel 2015 (fino al 31 luglio) 66.428 persone avevano richiesto asilo in Serbia alle frontiere ed erano state indirizzate verso centri di accoglienza per rifugiati, ma solo 486 di loro si erano presentate in questi centri. Il resto aveva lasciato la Serbia prima che la procedura d'asilo potesse essere completata, o addirittura iniziata. Un fenomeno simile si era verificato in Ungheria fino a marzo 2017, quando le autorità avevano iniziato ad avviare l'analisi del merito delle procedure d'asilo direttamente nelle zone di transito al confine: mentre prima il tasso di riconoscimento in Ungheria era stato dello 0,5%, da allora era salito al 46%.

114. Inoltre, non c'erano stati rapporti dell'UNHCR e nessun caso davanti alla Corte che indicasse che la Serbia avesse violato il principio di non-refoulement. Il rapporto UNHCR dell'agosto 2012, citato nella sentenza della Camera, non affermava che la Serbia violasse il principio di non-refoulement. Al contrario: il paragrafo 75 del rapporto affermava che il rischio di deportazione era relativamente basso e che i richiedenti asilo, anche quelli riammessi, erano generalmente autorizzati a continuare il loro viaggio verso l'Europa occidentale. La Camera aveva ignorato queste constatazioni. La Camera aveva erroneamente citato il paragrafo 76 dello stesso rapporto, secondo il quale nel biennio 2011-2012 i migranti irregolari rimpatriati in Serbia dalle autorità ungheresi erano stati occasionalmente rimpatriati dalle autorità serbe nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia: il rapporto non specificava se questi migranti irregolari fossero richiedenti asilo o migranti economici o se avessero fatto richiesta di asilo in Serbia. Inoltre, il rapporto dell'UNHCR era stato redatto nel 2012, mentre nel 2014 la legislazione serba sull'asilo era stata modificata e il sistema d'asilo e le relative strutture erano state potenziate con il sostegno finanziario dell'UE. Inoltre, le autorità ungheresi per l'asilo avevano fornito repliche esaustive laddove non erano d'accordo con alcune delle conclusioni dei rapporti invocati dai ricorrenti, con particolare riguardo al rapporto 2012 dell'UNHCR.

115. I ricorrenti avevano avuto l'opportunità di confutare la presunzione di paese terzo sicuro applicata nel loro caso, ma avevano formulato solo obiezioni generali senza invocare una situazione di rischio individuale. Questa vaghezza non era sorprendente, se si considerano le loro dichiarazioni contraddittorie sulla questione se il primo richiedente avesse ricevuto documenti dalle autorità serbe, per quanto riguarda i trafficanti di esseri umani da lui menzionati per la prima volta all'ultima udienza e per quanto riguarda la durata del soggiorno del secondo richiedente in Serbia e se vi avesse chiesto o meno asilo. Contrariamente alle loro affermazioni, l'onere della prova non era stato invertito poiché non era stato loro richiesto di provare le carenze della situazione dell'asilo in Serbia in generale. Le autorità ungheresi avevano preso in considerazione d'ufficio i fatti pertinenti di dominio pubblico senza che i ricorrenti dovessero provarli. Ai

ricorrenti era stato semplicemente richiesto di dichiarare come erano stati personalmente interessati dalle presunte carenze.

116. Il fatto che i ricorrenti non fossero stati consegnati alle autorità serbe nell'ambito di una procedura di riammissione, ma fossero semplicemente rientrati in Serbia, non aveva impedito loro di chiedere asilo in Serbia se lo avessero voluto: si erano trovati nella stessa posizione giuridica di quei richiedenti asilo entrati illegalmente da altri Stati. Inoltre, i ricorrenti avevano chiarito che non avevano affatto intenzione di chiedere asilo in Serbia, il che aveva reso irrilevante la questione sulle presunte carenze del sistema d'asilo serbo.

117. Infine, per quanto riguarda il rischio di trattamento contrario all'articolo 3 a causa delle condizioni di accoglienza in Serbia, non c'era nulla che suggerisse che i ricorrenti sarebbero rimasti senza cibo, igiene o riparo. L'UNHCR non aveva osservato casi gravi di negligenza come quelli osservati in Grecia.

### **C. I terzi intervenienti**

118. Il governo bulgaro ha sostenuto che nei casi di espulsione e allontanamento, per impegnare la responsabilità indiretta dello Stato che espelle, la Corte doveva prima analizzare l'esistenza di un rischio reale di maltrattamento nel paese di origine. Se i richiedenti asilo venivano rimandati in un terzo paese "intermedio", la Corte doveva verificare, inoltre, se le condizioni di vita e di detenzione dei richiedenti asilo nel paese "intermedio" raggiungevano la soglia di gravità ai sensi dell'articolo 3. Accertare una violazione senza un esame rigoroso dei suddetti aspetti apriva la porta ad un afflusso di denunce e rischiava di bloccare il sistema di asilo. Il governo bulgaro ha ritenuto che nei casi di espulsione verso uno Stato parte della Convenzione, la responsabilità dello Stato che espelle dovrebbe essere impegnata solo in circostanze altamente eccezionali, come nel caso di *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, per quanto riguarda la Grecia.

119. Il governo polacco riteneva, tra l'altro, che, per quanto riguarda le affermazioni di un rischio di maltrattamento in un paese di destinazione, spettava, in linea di principio, allo straniero produrre le prove pertinenti e presentarle alle autorità nazionali. Le autorità nazionali non dovrebbero essere ritenute responsabili di una violazione dei loro obblighi internazionali se hanno condotto una valutazione diligente dei rischi potenziali, con il dovuto rispetto del principio di non refoulement. Il governo polacco ha inoltre affermato che gli Stati membri dell'UE avevano il diritto, ai sensi della direttiva sulle procedure d'asilo, di emanare liste di paesi terzi sicuri e ha sottolineato, a questo proposito, che l'ordinamento giuridico dell'UE assicurava il rispetto dei diritti fondamentali, anche attraverso la supervisione e il controllo effettuato dalle istituzioni dell'UE.

120. Il governo russo ha sottolineato che non esaminando i motivi per cui si chiede asilo, la Corte stava offuscando la distinzione tra migranti e rifugiati, minando il sistema di protezione necessaria per questi ultimi.

121. L'UNHCR ha prodotto una sintesi del diritto internazionale e dell'UE pertinente riguardo al concetto di paese terzo sicuro. Ha sostenuto, in particolare, che tale principio poteva trovare applicazione nel caso di una persona che avrebbe potuto cercare protezione internazionale in uno Stato "precedente" ma non l'aveva fatto. Lo Stato che procede all'espulsione deve valutare l'adeguatezza dell'allontanamento per ogni persona individualmente e nel pieno rispetto delle garanzie procedurali applicabili, indipendentemente da qualsiasi designazione in via teorica del paese terzo come sicuro. Tale valutazione doveva includere questioni quali, ad esempio, se lo Stato terzo garantisse la riammissione del richiedente, se gli garantisse l'accesso a una procedura equa ed efficiente per determinare l'eventuale necessità della protezione internazionale, se gli permettesse di rimanere e se gli concedesse un trattamento conforme al diritto internazionale, incluso il principio di protezione dal respingimento.

122. Nel loro intervento congiunto, il Consiglio Olandese per i Rifugiati, il Consiglio Europeo per i Rifugiati e la Commissione Internazionale dei Giuristi, hanno offerto una panoramica del diritto UE e internazionale pertinente sul principio di non respingimento, il concetto di paese terzo sicuro e la privazione della libertà nel contesto dell'asilo.

#### **D. La valutazione della Corte**

##### *1. La responsabilità dell'Ungheria per l'allontanamento dei ricorrenti*

123. In relazione all'obiezione del Governo secondo cui i ricorrenti avevano lasciato la zona di transito volontariamente, che si poteva intendere nel senso di un'eccezione secondo cui l'Ungheria non era responsabile della loro espulsione, la Corte osserva che le autorità avevano adottato una decisione vincolante che ordinava l'espulsione dei ricorrenti, e considera anche che il modo in cui i ricorrenti sono tornati in Serbia indica che non l'hanno fatto di loro spontanea volontà (vedi paragrafo 40 sopra). L'allontanamento dei ricorrenti dall'Ungheria è quindi imputabile allo Stato convenuto.

##### *2. Principi pertinenti*

###### **(a) Principi generali nei casi d'espulsione**

124. La proibizione di trattamenti inumani o degradanti, sancita dall'articolo 3 della Convenzione, è uno dei valori più fondamentali su cui si fondano le società democratiche. È anche un principio di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana, parte dell'essenza stessa della

Convenzione (cfr. *Khlaifia e altri c Italia* [GC], no. 16483/12, § 158, 15 dicembre 2016).

125. Gli Stati contraenti hanno il diritto, in base ai principi consolidati di diritto internazionale e in conformità ai loro obblighi discendenti dai trattati, inclusa la Convenzione, di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri (si veda, *inter alia*, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 67, Serie A no. 94, e *Mohammadi c. Austria*, no. 71932/12, § 58, 3 luglio 2014). Un diritto all'asilo politico non è contenuto né nella Convenzione né nei suoi Protocolli (cfr. *Sharifi c. Austria*, no. 60104/08, § 28, 5 dicembre 2013).

126. La deportazione, l'extradizione o qualsiasi altra misura di allontanamento di uno straniero può dar luogo a una questione ai sensi dell'articolo 3, e quindi impegnare la responsabilità dello Stato contraente ai sensi della Convenzione, se vengono dimostrati motivi sostanziali per credere che la persona in questione, se allontanata, verrebbe esposta ad un rischio reale di essere sottoposta a trattamenti contrari all'articolo 3 nel paese di accoglienza. In tali circostanze, dall'articolo 3 discende l'obbligo di non allontanare l'individuo verso quel paese (cfr. *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, §§ 90-91, serie A no. 161; *Vilvarajah e altri c. Regno Unito*, 30 ottobre 1991, § 103, serie A no. 215; *H.L.R. c. Francia*, 29 aprile 1997, § 34, Reports of Judgments and Decisions 1997-III; *Salah Sheekh c. i Paesi Bassi*, no. 1948/04, § 135, 11 gennaio 2007; e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], no. 27765/09, § 114, ECHR 2012).

127. La valutazione dell'esistenza di motivi sostanziali per credere che il richiedente affronti un rischio concreto di essere sottoposto a un trattamento in violazione dell'articolo 3 deve necessariamente essere rigorosa (cfr. *Chahal c. Regno Unito*, 15 novembre 1996, § 96, Reports 1996 V) e inevitabilmente comporta un esame da parte delle autorità nazionali competenti e successivamente della Corte delle condizioni nel paese ricevente rispetto agli standard dell'articolo 3 (cfr. *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC], nn. 46827/99 e 46951/99, § 67, ECHR 2005-I). Questi standard implicano che il maltrattamento che il richiedente asserisce di subire in caso di rimpatrio deve raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3. La valutazione di ciò è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso (cfr. *Hilal c. il Regno Unito*, no. 45276/99, § 60, ECHR 2001-II).

**(b) L'obbligo a carico dello Stato che ordina l'allontanamento di un richiedente asilo verso un paese terzo senza un previsto esame della domanda di asilo nel merito**

128. Nell'ambito dei ricorsi sull'espulsione di persone richiedenti asilo, la Corte ha esaminato casi riguardanti una varietà di situazioni, tra cui quelli sulle espulsioni verso il paese d'origine del richiedente e sui presunti rischi in tale paese (si veda, per esempio, *F.G. c. Svezia* [GC], no. 43611/11, 23



marzo 2016) e quelli sugli allontanamenti verso paesi terzi e sui rischi connessi a tali paesi terzi (si veda, per esempio, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata sopra, e *Tarakhel c. Svizzera* [GC], no. 29217/12, ECHR 2014 (estratti)). Mentre i principi di base menzionati nei tre paragrafi precedenti si applicano in tutte le circostanze, le questioni sottostanti e, di conseguenza, il contenuto dei doveri Convenzionali dello Stato che effettua il respingimento, possono differire.

129. Nei casi in cui le autorità scelgono di allontanare i richiedenti asilo verso un paese terzo, la Corte ha affermato che ciò lascia intatta la responsabilità dello Stato contraente relativamente al divieto di non allontanamento qualora siano dimostrati motivi sostanziali per credere che tale azione li esporrebbe, direttamente (cioè in quel paese terzo) o indirettamente (per esempio, nel paese d'origine o in un altro paese), a un trattamento contrario, in particolare, all'articolo 3 (cfr. *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citato sopra, §§ 342, 343 e 362-68, con i riferimenti ivi contenuti).

130. Tuttavia, quando uno Stato contraente cerca di trasferire il richiedente asilo in un paese terzo senza esaminare la richiesta di asilo nel merito, l'obbligo dello Stato di non esporre l'individuo a un rischio reale di trattamento contrario all'articolo 3 si assolve in maniera diversa rispetto al caso di respingimento verso il paese d'origine.

131. Mentre in quest'ultima situazione, le autorità che ordinano l'espulsione esaminano se la richiesta d'asilo sia fondata e, di conseguenza, si occupano dei presunti rischi nel paese d'origine, nella prima situazione la questione principale che si pone all'attenzione delle autorità è se l'individuo avrà o meno accesso a una procedura d'asilo adeguata nel paese terzo ricevente. Questo perché il paese che effettua il respingimento agisce sulla base del fatto che spetterebbe al paese terzo ricevente esaminare la richiesta di asilo nel merito, se tale richiesta viene fatta alle autorità competenti di quel paese. In aggiunta a questa questione principale, quando vi è un presunto rischio di essere sottoposti a trattamenti contrari all'articolo 3 con riguardo, per esempio, alle condizioni di detenzione o alle condizioni di vita dei richiedenti asilo in un paese terzo ricevente, tale rischio deve essere valutato anche dallo Stato che espelle.

132. Per quanto riguarda le parti contraenti a cui si applica la direttiva UE sulle procedure d'asilo, i suoi articoli 33, 38 e 43, alla luce dei considerando 38-48 (si vedano i paragrafi 47, 49, 53 e 55 sopra), prevedono la possibilità di adottare una legislazione nazionale che permetta, a certe condizioni, l'esenzione dall'obbligo di esame delle richieste di protezione internazionale nel merito (cioè di astenersi dall'esaminare se la persona sia qualificata per ottenere la protezione internazionale, e quindi di astenersi dal verificare i rischi nel paese d'origine) e di intraprendere invece un esame sulla ricevibilità, nel senso della suddetta direttiva UE (in particolare, se si può ragionevolmente presumere che un altro paese condurrebbe l'esame nel merito o fornirebbe la protezione). Se è stata scelta quest'ultima opzione e la

richiesta d'asilo è stata dichiarata irricevibile, non ha luogo alcun esame sul merito da parte del paese che deciso così.

133. Come affermato dalla Corte in *Mohammadi* (citato sopra, § 60), un caso riguardante l'allontanamento tra due Stati membri dell'UE e l'applicazione del regolamento UE Dublino II, lo Stato che espelle deve assicurarsi che la procedura d'asilo del paese intermediario offra garanzie sufficienti per evitare che un richiedente asilo venga respinto, direttamente o indirettamente, verso il suo paese d'origine senza un'adeguata valutazione dei rischi che corre dal punto di vista dell'articolo 3 della Convenzione (vedi anche *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata sopra, § 358; *Sharifi*, citata sopra, § 30; *T.I. c. Regno Unito* (dec.), no. 43844/98, ECHR 2000-III; e *K.R.S. c. Regno Unito* (dec.), no. 32733/08, 2 dicembre 2008).

134. La Corte aggiunge che, in tutti i casi di allontanamento di un richiedente asilo da uno Stato contraente a un paese terzo intermedio in assenza dell'esame delle richieste di asilo nel merito, indipendentemente dal fatto che il paese terzo ricevente sia uno Stato membro dell'UE o meno o che sia uno Stato parte della Convenzione o meno, è dovere dello Stato che respinge esaminare a fondo la questione se esista o meno un rischio reale che al richiedente asilo sia negato l'accesso, nel paese terzo ricevente, a una procedura di asilo adeguata, che lo protegga da una violazione del principio di *non-refoulement*. Se si stabilisce che le garanzie esistenti al riguardo sono insufficienti, l'articolo 3 implica il dovere che i richiedenti asilo non vengano allontanati verso il paese terzo in questione.

135. Il Governo convenuto, sostenuto dai governi bulgaro e russo intervenuti, sembrava sostenere che il suddetto obbligo non sorgesse quando - presumibilmente come in questo caso - gli individui interessati non erano in effetti dei richiedenti asilo, ma dei migranti che non rischiavano maltrattamenti nel loro paese d'origine (cfr. paragrafi 108-111, 118 e 120).

136. La Corte osserva che, per quanto riguarda i richiedenti asilo le cui richieste sono infondate o, a maggior ragione, che non hanno prodotto alcun elemento di prova per sostenere che essi corrano un rischio rilevante ai fini della protezione, gli Stati contraenti sono liberi, nell'ambito dei loro obblighi di diritto internazionale, di respingere le loro richieste nel merito e rimandarli nel loro paese d'origine o in un paese terzo che li accetti. La forma di tale esame nel merito dipenderà naturalmente dalla gravità delle rivendicazioni fatte e dalle prove prodotte.

137. Quando uno Stato contraente trasferisce i richiedenti asilo in un paese terzo senza esaminare il merito delle loro domande d'asilo, tuttavia, è importante sottolineare che in una tale situazione non si può sapere se le persone da espellere rischiano un trattamento contrario all'articolo 3 nel loro paese d'origine o sono semplicemente migranti economici. È solo attraverso una procedura giudiziaria che si può fare una valutazione sul merito che sia attendibile. In assenza di una tale valutazione, l'espulsione verso un paese terzo deve essere preceduta da un esame approfondito della questione se la

procedura d'asilo del paese terzo ricevente offra garanzie sufficienti per evitare che un richiedente asilo venga respinto, direttamente o indirettamente, verso il suo paese d'origine senza una valutazione adeguata dei rischi che corre dal punto di vista dell'articolo 3 della Convenzione. Contrariamente alla posizione del Governo convenuto, una valutazione *post factum* secondo cui il richiedente asilo non corre rischi nel suo paese d'origine, quale che sia la sede ove questa valutazione sia presa, se nell'ambito di procedimenti nazionali o internazionali, non può servire ad assolvere retrospettivamente lo Stato dal dovere procedurale descritto sopra. Se fosse altrimenti, i richiedenti asilo che corrono un pericolo alla vita nel loro paese d'origine potrebbero essere respinti regolarmente e in via sommaria verso paesi terzi "non sicuri". Un tale approccio renderebbe in pratica privo di significato il divieto di trattamenti contrari all'articolo 3 nei casi di espulsione di richiedenti asilo.

138. Pur riconoscendo l'affermazione del Governo convenuto che esistono casi di abuso da parte di persone che non hanno bisogno di protezione nel loro paese d'origine, la Corte ritiene che gli Stati debbano affrontare questo problema senza inficiare le garanzie contro i maltrattamenti sancite dall'articolo 3. È sufficiente a questo proposito, nel caso di una decisione di espulsione verso un paese terzo sicuro che non preveda l'esame delle richieste d'asilo nel merito, esaminare a fondo se il sistema d'asilo di quel paese possa gestire adeguatamente tali richieste. In alternativa, come detto sopra, le autorità possono anche decidere di respingere le richieste d'asilo infondate dopo l'esame nel merito, se non si rinvencono rischi rilevanti nel paese d'origine.

**(c) Natura e contenuto del dovere di verificare che il paese terzo sia "sicuro"**

139. Sulla base dei principi consolidati sanciti nella giurisprudenza relativa all'articolo 3 della Convenzione in relazione all'espulsione di richiedenti asilo, la Corte ritiene che il suddetto dovere imponga alle autorità nazionali che applicano il concetto di "paese terzo sicuro" di condurre un esame approfondito delle condizioni rilevanti nel paese terzo interessato e, in particolare, l'accessibilità e l'affidabilità del suo sistema di asilo (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citato sopra, §§ 344-59 e §§ 365-68). Le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e le sue Linee Guida citate nei paragrafi 61-63 sopra, così come la Risoluzione 1471 (2005) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (vedi paragrafo 64 sopra), possono essere rilevanti a questo proposito.

140. Inoltre, alcuni dei principi sviluppati nella giurisprudenza della Corte riguardo alla valutazione dei rischi nel paese d'origine del richiedente asilo si applicano anche, *mutatis mutandis*, all'esame da parte delle autorità nazionali della questione se un paese terzo da cui proviene il richiedente

asilo sia "sicuro" (si veda l'approccio seguito in *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citato sopra, §§ 346-52 e 358-59).

141. In particolare, mentre spetta alle persone che chiedono asilo presentare e dimostrare le proprie circostanze individuali di cui le autorità nazionali non possono essere a conoscenza, tali autorità devono effettuare d'ufficio una valutazione aggiornata, in particolare, dell'accessibilità e del funzionamento del sistema d'asilo del paese ricevente e delle garanzie che offre in concreto. La valutazione deve essere condotta principalmente con riferimento ai fatti che erano noti alle autorità nazionali al momento dell'espulsione, ma tali autorità devono altresì reperire tutte le informazioni pertinenti generalmente disponibili a tal fine (*Sharifi*, citata sopra, §§ 31 e 32). Carenze di natura sistemica ben documentate in rapporti autorevoli, in particolare dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e degli organi dell'UE sono in linea di principio considerate conosciute (si veda, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata sopra, §§ 346 50, si veda anche, *mutatis mutandis*, *F.G. c. Svezia*, citata sopra, §§ 125 27). Lo Stato che espelle non può semplicemente presumere che il richiedente asilo verrà trattato nel paese terzo ricevente in conformità con le norme della Convenzione ma, al contrario, deve prima verificare come le autorità di quel paese applichino in concreto il loro diritto in materia di asilo (si veda *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata sopra, § 359).

### *3. Il compito della Corte alla luce di questi principi e dei fatti del caso*

142. Come notato sopra, il contenuto degli obblighi ai sensi dell'articolo 3 a carico dello Stato che espelle differisce a seconda che il paese ricevente sia il paese d'origine del richiedente asilo o un paese terzo e, in quest'ultima situazione, a seconda che lo Stato che espelle abbia trattato o meno il merito della domanda d'asilo. Di conseguenza, il compito della Corte è in linea di principio differente in ciascuna delle categorie di casi summenzionate, a seconda del tipo di ricorsi presentati dal ricorrente coinvolto.

143. Nel caso in questione, sulla base dell'articolo 51 della Legge ungherese sull'asilo (cfr. paragrafo 41), che prevedeva l'irricevibilità delle domande di asilo in una serie di circostanze e rifletteva le scelte compiute dall'Ungheria nel recepire il diritto dell'UE pertinente, le autorità ungheresi non hanno esaminato le domande di asilo dei richiedenti nel merito, cioè se i richiedenti rischiavano maltrattamenti nel loro paese d'origine, il Bangladesh. Bensì, hanno dichiarato tali domande irricevibili sulla base del fatto che erano venuti dalla Serbia, che, secondo le autorità ungheresi, era un paese terzo sicuro e, pertanto, poteva farsi carico dell'esame del merito delle domande d'asilo dei richiedenti (cfr. paragrafi 23, 34 e 36 sopra).

144. Di conseguenza, l'essenza dei motivi di ricorso ai sensi dell'articolo 3 (cfr. paragrafo 100 sopra) risiede nel fatto che i ricorrenti sono stati allontanati nonostante chiare indicazioni che in Serbia non avrebbero avuto accesso a una procedura d'asilo adeguata in grado di garantire il principio di

*non-refoulement*. Il compito della Corte nel presente caso è soprattutto quello di occuparsi di questo motivo di ricorso centrale (si veda, per un approccio simile, *Babajanov c. Turchia*, no. 49867/08, § 43 in fine, 10 maggio 2016, e *Sharifi*, citato sopra, § 33).

145. Poiché la contestazione della decisione delle autorità ungheresi di trasferire i ricorrenti in Serbia non era connessa con la situazione in Bangladesh e al merito delle richieste di asilo dei ricorrenti, non è compito della Corte esaminare se i ricorrenti rischiavano di subire maltrattamenti in Bangladesh. Tale analisi sarebbe estranea alla questione se lo Stato convenuto nel caso in esame avesse adempiuto ai suoi obblighi procedurali ai sensi dell'articolo 3.

146. A questo proposito, la Corte non ignora il fatto che, in alcuni casi di allontanamento di richiedenti asilo verso paesi terzi intermedi senza esame del merito della richiesta di asilo da parte dello Stato di allontanamento, essa abbia tenuto conto delle affermazioni dei richiedenti sui rischi nei loro paesi d'origine ritenendole, il che potrebbe essere interpretato come una presa di posizione della Corte, nel contesto dell'articolo 3 della Convenzione, sul fatto che bisogna tenere in considerazione i rischi invocati rispetto al paese d'origine (si veda, tra molti altri, *T.I. c. Regno Unito* (dec.), citata sopra e *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata sopra, § 344; ma si veda anche l'approccio opposto in *Mohammadi*, citata sopra, §§ 64-75, *Sharifi*, citata sopra, §§ 26-39; *Tarakhel*, citata sopra, §§ 93-122; e *Mohammed Hussein e altri c. i Paesi Bassi e Italia* (dec.), no. 27725/10, §§ 62-79, 2 aprile 2013).

147. Nel caso in esame, la Grande Camera, beneficiando del fatto che le argomentazioni delle parti sono dedicate specificamente a questa questione, ritiene che non spetti alla Corte il compito di agire come un tribunale di prima istanza e di esaminare gli aspetti di merito delle richieste di asilo in una situazione in cui lo Stato convenuto ha scelto - legittimamente - di non trattarli e allo stesso tempo in cui l'espulsione contestata si basa sull'applicazione del concetto di "paese terzo sicuro". La questione in merito alla presenza probabile di rischi ai sensi dell'articolo 3 nel paese d'origine è rilevante nei casi in cui lo Stato che espelle ha preso in considerazione tali rischi.

148. Ne consegue che, considerando i fatti del caso e le doglianze dei ricorrenti riguardo alle presunte carenze nell'approccio delle autorità ungheresi, la Corte deve esaminare 1) se tali autorità abbiano preso in considerazione le informazioni generali disponibili sulla Serbia e sul suo sistema di asilo in modo adeguato e di propria iniziativa e, 2) se i ricorrenti abbiano avuto sufficienti opportunità di dimostrare che la Serbia non era un paese terzo sicuro nel loro caso specifico.

149. Infine, la Corte potrebbe anche dover affrontare la doglianza dei ricorrenti secondo cui le autorità ungheresi non hanno preso in considerazione le presunte condizioni di accoglienza inadeguate per i

richiedenti asilo in Serbia (si veda, per esempio, *Tarakhel*, citato sopra, § 105).

150. L'approccio della Corte nell'esaminare tali questioni deve essere guidato dal principio, derivante dall'articolo 1 della Convenzione, secondo il quale la responsabilità primaria per l'attuazione e per l'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti spetta alle autorità nazionali. Il meccanismo di ricorso alla Corte è quindi sussidiario rispetto 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 poter essere soddisfatta, tuttavia, che la valutazione fatta dalle autorità dello Stato contraente sia adeguata e sufficientemente supportata da dati provenienti da fonti interne nonché da altre fonti affidabili e obiettive (si veda, *mutatis mutandis*, *F.G. c. Svezia*, citata sopra, §§ 117 e 118).

*4. Sul se le autorità ungheresi abbiano rispettato gli obblighi procedurali ai sensi dell'articolo 3*

151. La Corte osserva che nel caso dei ricorrenti le autorità ungheresi si sono basate su un elenco di "paesi terzi sicuri" stabilito dal decreto governativo n. 191/2015. (VII.21.) (cfr. paragrafo 44 sopra). Questa lista introduceva una presunzione di paese sicuro a favore degli Stati presenti in tale elenco.

152. La Convenzione non impedisce agli Stati contraenti di stabilire liste di paesi che si presumono sicuri per i richiedenti asilo. Gli Stati membri dell'UE lo fanno, in particolare, alle condizioni stabilite dagli articoli 38 e 39 della direttiva sulle procedure d'asilo (vedi paragrafi 53 e seguenti). La Corte ritiene, tuttavia, che qualsiasi presunzione che un particolare paese sia "sicuro", se è stata invocata nelle decisioni riguardanti un singolo richiedente asilo, deve essere adeguatamente supportata sin dall'inizio da un'analisi delle condizioni rilevanti vigenti in quel paese e, in particolare, del suo sistema di asilo.

153. La presunzione in questione nel presente caso è stata messa in atto nel luglio 2015, quando l'Ungheria ha modificato la sua posizione precedente e ha incluso la Serbia tra i paesi terzi sicuri. Le presentazioni del Governo davanti alla Grande Camera sembrano confermare che i motivi di questo cambiamento consistevano esclusivamente in quanto segue: la Serbia era vincolata dalle convenzioni internazionali pertinenti; in quanto candidata a diventare Stato membro dell'UE beneficiava di assistenza per migliorare il suo sistema di asilo; un'ondata migratoria senza precedenti era in corso e questo richiedeva l'adozione di misure adeguate (cfr. paragrafo 112 sopra).

154. La Corte nota, tuttavia, che nelle osservazioni alla Corte il Governo convenuto non ha menzionato alcun fatto che dimostri che il processo decisionale che ha portato all'adozione della presunzione nel 2015 abbia comportato una valutazione approfondita del rischio di mancanza di accesso

effettivo alle procedure di asilo in Serbia, incluso il rischio di respingimento.

155. La Corte è consapevole della sfida affrontata dalle autorità ungheresi all'epoca dei fatti nel 2015, quando un considerevole numero di stranieri cercava protezione internazionale o un passaggio verso l'Europa occidentale ai confini dell'Ungheria. Tuttavia, il carattere assoluto del divieto di maltrattamento sancito dall'articolo 3 della Convenzione impone un esame adeguato dei rischi nel paese terzo interessato.

156. Passando alla valutazione individuale condotta dall'autorità competente in materia di asilo e dal tribunale nazionale nei casi dei ricorrenti, la Corte osserva che le loro decisioni hanno fatto riferimento alla presunzione summenzionata ma anche a informazioni ampiamente disponibili su alcuni presunti rischi in Serbia. Hanno inoltre affrontato la questione dell'esistenza di rischi individuali specifici per i ricorrenti (cfr. paragrafi 34 e 36).

157. La Corte osserva inoltre che i ricorrenti, che erano legalmente rappresentati, hanno avuto l'opportunità di presentare osservazioni nel procedimento contro la prima e la seconda decisione dell'autorità d'asilo. Gli avvocati dei ricorrenti hanno presentato dettagliate osservazioni scritte e orali al tribunale nazionale. Durante tutto il procedimento d'asilo, i ricorrenti hanno potuto comunicare con le autorità e il tribunale tramite un interprete in urdu, una lingua da loro compresa (cfr. paragrafi 26-28 e 30-35 sopra). In queste circostanze, la Corte non è disposta ad attribuire un peso significativo alle argomentazioni dei ricorrenti riguardo ai termini e alle presunte carenze di natura tecnica.

158. La Corte non è convinta, tuttavia, dall'argomentazione del Governo convenuto secondo cui le autorità amministrative e il tribunale nazionale hanno esaminato approfonditamente le informazioni di carattere generale disponibili relativamente al rischio di allontanamento automatico dei ricorrenti dalla Serbia senza un accesso effettivo a una procedura di asilo. In particolare, non sembra che le autorità abbiano tenuto sufficientemente conto delle costanti informazioni sulla situazione generale in Serbia, secondo cui all'epoca dei fatti i richiedenti asilo rimpatriati in Serbia correvano un rischio reale di respingimento sommario nella Repubblica di Macedonia del Nord e poi in Grecia, dove rischiavano di essere sottoposti a condizioni incompatibili con l'articolo 3.

159. Se è vero che, come sostenuto dal Governo convenuto, le statistiche sul tasso di domande d'asilo accolte in Serbia o su dati simili sono distorti dal fatto che molti richiedenti asilo non rimangono in Serbia e cercano di raggiungere l'Europa occidentale, c'erano altre informazioni affidabili che non sembrano essere state prese in considerazione dalle autorità ungheresi. In particolare, un rischio significativo di respingimento dalla Serbia traspariva dall'analisi dell'UNHCR nel loro rapporto dell'agosto 2012 (confermato nel rapporto del maggio 2016) (vedi paragrafo 73 sopra) e da

altre fonti disponibili (vedi paragrafi 69 e 77 sopra): mancanza di capacità amministrativa e di risorse in Serbia all'epoca dei fatti per valutare le richieste di asilo secondo gli standard internazionali e per evitare il rischio di respingimento; resoconti di casi in cui gli stranieri che entravano in Serbia dall'Ungheria venivano messi su autobus direttamente al confine con la Macedonia del Nord; resoconti di casi di negazione del diritto di richiedere asilo in Serbia a individui riammessi dall'Ungheria; informazioni su l'applicazione automatica del principio di paesi terzi sicuri presenti nella lista adottata dalla Serbia nei confronti di coloro che sono transitati, tra l'altro, attraverso la Macedonia del Nord e la Grecia. Le informazioni relative ai gravi rischi di cui sopra sono state confermate da ulteriori fonti successive (cfr. paragrafi 68 e 75).

160. Secondo la Corte, l'autorità competente in materia di asilo e il giudice nazionale hanno fatto solo riferimenti di sfuggita al rapporto dell'UNHCR e ad altre informazioni pertinenti, senza affrontare nella sostanza o in modo sufficientemente dettagliato i rischi concreti ivi individuati e, in particolare, il rischio di allontanamento arbitrario nella situazione specifica dei due ricorrenti (cfr. paragrafi 34 e 36). Sebbene i ricorrenti abbiano potuto presentare osservazioni dettagliate nel procedimento interno e siano stati rappresentati legalmente, la Corte non è convinta che da questo si possa concludere che le autorità nazionali abbiano prestato sufficiente attenzione ai rischi di negazione dell'accesso a una procedura di asilo efficace in Serbia.

161. È significativo, inoltre, che il rischio di allontanamento sommario dalla Serbia verso altri paesi avrebbe potuto essere diminuito in questo caso particolare se le autorità ungheresi avessero organizzato il ritorno dei ricorrenti in Serbia in modo regolare o attraverso negoziati con le autorità serbe. Tuttavia, i ricorrenti non sono stati rimpatriati sulla base di un accordo con le autorità serbe, ma hanno attraversato il confine con la Serbia senza alcun tentativo di ottenere garanzie (si veda il paragrafo 40 e il criterio "d" delle Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2009 al paragrafo 63). Ciò aggravava il rischio di negazione dell'accesso a una procedura d'asilo in Serbia e, quindi, di allontanamento sommario da quel paese verso la Macedonia del Nord e poi verso la Grecia (si veda, per esempio, *Tarakhel*, citata sopra, §§ 120 22, dove nelle circostanze individuali del caso, la Corte ha ritenuto decisivo, riguardo alla potenziale violazione dell'articolo 3, che le autorità svizzere ottenessero garanzie dalle autorità italiane).

162. Infine, per quanto riguarda l'argomento del Governo che tutte le parti della Convenzione, comprese la Serbia, la Macedonia del Nord e la Grecia, siano gravate dagli stessi obblighi e che l'Ungheria non dovrebbe sostenere un onere aggiuntivo per compensare i loro sistemi d'asilo carenti, la Corte ritiene che questo non sia un argomento sufficiente per giustificare un mancato adempimento da parte dell'Ungheria, che ha scelto di non



esaminare il merito delle richieste d'asilo dei ricorrenti, del proprio obbligo procedurale derivante dalla natura assoluta dell'articolo 3 della Convenzione (si veda l'approccio della Corte *in M. S.S. c. Belgio e Grecia*, citato sopra; si veda anche *Tarakhel*, citato sopra, §§ 104 e 105, e *Paposhvili c. Belgio* [GC], no. 41738/10, § 193, 13 dicembre 2016).

163. In sintesi, considerando, in particolare, che la decisione del Governo di stabilire una presunzione generale relativa alla Serbia come paese terzo sicuro non era adeguatamente supportata, che nel caso dei ricorrenti le decisioni di espulsione hanno ignorato le autorevoli conclusioni dell'UNHCR riguardo a un rischio reale di negazione dell'accesso a un'effettiva procedura di asilo in Serbia e all'espulsione sommaria dalla Serbia alla Macedonia del Nord e infine alla Grecia, e che le autorità ungheresi hanno aggravato i rischi che correivano i ricorrenti inducendoli a entrare illegalmente in Serbia invece di negoziare un rimpatrio regolare, la Corte ritiene che lo Stato convenuto non abbia adempiuto al suo obbligo procedurale ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione di valutare i rischi di un trattamento contrario a tale disposizione prima di allontanare i ricorrenti dall'Ungheria.

164. Queste considerazioni sono sufficienti perché la Corte possa constatare una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

165. Alla luce di questa constatazione, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare se l'articolo 3 sia stato altresì violato per l'ulteriore motivo (cfr. paragrafo 149) secondo cui le autorità ungheresi non avrebbero preso in considerazione il rischio che i ricorrenti fossero sottoposti in Serbia a delle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo inadeguate.

### III. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 3 IN MERITO ALLE VIE DI RICORSO INTERNE AVVERSO LA DECISIONE DI ESPULSIONE DEI RICORRENTI VERSO LA SERBIA

166. I ricorrenti lamentavano che le vie di ricorso interne avverso la loro espulsione non erano effettive e che quindi vi era una violazione dell'articolo 13 della Convenzione letto congiuntamente con l'articolo 3. 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.”

167. Rispetto a questo motivo di ricorso, la Camera decideva che non era necessario esaminarne la ricevibilità o il merito (cfr. paragrafi 126 e 127 della sentenza della Camera).

168. Di conseguenza, non vi accordo tra le parti sulla possibilità di riproporre questo motivo di ricorso nel procedimento davanti la Grande

Camera, tenuto conto del fatto che non è stato dichiarato ricevibile dalla Camera. I ricorrenti ritengono che non vi sia alcun ostacolo all'esame di questa doglianza da parte della Grande Camera. Il Governo ha limitato le sue osservazioni ai soli reclami dichiarati ricevibili dalla Camera, dichiarando che il reclamo in questione non è mai stato comunicato loro.

169 La questione che si pone è peculiare in quanto la Camera non si è pronunciata sulla ricevibilità del motivo di ricorso in questione. Si pone quindi la questione se una doglianza che non è stata né respinta come irricevibile, né dichiarata ricevibile dalla Camera rientri nell'ambito della causa davanti alla Grande Camera in un procedimento ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione.

170. Nel sistema della Convenzione come regolato prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 11, quando un organo separato, l'ex Commissione, esaminava la ricevibilità delle domande, l'approccio della Corte riguardo all'ambito del ricorso in esame dinanzi ad essa era espresso nei seguenti termini (cfr. *Guzzardi c. Italia*, 6 novembre 1980, § 106, Serie A n. 39):

“L'ambito del 'caso' è delimitato ... dalla decisione di ricevibilità. Fatto salvo l'articolo 29 [come in vigore all'epoca in questione] e, eventualmente, una parziale cancellazione del caso dal ruolo, non c'è spazio ai sensi della Convenzione per un successivo restringimento dell'ambito della causa che possa portare a una decisione giudiziaria. All'interno del quadro così tracciato, la Corte può prendere conoscenza di tutte le questioni di fatto o di diritto che sorgono nel corso del procedimento instaurato dinanzi ad essa; l'unica questione che esula dalla sua giurisdizione è l'esame dei reclami ritenuti irricevibili dalla Commissione.”

171. Dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 11 alla Convenzione, la questione sulla definizione del campo applicativo della controversia davanti alla Grande Camera nei procedimenti ai sensi dell'articolo 43 è stata affrontata per la prima volta in *K. e T. c. Finlandia* [GC] (no. 25702/94, §§ 137-41, ECHR 2001-VII) nel contesto della posizione delle parti secondo cui la Grande Camera dovrebbe esaminare solo le doglianze per le quali è stato richiesto il rinvio. La Grande Camera ha rilevato che "il 'caso' ad essa deferito ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione abbraccia tutti gli aspetti della domanda precedentemente esaminati dalla Camera nella sua sentenza, e non solo la 'questione' grave o il 'problema' alla base del rinvio" (ibid., § 140). La Corte ha anche aggiunto "a titolo di chiarimento" che il caso rinviato alla Grande Camera "è la domanda come è stata dichiarata ricevibile" (ibidem, § 141).

172. Questa formulazione è stata usata anche in una serie di casi successivi (cfr. *Üner c. Paesi Bassi* [GC], no. 46410/99, § 41, ECHR 2006-XII; *D.H. e altri c. Repubblica Ceca* [GC], no. 57325/00 § 109, ECHR 2007 IV; e *Kovačić e altri c. Slovenia* [GC], n. 44574/98 e altri 2, § 194, 3 ottobre 2008). La Corte ha anche affermato che il campo applicativo della controversia deferito alla Grande Camera è "delimitato dalla decisione della Camera sulla ricevibilità" (cfr. *Göç c. Turkey* [GC], no. 36590/97, §§ 35-37,

ECHR 2002-V; *Perna c. Italia* [GC], no. 48898/99, §§ 23-24, ECHR 2003-V; e *Azinas c. Cipro* [GC], no. 56679/00, § 32, ECHR 2004-III).

173. In un numero significativo di casi di rinvio, la Grande Camera ha dovuto occuparsi delle richieste dei ricorrenti di riesaminare i ricorsi dichiarati irricevibili dalla Camera. Nelle sentenze riguardanti tali casi la Corte ha spesso adottato un approccio più specifico, affermando che la Grande Camera "non può esaminare le parti del caso che sono state dichiarate irricevibili" (cfr. *Kurić e altri c. Slovenia* [GC], no. 26828/06, § 234, CEDU 2012 (estratti), e *Murray*, citato sopra, § 86). In alcune sentenze (cfr. *Sisojeva e altri c. Lettonia* (stralcio) [GC], no. 60654/00, § 61, CEDU 2007-I; *Kurić e altri*, citato sopra, § 235; e *Herrmann c. Germania* [GC], no. 9300/07, § 38, 26 giugno 2012), la Corte ha anche dichiarato che "la Grande Camera può esaminare il caso nella sua interezza nella misura in cui è stato dichiarato ricevibile" o che "può esaminare il caso solo nella misura in cui è stato dichiarato ricevibile" (cfr. *Gillberg c. Svezia* [GC], no. 41723/06, §§ 53-55, 3 aprile 2012; *Al Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera* [GC], no. 5809/08, § 78, 21 giugno 2016; e *Zubac c. Croazia* [GC], no. 40160/12, § 56, 5 aprile 2018). Va notato, tuttavia, che questa formulazione è stata usata nel contesto di ricorsi dichiarati irricevibili dalla Camera (quasi tutti questi casi) o in relazione a una richiesta di riesame della decisione di rinvio del collegio (cfr. *Pisano c. Italia* (cancellazione dal ruolo) [GC], no. 36732/97, § 27, 24 ottobre 2002). Questo approccio più specifico non sembra essere stato adottato in relazione a ricorsi la cui ricevibilità non era stata esaminata dalla Camera.

174. La casistica giurisprudenziale di cui sopra sembra dimostrare che la ripetuta menzione da parte della Corte della decisione di ricevibilità della Camera come l'atto che delimita l'ambito applicativo della causa nel procedimento di rinvio davanti alla Grande Camera è legato in parte al sistema della Convenzione operativo prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 11 e in parte al fatto che nella grande maggioranza delle sentenze pertinenti la Grande Camera ha dovuto trattare richieste di riesame di ricorsi dichiarati irricevibili. Non si può concludere che questo approccio implichi che la Grande Camera non possa esaminare quei ricorsi che non sono stati né respinti come irricevibili né dichiarati ricevibili dalla Camera.

175. La Corte nota anche che l'esclusione delle doglianze dichiarate irricevibili dall'ambito dell'esame del caso davanti la Grande Camera si fonda sulla giurisprudenza consolidata secondo la quale la decisione di irricevibilità relativa ad una doglianza va considerata come definitiva (si veda, per esempio, *Budrevich c. Repubblica Ceca*, no. 65303/10, § 73, 17 ottobre 2013). Al contrario, per quanto riguarda le doglianze che non sono state dichiarate irricevibili, non esiste un precedente che precluda il loro esame.

176. La Corte ricorda, inoltre, che gode di autonomia nella definizione giuridica dei fatti del caso (cfr. *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, §

44, Raccolta 1998 I, e *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 114, 20 marzo 2018) e che, inoltre, può decidere di non esaminare separatamente un particolare motivo di ricorso, considerando che esso è sussunto o comunque strettamente connesso ad un motivo già trattato. In effetti, questa è stata la ragione alla base della decisione della Camera nel presente caso di non esaminare la ricevibilità e il merito del motivo di ricorso ai sensi dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 relativo alle vie di ricorso interne avverso le decisioni di allontanamento dei ricorrenti in Serbia.

177. Secondo la Corte, quindi, qualsiasi approccio eccessivamente rigido nel delimitare l'ambito del caso davanti alla Grande Camera può incidere negativamente sull'autonomia della Corte nel fornire la qualificazione giuridica dei fatti di causa relativamente ai motivi di ricorso non dichiarati irricevibili. Inoltre, ritenere che una doglianza non dichiarata irricevibile da parte della Camera venga esclusa dall'esame dalla Grande Camera equivarrebbe a considerare *de facto* tale doglianza come irricevibile. Tuttavia, un tale esito è da rigettare in quanto impedirebbe alla Grande Camera, in mancanza di qualsiasi motivazione fornita dalla Camera, di valutare la questione sulla ricevibilità del motivo di ricorso in questione in una situazione in cui la Camera si è astenuta dal farlo.

178. La Corte ritiene pertanto che il reclamo ai sensi dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 relativo alle presunte carenze procedurali nell'esame della richiesta d'asilo dei ricorrenti e i ricorsi contro le decisioni dell'autorità competente in materia di asilo rientrino nell'ambito del caso sottoposto alla Grande Camera.

179. Tuttavia, nel caso in questione, avendo riscontrato una violazione dell'articolo 3 della Convenzione (cfr. paragrafi 163 e 164), la Grande Camera concorda con la Camera che, visto che le presunte carenze procedurali nell'esame della richiesta d'asilo dei ricorrenti e i ricorsi contro le decisioni dell'autorità competente in materia di asilo sono stati sufficientemente esaminati ai sensi di tale articolo, non è necessario esaminare la ricevibilità e il merito del reclamo ai sensi dell'articolo 13 relativo a queste stesse riportate carenze.

#### IV. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE RELATIVA ALLE CONDIZIONI NELLA ZONA DI TRANSITO

180. I ricorrenti sostenevano che le condizioni in cui avevano trascorso i 23 giorni nella zona di transito di Röszke costituivano un trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3 della Convenzione. Nel procedimento davanti alla Grande Camera, hanno altresì invocato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione per lo stesso motivo di ricorso.

181. La Corte ritiene che il suddetto reclamo debba essere esaminato solo ai sensi dell'articolo 3. Questa disposizione recita come segue:

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

#### **A. La sentenza della camera**

182. La Camera, tenendo conto, in particolare, delle conclusioni del Comitato per la prevenzione della tortura riguardo alle soddisfacenti condizioni materiali della zona e al periodo relativamente breve trascorso lì dai ricorrenti, ha ritenuto che non ci fosse stata alcuna violazione dell'articolo 3.

#### **B. Argomenti delle parti**

183. I ricorrenti ritenevano che la Camera avesse attribuito un peso eccessivo alle condizioni materiali generali, ma non avesse tenuto conto del fatto che il CPT le aveva trovate accettabili solo per un soggiorno molto breve e non avesse preso sufficientemente in considerazione la vulnerabilità dei ricorrenti. Relativamente a tale stato di vulnerabilità, i ricorrenti hanno presentato alla Grande Camera informazioni aggiuntive, asserendo, in particolare, dure condizioni e maltrattamenti subiti dal primo ricorrente durante gli anni '90 e fino al 2010 o 2011 in Pakistan, Afghanistan, Iran e Bangladesh e, per quanto riguarda il secondo ricorrente, in Pakistan, Dubai, Iran e Turchia tra il 2010 e il 2013 (vedi paragrafi 10 e 11 sopra). In alternativa, i ricorrenti hanno invitato la Grande Camera ad esaminare ai sensi dell'articolo 8 la loro denuncia delle condizioni nella zona di transito e a dichiarare una violazione di tale disposizione.

184. Il Governo convenuto ha concordato con l'applicazione da parte della Camera della regola della soglia di gravità e con la conclusione che i ricorrenti non fossero soggetti maggiormente vulnerabili rispetto a qualsiasi altro richiedente asilo adulto. Distinguendo il presente caso dalla situazione che ha portato la Corte a dichiarare una violazione dell'articolo 3 in *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, il governo ungherese ha sottolineato che i bisogni di base dei richiedenti, come cibo, igiene, alloggio e accesso all'assistenza medica, erano stati soddisfatti. Anche se si ritenesse che tali condizioni non soddisfacessero alcuni dei requisiti della direttiva UE sulle condizioni di accoglienza, ciò non costituirebbe una violazione dell'articolo 3. Il Governo ha messo in guardia dall'estendere gli obblighi discendenti dall'articolo 3, nel contesto dell'accoglienza, oltre la soglia del provvedere al necessario soddisfacimento dei bisogni umani più elementari, dato che, in particolare, le zone di transito forniscono solo alloggi temporanei. Per quanto riguarda le affermazioni dei ricorrenti sulle loro sofferenze in alcuni paesi asiatici, il

Governo ha osservato che erano state articolate per la prima volta davanti alla Grande Camera e non erano verificabili.

185. Anche alcuni terzi intervenuti hanno argomentato in merito. L'UNHCR ha presentato informazioni sullo stato fattuale della zona di transito di Röszke e ricognizioni del diritto pertinente e degli standard internazionali relativi all'accoglienza dei richiedenti asilo. Nel loro intervento congiunto, i cinque studiosi italiani hanno trattato il concetto di vulnerabilità ponendo l'enfasi sul diritto internazionale e sui diritti umani. Hanno dimostrato che varianti di questo concetto sono state usate in diversi contesti senza una definizione di vulnerabilità e hanno esortato la Corte a enucleare i principi rilevanti in questo ambito.

### C. La valutazione della Corte

186. È indiscusso il fatto che mentre si trovavano nella zona di transito di Röszke, i ricorrenti dipendevano completamente dalle autorità ungheresi per i loro bisogni umani più elementari ed erano sotto il loro controllo.

187. In queste circostanze, era responsabilità delle autorità ungheresi non sottoporli a condizioni tali da costituire un trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3 della Convenzione (cfr. *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citato sopra, §§ 216 22 e 263).

188. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, il trattamento degradante deve raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nell'ambito dell'articolo 3. La valutazione di tale livello è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso, principalmente la durata del trattamento, i suoi effetti fisici o mentali e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima. Nel contesto della reclusione e delle condizioni di vita dei richiedenti asilo, la Corte ha riassunto i principi generali pertinenti nel caso di *Khlaifia e altri* (citato sopra, §§ 158-69).

189. La Grande Camera concorda con l'analisi della Camera nel presente caso per quanto riguarda le condizioni fisiche in cui i ricorrenti hanno vissuto mentre erano confinati nella zona di transito. La Camera ha dichiarato quanto segue, in particolare, nei paragrafi 84 e 85 della sua sentenza:

“Nel suo rapporto al governo ungherese sulla visita in Ungheria effettuata dal 21 al 27 ottobre 2015, cioè subito dopo che i ricorrenti avevano lasciato la zona di transito, il CPT ha descritto condizioni accettabili per quanto riguarda i container adibiti all'alloggio in uso a Röszke. Tuttavia, il CPT ha suggerito che se i cittadini stranieri dovessero essere tenuti in una zona di transito per periodi più lunghi, la capacità massima dei container dedicati all'alloggio dovrebbe essere ridotta e dovrebbero essere dotati di un mobilio di base.

...

Per 23 giorni i ricorrenti sono stati confinati in un'area chiusa di circa 110 metri quadrati e, adiacente a tale area, è stata fornita loro una stanza in uno dei vari container dedicati. Secondo il CPT, la superficie di queste stanze era di 13 metri

quadrati. La stanza dei ricorrenti conteneva letti per cinque persone ma sembra che all'epoca dei fatti fossero gli unici occupanti. I servizi igienici erano dislocati in container separati, e il CPT ha trovato che il loro standard non richiedeva alcun commento particolare. I ricorrenti hanno dichiarato che non erano disponibili servizi medici; tuttavia, era stato concesso l'accesso a uno psichiatra, e il CPT ha ottenuto un'impressione generalmente favorevole delle strutture sanitarie. Ai ricorrenti venivano forniti tre pasti al giorno. Sebbene si lamentassero dell'assenza di strutture ricreative e di comunicazione, non c'è alcuna indicazione che le condizioni materiali fossero scadenti, in particolare che vi era una mancanza di spazio, personale adeguato, privacy, ventilazione, luce naturale o possibilità di avere accesso all'aperto.”

190. Il fatto che le condizioni igieniche fossero buone e che le persone alloggiate nella zona di Rösztke ricevessero cibo di qualità soddisfacente e cure mediche in caso di bisogno e potessero passare il tempo all'aperto è stato confermato anche in seguito, nel rapporto del 13 ottobre 2017 del Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa (cfr. paragrafo 67 sopra).

191. Passando al tema della vulnerabilità dei ricorrenti, la Corte deve esaminare le prove disponibili per stabilire se, come da loro asserito, possano essere considerati particolarmente vulnerabili e, in caso affermativo, se le condizioni in cui hanno soggiornato nella zona di transito di Rösztke a settembre e ottobre 2015 fossero incompatibili con tale vulnerabilità nella misura in cui tali condizioni costituissero un trattamento inumano e degradante con riferimento specifico ai ricorrenti.

192. La Grande Camera condivide il punto di vista della Camera che se è vero che i richiedenti asilo possono essere considerati vulnerabili a causa di tutto ciò che potrebbero aver passato durante la loro migrazione e delle esperienze traumatiche che probabilmente hanno subito in precedenza (vedere *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, citata sopra, § 232), non c'è alcuna indicazione che i ricorrenti nel presente caso presentassero un grado di vulnerabilità maggiore rispetto a qualsiasi altro richiedente asilo adulto confinato nella zona di transito di Rösztke nel settembre 2015 (vedere paragrafo 87 della sentenza della Camera). In particolare, le loro accuse di privazioni e maltrattamenti subiti in Pakistan, Afghanistan, Iran, Dubai e Turchia riguardano un periodo di tempo che si è concluso nel 2010 o 2011 per il primo ricorrente e nel 2013 per il secondo ricorrente (si vedano i paragrafi 10 e 11). Inoltre, la Corte non ritiene che l'opinione del medico psichiatra (cfr. paragrafo 30 sopra) prodotta dai ricorrenti sia decisiva: considerando il suo contesto e il suo contenuto, e considerando che i ricorrenti hanno soggiornato nella zona di transito di Rösztke per il periodo relativamente breve di 23 giorni, le osservazioni della psichiatra non possono portare alla conclusione che le condizioni in linea generale accettabili nella zona di transito di Rösztke fossero particolarmente inadatte nelle circostanze individuali dei ricorrenti in misura tale da costituire un maltrattamento contrario all'articolo 3.

193. La Corte ritiene inoltre che, anche se i ricorrenti devono aver risentito dell'incertezza sulla loro detenzione e sull'applicazione delle garanzie legali contro la detenzione arbitraria, la brevità del periodo in questione e il fatto che i ricorrenti erano a conoscenza degli sviluppi procedurali della procedura d'asilo, che si sono svolti senza ritardi, indicano che l'effetto negativo di tale incertezza su di loro deve essere stato limitato.

194. In sintesi, prendendo in considerazione, in particolare, le condizioni materiali della zona, la durata del soggiorno dei ricorrenti e le possibilità di contatto umano con altri richiedenti asilo, con i rappresentanti dell'UNHCR, ONG e con un avvocato, la Corte ritiene che la situazione lamentata non abbia raggiunto il livello minimo di gravità necessario per costituire un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Pertanto, non vi è stata una violazione di tale disposizione.

#### V. SULLE PRESUNTE VIOLAZIONI DELL'ARTICOLO 5 §§ 1 E 4 DELLA CONVENZIONE

195. I ricorrenti si lamentavano di essere stati confinati nella zona di transito in violazione di queste disposizioni, che prevedono, per quanto pertinente:

“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: ...

(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'extradizione.

...

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. La sentenza della Camera

196. La Camera ha ritenuto che il confinamento dei ricorrenti nella zona di transito costituisca una privazione *de facto* della loro libertà. Ha tenuto conto del fatto che i ricorrenti erano collocati in un recinto sorvegliato a cui non si poteva accedere dall'esterno e che non potevano lasciare né verso l'Ungheria, né verso la Serbia senza che le loro richieste d'asilo decadessero e che corressero il rischio di respingimento. Per quanto riguarda il merito del reclamo ai sensi dell'articolo 5 § 1, la Camera ha ritenuto che la detenzione dei ricorrenti non potesse essere considerata "legittima", in quanto le relative disposizioni non erano sufficientemente precise e prevedibili e la detenzione era avvenuta *de facto*, decisa come se fosse una questione di natura pratica, senza una decisione formale e quindi non



motivata. La Camera ha anche riscontrato una violazione dell'articolo 5 § 4 perché, in assenza di una decisione che avrebbero potuto impugnare, i ricorrenti non avevano modo di ottenere una revisione giudiziaria della loro detenzione.

## **B. Argomenti delle parti**

### *1. I ricorrenti*

197. In relazione all'applicabilità dell'articolo 5, i ricorrenti hanno sottolineato che il fatto di essere entrati di loro spontanea volontà nella zona di transito non era rilevante poiché, una volta lì, non potevano tornare in Serbia, che non li avrebbe accolti, rischiando il respingimento a catena senza un esame delle loro domande di asilo nel merito.

198. I ricorrenti hanno sostenuto che l'affermazione del Governo secondo cui essi non erano "autentici" richiedenti asilo in quanto non rischiavano persecuzioni in Bangladesh non doveva avere alcuna rilevanza in relazione alla questione sulla regolarità della loro detenzione in Ungheria. In quanto richiedenti asilo registrati, essi avevano il diritto di attendere una decisione sulla loro richiesta in condizioni conformi alle loro garanzie procedurali, anche per quanto riguarda la detenzione. Durante il periodo di attesa non potevano lasciare la zona di transito in direzione dell'Ungheria e non potevano farlo in direzione della Serbia perché sarebbe stato loro rifiutato il rientro. I ricorrenti hanno prodotto alcune dichiarazioni scritte dal personale di una ONG in cui questi dichiaravano di aver assistito al rifiuto da parte delle autorità ungheresi di riammettere, attraverso lo stesso varco, dei richiedenti asilo, la cui domanda era stata dichiarata irricevibile, e a cui era stato intimato di lasciare il centro in direzione della Serbia, i quali, essendo venuti in seguito a conoscenza della possibilità di ricorrere avverso la decisione di irricevibilità, volevano rientrare per presentare ricorso.<sup>9</sup>

199. Per quanto riguarda il rispetto dell'articolo 5 § 1, i ricorrenti hanno sostenuto che la sezione 71/A della legge sull'asilo, invocata dal Governo come base legale per la loro detenzione, non soddisfaceva i requisiti qualitativi della legge. La totale assenza di disposizioni chiare, precise e prevedibili sulle condizioni e sulle garanzie procedurali relative al loro confinamento nella zona di transito come forma di detenzione rendeva tale confinamento privo di una base legale. Non è stata notificata loro alcuna decisione che ordinasse la loro privazione della libertà. Tuttavia, le autorità avevano a disposizione gli strumenti giuridici per ordinare la detenzione dei richiedenti qualora la ritenessero necessaria per il corretto funzionamento del sistema d'asilo, compresa la prevenzione del *forum shopping*.

---

9. La Corte osserva che queste dichiarazioni menzionano anche, tuttavia, che gli ufficiali ungheresi avevano detto ai richiedenti asilo che avrebbero dovuto fare di nuovo la fila per entrare, e che questi hanno rinunciato.

200. Per quanto riguarda l'articolo 5 § 4, i ricorrenti hanno contestato l'affermazione del Governo secondo cui il tribunale di Szeged poteva esaminare la legittimità della scelta di applicare la procedura sulle zone di transito ai confini e garantire così il controllo di legittimità richiesto. Quel tribunale non aveva esaminato la questione dell'applicabilità della procedura di confine e non poteva in alcun modo esaminare la legittimità del collocamento nella zona di transito come misura di privazione della libertà.

## 2. *Il Governo convenuto*

201. Secondo il Governo convenuto, i ricorrenti erano liberi di partire in direzione della Serbia e, inoltre, avevano a disposizione percorsi alternativi attraverso la Serbia verso la loro destinazione preferita - l'Europa occidentale, come dimostra il fatto che hanno poi trovato tali percorsi. Sebbene i ricorrenti non fossero liberi di muoversi in Ungheria, ciò era inerente alle normali procedure di frontiera. La durata del periodo di attesa pre-ingresso dipendeva dalla complessità del caso, dalla cooperazione dei richiedenti asilo e dalla coerenza delle loro dichiarazioni. Per la durata di questo processo, ai richiedenti venivano garantite dignitose condizioni di attesa in una zona di transito. Tali zone non devono essere confuse con i centri di accoglienza per i rifugiati il cui diritto alla protezione legale è stato riconosciuto.

202. I ricorrenti non avevano un "diritto" di entrare in Ungheria. Un diritto all'ammissione può essere dedotto nel diritto internazionale solo per i rifugiati che arrivano direttamente dallo Stato di persecuzione o in caso di minaccia diretta alla loro vita e integrità fisica. Alla luce dell'articolo 1 della Convenzione, l'articolo 5 deve essere interpretato nel senso che quando gli individui non sono condotti nella giurisdizione dello Stato ma chiedono volontariamente di essere ammessi in tale giurisdizione, il conseguente "confinamento" in una zona di attesa (che sono liberi di lasciare) prima dell'ammissione non costituisce una detenzione *de facto* ma una limitazione inerente alla libertà di movimento. Tale limitazione non è arbitraria se il rifiuto di ammissione non è arbitrario. Pertanto, non esiste una questione ai sensi dell'articolo 5 autonoma rispetto al rifiuto di ammissione, esaminato nel presente caso ai sensi dell'articolo 3.

203. Il Governo ha inoltre sostenuto che le zone di transito di confine sono fondamentalmente diverse dalle zone di transito aeroportuali. Queste ultime sono un'enclave in profondità nel territorio dello Stato, mentre le zone di transito frontaliere sono aperte verso il territorio dello Stato vicino da cui sono arrivati i richiedenti. A differenza del caso *Amuur c. Francia* (25 giugno 1996, Reports 1996 III), il ritorno dei ricorrenti in Serbia non ha richiesto trattative con le autorità serbe, le quali non impediscono il rientro dei cittadini stranieri, e non ha comportato ostacoli finanziari o pratici. I richiedenti asilo le cui domande vengono rigettate lasciano abitualmente la zona. Il fatto che i ricorrenti alla fine siano partiti per la Serbia senza

conseguenze negative indica che non erano tenuti in detenzione in Ungheria. A differenza del caso *Amuur*, la libertà dei ricorrenti di lasciare la zona non era teorica, poiché potevano tornare in uno Stato vincolato dalla Convenzione di Ginevra e dalla CEDU, che offriva un livello di protezione comparabile.

204. Il Governo ha inoltre considerato che i ricorrenti non correvano il rischio di respingimento verso un paese dove avrebbero potuto subire persecuzioni, perché questi non erano stati perseguitati né nel loro paese d'origine, né in quelli di transito. Inoltre, tornando in Serbia non rinunciavano alla protezione internazionale perché tale protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra non veniva negata ai richiedenti asilo tornati volontariamente in Serbia (nel caso in cui avessero richiesto tale protezione e fossero rimasti in Serbia fino alla pronuncia della decisione). La Camera non aveva distinto il presente caso da *Riad e Idiab c. Belgio* (nn. 29787/03 e 29810/03, § 68, 24 gennaio 2008), dove i richiedenti asilo erano stati confinati in una zona di transito non al loro arrivo nel paese ma più di un mese dopo, per decisione delle autorità. Tuttavia, nessuna autorità ungherese aveva obbligato i ricorrenti a entrare nella zona di transito.

205. Il Governo ha sostenuto che la sistemazione dei ricorrenti nella zona di transito riceveva un fondamento giuridico dal diritto ungherese, incluse le garanzie contro decisioni arbitrarie, e finalizzato a prevenire un ingresso non autorizzato in conformità con l'articolo 5 § 1(f). In particolare, la sezione 71/A della legge sull'asilo letta congiuntamente alla sezione 15/A della legge sulle frontiere statali prevedeva l'esame delle domande di asilo nelle zone di transito per l'alloggio temporaneo. La sezione 71/A § 2 chiariva che nelle procedure di frontiera i richiedenti non avevano diritto alla libertà di movimento in Ungheria. Come garanzia avverso limitazioni arbitrarie, la legge limitava la procedura di frontiera e il soggiorno nella zona di transito a quattro settimane: secondo il § 4 della sezione 71/A, in mancanza di una decisione entro quattro settimane, doveva essere concesso l'ingresso nel territorio dell'Ungheria. Come ulteriore garanzia contro l'arbitrarietà, la procedura di frontiera non era applicabile alle persone ammissibili al trattamento preferenziale, come le persone vulnerabili.

206. Non vi è stata violazione dell'articolo 5 § 4 poiché la restrizione della libertà dei ricorrenti era soggetta a controllo giudiziario nell'ambito della verifica giudiziaria della decisione dell'autorità competente in materia di asilo sull'applicabilità delle norme sulle procedure di frontiera, inclusa l'ineleggibilità dei ricorrenti al trattamento preferenziale. Il primo controllo giudiziario nel caso dei ricorrenti è stato effettuato entro sei giorni dal loro arrivo.

### C. I terzi intervenienti

207. Il governo polacco ha ritenuto che il collocamento in una struttura da cui uno straniero possa muoversi liberamente non dovrebbe essere automaticamente trattato come una privazione *de facto* della libertà. Il governo polacco ha notato che il presente caso riguardava le prassi degli Stati membri dell'UE durante i tempi difficili della crisi migratoria e hanno sottolineato, a questo proposito, che l'ordinamento giuridico dell'UE assicura il rispetto dei diritti fondamentali, anche attraverso la supervisione e il controllo delle istituzioni dell'UE.

208. Il governo russo ha criticato la sentenza *Amuur* per aver introdotto un nuovo criterio nella valutazione sulla regolarità della privazione della libertà: il "luogo e le condizioni" di detenzione. Un tale criterio non è stabilito nell'articolo 5. Solo l'articolo 3 riguarda le condizioni di detenzione. Inoltre, l'approccio della Corte assimilava erroneamente il rifiuto di permettere l'ingresso nel territorio dello Stato a una privazione della libertà. Secondo il governo russo, non facendo distinzioni in base ai motivi per cui si chiede asilo, la Corte stava confondendo la distinzione tra migranti e rifugiati, minando la protezione di cui questi ultimi hanno bisogno.

209. L'UNHCR ha fornito informazioni fattuali sulla zona di transito di Röszke e resoconti della legge ungherese pertinente, della legge UE e degli standard internazionali riguardanti l'accoglienza dei richiedenti asilo.

### D. La valutazione della Corte

#### 1. Sull'applicabilità

210. È indiscusso che, secondo il diritto ungherese, la permanenza dei ricorrenti nella zona di transito di Röszke non era considerato una detenzione. Le parti non sono d'accordo, tuttavia, sul fatto che tale permanenza costituisse comunque una privazione *de facto* della libertà e, di conseguenza, se rientrasse nel campo applicativo dell'articolo 5 della Convenzione.

#### (a) Principi pertinenti

211. Nel proclamare il "diritto alla libertà", il paragrafo 1 dell'articolo 5 contempla la libertà fisica della persona. Di conseguenza, non riguarda le mere restrizioni alla libertà di movimento, che sono regolate dall'articolo 2 del Protocollo n. 4, relativamente alle persone che si trovano legalmente nel territorio dello Stato. Anche se il processo di classificazione nell'una o nell'altra categoria a volte non si rivela un compito facile, in quanto alcuni casi limite sono una questione di pura opinione, la Corte non può esimersi dall'effettuare una distinzione sulla cui base determinare l'applicabilità o

l'inapplicabilità dell'articolo 5 (si veda *Khlaifia e altri*, citata sopra, § 64, con i riferimenti ivi contenuti).

212. Per determinare se qualcuno è stato "privato della libertà" ai sensi dell'articolo 5, il punto di partenza dell'indagine deve essere la situazione specifica in concreto di tale persona e si deve tener conto di tutta una serie di fattori quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura in questione (cfr. *Nada c Svizzera* [GC], no. 10593/08, § 225, CEDU 2012, e *Gahramanov c Azerbaijan* (dec.), no. 26291/06, § 40, 15 ottobre 2013). Tra la privazione e la restrizione della libertà non vi è che una differenza di grado o intensità, e non di natura o sostanza (cfr. *De Tommaso c. Italia* [GC], no. 43395/09, § 80, 23 febbraio 2017, con i riferimenti ivi contenuti; cfr. anche *Kasparov c. Russia*, no. 53659/07, § 36, 11 ottobre 2016).

213. La Corte ritiene che nel tracciare la distinzione tra una restrizione della libertà di movimento e la privazione della libertà nel contesto della situazione dei richiedenti asilo, il suo approccio debba essere empirico e realistico, tenendo conto delle condizioni e delle sfide odierne. È importante in particolare riconoscere il diritto degli Stati, soggetti ai loro obblighi internazionali, di controllare le loro frontiere e di adottare misure contro gli stranieri che eludono le restrizioni all'immigrazione.

214. La questione se il soggiorno in zone internazionali aeroportuali equivalga alla privazione della libertà è stata trattata in vari casi (si veda, tra questi: *Amuur*, citato sopra, § 43; *Shamsa c Polonia*, nn. 45355/99 e 45357/99, § 47, 27 novembre 2003; *Mogoş c Romania* (dec.), no. 20420/02, 6 maggio 2004; *Mahdid e Haddar c Austria* (dec), no. 74762/01, ECHR 2005-XIII (estratti); *Riad e Idiab*, citato sopra, § 68; *Nolan e K. c Russia*, no. 2512/04, §§ 93-96, 12 febbraio 2009; e *Gahramanov*, citato sopra, §§ 35-47).

215. La Corte, nel caso *Amuur* al § 43, ha stabilito quanto segue:

“Trattenere gli stranieri nella zona internazionale comporta effettivamente una restrizione della libertà, ma che è del tutto paragonabile a quella che si instaura nei centri di detenzione di stranieri in attesa di essere deportati. Tale confinamento, accompagnato da adeguate garanzie a favore delle persone interessate, è accettabile al solo scopo di permettere agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale rispettando i loro obblighi internazionali, in particolare secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e la Convenzione Europea sui diritti umani. La legittima preoccupazione degli Stati di sventare i sempre più frequenti tentativi di aggirare le restrizioni sull'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da queste convenzioni.

Tale detenzione non deve essere prolungata eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una semplice restrizione della libertà - inevitabile per organizzare gli aspetti pratici relativi al rimpatrio dello straniero o, se ha chiesto asilo, mentre si esamina la sua domanda di permesso di entrare nel territorio - in una privazione della libertà. A questo proposito si deve tener conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali ma a stranieri che, spesso temendo per la loro vita, sono fuggiti dal loro paese.

Anche se in ragione delle circostanze la decisione di ordinare la detenzione deve necessariamente essere presa dalle autorità amministrative o di polizia, il suo prolungamento richiede una rapida revisione da parte dei tribunali, i tradizionali guardiani delle libertà personali. Soprattutto, tale confinamento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura di determinazione dello status di rifugiato.”

216. L'applicabilità dell'articolo 5 è stata esaminata anche in relazione a soggiorni in centri di accoglienza per l'identificazione e la registrazione dei migranti, collocati su delle isole lungo le coste italiane e greche (cfr. *Khlaifia e altri*, citata, §§ 65-72, che riguarda migranti irregolari, e *J.R. e altri c. Grecia*, n. 22696/16, 25 gennaio 2018, che riguarda richiedenti asilo). In quest'ultimo caso, in cui inizialmente era stato emesso un ordine di detenzione ufficiale nei confronti dei richiedenti protezione, la Corte ha preso in considerazione, in particolare, i cambiamenti nella situazione giuridica dei richiedenti ai sensi del diritto interno e un cambiamento nel regime giuridico del centro di accoglienza da "chiuso" a "semi-aperto" per distinguere tra due periodi, il primo dei quali è rientrato nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, mentre il secondo no (ibid., §§ 85-87).

217. Nel determinare la distinzione tra una restrizione della libertà di movimento e la privazione della libertà nel contesto del confinamento di stranieri in zone di transito aeroportuale e centri di accoglienza per l'identificazione e la registrazione dei migranti, i fattori presi in considerazione dalla Corte possono essere riassunti come segue i) la situazione individuale dei richiedenti e le loro scelte, ii) il regime giuridico applicabile nel paese interessato e le sue finalità, iii) la durata rilevante, specialmente alla luce dello scopo e delle garanzie procedurali di cui godono i richiedenti in attesa della decisione, e iv) la natura e il grado delle restrizioni effettive imposte a, o vissute da, i richiedenti protezione (vedi i casi citati nei tre paragrafi precedenti).

218. La Corte ritiene che i fattori delineati sopra siano rilevanti, *mutatis mutandis*, anche nel presente caso.

#### **(b) Applicazioni di tali principi**

219. Il presente caso riguarda, apparentemente per la prima volta, una zona di transito situata sul confine terrestre tra due Stati membri del Consiglio d'Europa, dove i richiedenti asilo dovevano rimanere in attesa dell'esame sulla ricevibilità delle loro richieste di asilo. Lo scopo specifico, nonché le caratteristiche fisiche e giuridiche di tali zone di transito inevitabilmente influenzeranno l'analisi della Corte sull'applicabilità dell'articolo 5.

##### *(i) La situazione e le scelte individuali dei ricorrenti*

220. La Corte osserva, in primo luogo, che i ricorrenti sono entrati nella zona di transito di Röske di loro iniziativa, con l'obiettivo di domandare

asilo in Ungheria. Mentre questo fatto di per sé non esclude la possibilità che i ricorrenti si trovino in una situazione di privazione di libertà *de facto* dopo essere entrati, la Corte ritiene che sia una considerazione rilevante, da esaminare alla luce di tutte le altre circostanze del caso.

221. È vero che in un certo numero di casi la Corte ha affermato che la detenzione potrebbe violare l'articolo 5 della Convenzione anche se la persona interessata vi ha acconsentito e ha sottolineato che il diritto alla libertà è troppo importante perché una persona perda il beneficio della protezione della Convenzione per il solo fatto di essersi consegnata al regime detentivo (cfr. *De Wilde, Ooms e Versyp c. Belgio*, 18 giugno 1971, § 65, Serie A, n. 12; *I.I. c. Bulgaria*, no. 44082/98, §§ 84-87, 9 giugno 2005; *Osypenko c. Ucraina*, no. 4634/04, § 48, 9 novembre 2010; *Venskutė c. Lituania*, no. 10645/08, § 72, 11 dicembre 2012; e *Buzadji c. Moldavia* [GC], no. 23755/07, §§ 106-10, 5 luglio 2016). I casi citati sopra, tuttavia, riguardavano situazioni in cui la legge prevedeva la privazione della libertà o situazioni in cui i ricorrenti avevano rispettato un obbligo, quale ad esempio quello di entrare in una prigione o in una stazione di polizia o di sottoporsi agli arresti domiciliari. Le circostanze non sono le stesse, secondo la Corte, quando i richiedenti - come nel caso in questione - non avevano alcun legame anteriore rilevante con lo Stato interessato e nessun obbligo a cui assolvere, ma hanno chiesto l'ammissione nel territorio di quello Stato di propria iniziativa e vi hanno chiesto asilo. In tali casi, la situazione di partenza relativa alla posizione individuale dei richiedenti nei confronti delle autorità è completamente diversa.

222. Nel caso in questione, considerando le vicende note sui ricorrenti e il loro viaggio dal Bangladesh all'Ungheria, non c'è dubbio che siano entrati nella zona di transito di Röszke di propria iniziativa. È anche chiaro che, in ogni caso, le autorità ungheresi avevano il diritto di fare le verifiche necessarie ed esaminare le loro richieste prima di decidere se ammetterli o meno.

223. Infine, la Corte osserva anche che i ricorrenti non hanno attraversato il confine dalla Serbia a causa di un pericolo diretto e immediato per la loro vita o salute in quel paese, ma lo hanno fatto di loro spontanea volontà.

*(ii) Il regime giuridico applicabile, il suo scopo e la durata rilevante alla luce di tale scopo e la protezione procedurale che ne deriva*

224. In secondo luogo, assume rilevanza anche il fatto che la logica e lo scopo del regime giuridico interno applicabile alla zona di transito di Röszke era quello di istituire un'area di attesa mentre le autorità decidevano se ammettere formalmente i richiedenti asilo in Ungheria (si veda il precedente paragrafo 41 e, in particolare, la sezione 71/A della legge ungherese sull'asilo). Sebbene non sia decisivo in sé, è importante notare che le autorità ungheresi non hanno cercato di privare i ricorrenti della loro libertà e che hanno ordinato loro di lasciare l'Ungheria il giorno stesso del

loro ingresso (cfr. paragrafo 8 sopra). I ricorrenti rimasero nella zona di transito essenzialmente perché fecero ricorso contro l'ordine di espulsione (cfr. paragrafi 20-37 sopra).

225. Il diritto degli Stati di controllare l'ingresso di stranieri nel loro territorio implica necessariamente che l'autorizzazione di ammissione possa essere condizionata al rispetto di requisiti pertinenti. Pertanto, in assenza di altri fattori significativi, la situazione di un individuo che richiede l'ingresso e attende per un breve periodo la verifica del suo diritto di entrare non può essere descritta come una privazione della libertà imputabile allo Stato, poiché in tali casi le autorità statali non hanno intrapreso nei confronti dell'individuo alcuna misura se non il reagire al suo desiderio di entrare effettuando le verifiche necessarie (si veda, *mutatis mutandis*, *Gahramanov*, citato sopra, §§ 35-47; si veda anche *Mahdid e Haddar* (dec. ), citata sopra, dove le richieste di asilo dei richiedenti sono state respinte in una zona di transito aeroportuale entro tre giorni e la Corte ha ritenuto che non ci fosse stata alcuna privazione della libertà (prendendo in considerazione fattori aggiuntivi, come il fatto che i richiedenti non erano sotto costante controllo della polizia)).

226. È inoltre rilevante che, in linea con lo scopo del regime giuridico nazionale, al caso dei ricorrenti si applicavano delle garanzie procedurali relative al trattamento delle richieste di asilo e delle disposizioni che fissavano la durata massima del soggiorno dei richiedenti asilo nella zona di transito (cfr. paragrafi 41 e 205). Queste garanzie furono attuate e i ricorrenti trascorsero ventitré giorni nella zona di transito di Rösztke, durante i quali le loro richieste di asilo furono valutate a livello amministrativo e giudiziario.

227. Nella giurisprudenza della Corte relativa al confinamento di stranieri in un contesto di immigrazione, la durata della restrizione di movimento e il legame tra le azioni delle autorità e la limitazione della libertà possono costituire elementi che possono portare a classificare la situazione come equivalente a una privazione della libertà o meno (si veda, *mutatis mutandis*, *Amuur*, § 43, citato sopra; *Gahramanov*, citato sopra, §§ 35-47, e *Mahdid e Haddar*, citati sopra). Tuttavia, la Corte ritiene che in situazioni generalmente simili a quelle del presente caso, finché la permanenza dei richiedenti nella zona di transito non supera significativamente il tempo necessario per l'esame di una richiesta di asilo e non ci sono circostanze eccezionali, la durata in sé non dovrebbe influenzare in modo decisivo l'analisi della Corte sull'applicabilità dell'articolo 5. Ciò è particolarmente vero quando gli individui, in attesa del trattamento delle loro richieste d'asilo, hanno beneficiato di diritti procedurali e di garanzie avverso periodi d'attesa eccessivi. La presenza di un regolamento legale interno che limita la durata del soggiorno nella zona di transito è di notevole importanza a questo proposito.



228. Nel caso in questione, la Corte osserva che le autorità ungheresi stavano lavorando in condizioni di afflusso massiccio di richiedenti asilo e migranti alla frontiera, il che rendeva necessario mettere rapidamente in atto misure per affrontare quella che era chiaramente una situazione di crisi. Nonostante le significative difficoltà che ne sono derivate, le richieste di asilo dei ricorrenti e i loro ricorsi giudiziari sono stati esaminati entro tre settimane e due giorni (cfr. paragrafi 8 e 20-37).

229. La Corte ritiene quindi che la situazione dei ricorrenti non sia stata influenzata da alcuna inazione da parte delle autorità ungheresi e che nessuna azione sia loro imputabile se non quella strettamente necessaria per verificare se il desiderio dei ricorrenti di entrare in Ungheria per chiedervi asilo potesse essere accolto.

230. Ciononostante, la Corte deve anche verificare se le restrizioni effettive imposte o vissute dai ricorrenti hanno avuto l'effetto, nonostante quanto sopra, di metterli in una situazione di privazione di libertà *de facto*.

*(iii) La natura e il grado delle restrizioni effettive imposte o vissute dai richiedenti*

231. La Corte nota, da un lato, che gli individui che soggiornavano nella zona di transito di Röszke non erano autorizzati a uscire in direzione del restante territorio dell'Ungheria, la nazione dove la zona di transito era situata (per un confronto, *Mogoş*, citato sopra). Ciò non dovrebbe sorprendere se si considera che lo scopo stesso della zona di transito era quello di istituire un'area dove far attendere i richiedenti asilo per il tempo necessario alle autorità a decidere se ammettere formalmente i richiedenti asilo in Ungheria.

232. All'epoca dei fatti, la zona di transito di Röszke copriva una superficie molto limitata, era circondata da una recinzione e filo spinato ed era completamente sorvegliata, il che escludeva la libera circolazione verso l'esterno o verso l'interno. All'interno della zona i ricorrenti potevano comunicare con altri richiedenti asilo e potevano ricevere visite, ad esempio dal loro avvocato, con il permesso delle autorità. Potevano passare del tempo all'aperto su una stretta striscia di terra di fronte ai container che servivano da dormitorio (cfr. paragrafi 15, 65 e 67). La Corte ritiene che, nel complesso, le dimensioni dell'area e il modo in cui era controllata erano tali da limitare la libertà di movimento dei ricorrenti in misura significativa, in maniera simile a quella caratteristica di certi tipi di strutture di detenzione a regime leggero.

233. La Corte tiene conto del fatto, d'altra parte, che nell'attesa delle fasi procedurali rese necessarie dalla loro domanda d'asilo, i ricorrenti vivevano in condizioni che, pur comportando una restrizione significativa della loro libertà di movimento, non limitavano la loro libertà oltre quanto fosse necessario e in una misura o un modo non connesso con l'esame delle loro richieste d'asilo. La Corte ricorda, inoltre, che ha respinto il reclamo dei

ricorrenti secondo cui queste condizioni erano inumane e degradanti (cfr. paragrafo 194). Infine, i ricorrenti hanno trascorso solo ventitré giorni nella zona, un periodo che - come ha constatato la Corte - non superava quanto strettamente necessario per verificare se il desiderio dei ricorrenti di entrare in Ungheria per chiedervi asilo potesse essere accolto.

234. La questione rimanente è se i ricorrenti potessero lasciare la zona di transito in una direzione diversa dal territorio dell'Ungheria.

235. A questo proposito, la Corte osserva, in primo luogo, che durante il periodo in esame molte persone nella situazione dei ricorrenti sono tornate dalla zona di transito di Röszke in Serbia, alcune di loro in modo volontario, come confermato, tra l'altro, dalle testimonianze rese in merito da organizzazioni non governative (cfr. paragrafo 71 sopra). Questo fatto non sembra essere contestato dai ricorrenti.

236. È inoltre significativo che, a differenza, per esempio, delle persone confinate in una zona di transito aeroportuale (cfr. § 214 sopra), coloro che si trovano in una zona di transito alla frontiera terrestre, come i ricorrenti nel presente caso, non hanno bisogno di dover prendere un aereo per tornare nel paese da cui provengono. I ricorrenti provenivano dalla Serbia, il cui territorio era immediatamente adiacente alla zona di transito. In termini fattuali, quindi, la possibilità per loro di lasciare la zona di transito della frontiera terrestre di Röszke non era solo teorica ma concreta. Infatti, a differenza del caso di *Amuur* (citato sopra), in cui i tribunali francesi descrissero la reclusione dei ricorrenti come una "privazione arbitraria della libertà" (ibid., § 45), nel presente caso le autorità ungheresi erano evidentemente convinte che i ricorrenti potessero realisticamente allontanarsi in direzione della Serbia.

237. È probabile che i ricorrenti non avessero alcun diritto legale di entrare in Serbia. La Corte nota, tuttavia, che la Serbia era vincolata all'epoca dei fatti da un accordo di riammissione concluso con l'Unione Europea (cfr. paragrafo 59 sopra). Sebbene non spetti alla Corte interpretare tale accordo e decidere se il caso dei ricorrenti rientrasse o meno nell'ambito applicativo di detto accordo, essa ritiene che la possibilità *de facto* di lasciare la zona di transito per la Serbia esisteva, non solo in teoria ma anche in concreto. Ciò è confermato dal fatto che i ricorrenti e, nello stesso periodo, molte altre persone in una situazione simile, alla fine lasciarono la zona ed entrarono in Serbia.

238. I ricorrenti sostenevano inoltre di non poter tornare nel paese di provenienza, in questo caso la Serbia, a causa di un rischio reale di subire gravi conseguenze. Il Governo convenuto ha contestato questa affermazione, sottolineando che la Serbia era un paese sicuro e in ogni caso i ricorrenti non erano perseguitati nel loro paese d'origine, il Bangladesh.

239. La Corte ricorda il suo ragionamento nel caso *Amuur* (citato sopra), dove ha affermato che "il semplice fatto che sia possibile per i richiedenti asilo lasciare volontariamente il paese in cui desiderano rifugiarsi non può

escludere una restrizione della libertà" e ha notato che la possibilità di partire "diventa teorica se nessun altro paese che offre una protezione paragonabile a quella che si aspettano di trovare nel paese in cui chiedono asilo è incline o disposto ad accoglierli" (ibid., § 48).

240. Secondo la Corte questo ragionamento in *Amuur* deve essere letto in stretta relazione con il contesto fattuale e giuridico di quel caso, che riguardava una situazione in cui i ricorrenti non potevano lasciare la zona dell'aeroporto, né in teoria né in pratica, senza un'autorizzazione a prendere un aereo e senza assicurazioni diplomatiche riguardo alla loro unica destinazione possibile, la Siria, un paese "non vincolato dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati" (ibid). Superare questi ostacoli o mitigarne le conseguenze era possibile solo, eventualmente, attraverso il coinvolgimento delle autorità e non dipendeva dalla volontà dei richiedenti. Allo stesso modo, in *J.R. e altri c. Grecia* (citato sopra), i richiedenti non potevano partire in direzione della Turchia, il paese da cui provenivano, se non imbarcandosi su una nave.

241. Nel caso in questione, invece, era di fatto possibile per i ricorrenti raggiungere a piedi il confine e attraversare la Serbia, un paese vincolato dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (cfr. paragrafo 72).

242. È inoltre rilevante che ciò che i ricorrenti temevano in caso di ritorno in Serbia, come spiegato nelle loro osservazioni alla Corte riguardo all'articolo 3 (cfr. paragrafi 100-107 sopra), non era una minaccia diretta alla loro vita o salute, ma le carenze nel funzionamento del sistema di asilo della Serbia e il conseguente rischio di essere allontanati dalla Serbia verso altri due Stati contraenti, la Repubblica di Macedonia del Nord o la Grecia, senza un adeguato esame delle loro richieste di asilo.

243. La Corte non può accettare che questi timori da soli, nonostante tutte le altre circostanze del caso in questione (che, come spiegato sopra, sono diverse da quelle presenti nei casi riguardanti le zone di transito aeroportuali), fossero sufficienti ad attrarre il fatto nel campo applicativo dell'articolo 5. Una tale interpretazione dell'applicabilità dell'articolo 5 estenderebbe il concetto di privazione della libertà oltre il significato voluto dalla Convenzione.

244. Il divieto di maltrattamenti in caso di allontanamento di un richiedente asilo è una questione che rientra nell'articolo 3 della Convenzione che impone agli Stati contraenti rigorosi doveri sostanziali e procedurali, alcuni dei quali fanno parte dell'oggetto del presente caso (cfr. paragrafi 100-165 sopra). In particolare, i richiedenti asilo non possono essere trasferiti in un paese dove corrono un rischio reale di essere sottoposti a un trattamento contrario all'articolo 3. Il mancato rispetto di questa disposizione, compreso l'obbligo procedurale di esaminare a fondo tutti i rischi potenziali, comporta la responsabilità dello Stato contraente convenuto per la sua violazione.

245. È vero che esiste un legame tra i diritti discendenti dall'articolo 3 e quelli dall'articolo 5 della Convenzione, in quanto, in particolare, il controllo giudiziario della privazione della libertà, richiesto dall'articolo 5 §§ 3 e 4, è essenziale come garanzia per prevenire la commissione di atti di minaccia alla vita e di gravi maltrattamenti durante la detenzione (cfr. *Kurt c. Turchia*, 25 maggio 1998, § 123, Reports 1998 III). Questo collegamento riguarda, tuttavia, un contesto molto diverso.

246. Secondo la Corte, laddove – come nel caso in esame – la somma di tutti gli altri fattori rilevanti non indicava una situazione di privazione della libertà *de facto* ed era possibile per i richiedenti asilo, senza una minaccia diretta per la loro vita o salute, conosciuta o portata all'attenzione delle autorità al momento dei fatti, di ritornare nel paese terzo intermediario da cui provenivano, l'articolo 5 non si può ritenere applicabile alla situazione dei ricorrenti, relativa a una zona di transito alla frontiera terrestre in attesa dell'esame delle richieste d'asilo, per il fatto che le autorità non avevano rispettato i loro obblighi ai sensi dell'articolo 3. La Convenzione non può essere interpretata nel senso di stabilire un collegamento, in una situazione del genere, tra l'applicabilità dell'articolo 5 e una questione separata riguardante il rispetto dell'articolo 3 da parte delle autorità.

247. È vero che, ai sensi dell'articolo 66 (2) d) della legge sull'asilo (cfr. paragrafo 41 sopra), i ricorrenti sarebbero decaduti dall'esame delle loro richieste di asilo in Ungheria se fossero andati via prima della decisione finale sulle loro richieste di asilo. A questo proposito la Corte trova poco convincente l'argomentazione del Governo, basata sulla sezione 66(6) della stessa legge, secondo cui i ricorrenti erano liberi di trascorrere del tempo in Serbia e poi far riprendere il procedimento di asilo in Ungheria se fossero tornati nella zona di transito entro nove mesi. Nessun esempio del genere è stato citato dal Governo convenuto e nulla indica che i ricorrenti siano stati informati di tale possibilità quando si trovavano nella zona di transito di Röszke. Al contrario, come confermato dal Governo convenuto nelle sue osservazioni scritte alla Grande Camera, i ricorrenti dovevano rimanere a disposizione delle autorità ungheresi per l'asilo e, quindi, nella zona di transito, in attesa dell'esame sulla ricevibilità delle loro richieste d'asilo, che, inoltre, dipendeva dalla valutazione della possibilità di un ritorno sicuro in Serbia.

248. La Corte ribadisce tuttavia che, in assenza di una minaccia diretta alla vita o alla salute dei ricorrenti, conosciuta o portata all'attenzione delle autorità ungheresi al momento dei fatti, l'interruzione della procedura d'asilo dei ricorrenti in Ungheria era una questione giuridica che non influiva sulla loro libertà fisica di uscire dalla zona di transito camminando nel territorio serbo. Nelle circostanze del caso in questione e in contrasto con la situazione che si è verificata in alcuni casi riguardanti le zone di transito aeroportuali, e in particolare in *Amuur* (citato sopra), il rischio che i ricorrenti rinunciassero all'esame delle loro richieste d'asilo in Ungheria e i

loro timori sulle carenze delle procedure d'asilo in Serbia, pur essendo rilevanti per quanto riguarda l'articolo 3, non rendevano la possibilità dei ricorrenti di lasciare la zona di transito in direzione della Serbia semplicemente teorica. Pertanto, non aveva l'effetto di rendere la permanenza dei ricorrenti nella zona di transito involontario dal punto di vista dell'articolo 5 e, di conseguenza, non poteva far scattare, di per sé, l'applicabilità di tale disposizione.

*(iv) Conclusioni relativamente all'applicabilità dell'articolo 5*

249. La Corte ritiene quindi che, considerando tutte le circostanze del caso in questione analizzate sopra, i ricorrenti non sono stati privati della loro libertà ai sensi dell'articolo 5. Pertanto, il fatto non rientra nel campo di applicazione di questa disposizione.

*2. La conclusione della Corte sulla doglianza ai sensi dell'articolo 5*

250. Ne consegue che i motivi di ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 5 §§ 1 e 4 della Convenzione sono incompatibili *ratione materiae* con le sue disposizioni. La Corte ribadisce inoltre che, ai sensi dell'articolo 35 § 4 della Convenzione, può respingere le domande che ritiene irricevibili "in qualsiasi fase del procedimento" e che quindi, soggetto all'articolo 55 del Regolamento della Corte, la Grande Camera può riconsiderare una decisione di ricevibilità (si veda la giurisprudenza citata al paragrafo 80).

251. La Corte ritiene pertanto che questa parte del ricorso debba essere dichiarata irricevibile ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) e 4.

## VI. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

252. 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. Danno**

253. La Camera ha accordato 10.000 euro (EUR) a ciascun ricorrente a titolo di danno non patrimoniale.

254. Nel procedimento davanti la Grande Camera, i ricorrenti hanno reiterato la richiesta, già avanzata davanti alla Camera, della somma di 15.000 euro ciascuno a titolo di danno non patrimoniale. Il Governo ha invitato la Corte a respingere la richiesta dei ricorrenti in quanto eccessiva.

255. La Corte ritiene che i ricorrenti debbano aver subito un danno non patrimoniale a causa della violazione procedurale dell'articolo 3 della

Convenzione riscontrata nel presente caso. Considerando le circostanze rilevanti del caso, riconosce la somma di 5.000 euro a ciascun ricorrente per il danno non patrimoniale.

### **B. Costi e spese**

257. Davanti alla Camera, i ricorrenti hanno reclamato la somma di 8.705 euro per 57,5 ore di assistenza dei legali alla tariffa oraria di 150 euro più 80 euro di spese di cancelleria. La Camera ha riconosciuto questa somma per intero.

257. Davanti la Grande Camera, i ricorrenti hanno ribadito la richiesta di cui sopra e hanno anche reclamato, in relazione al procedimento della Grande Camera, ulteriori 17.625 euro per 117,5 ore di assistenza legale alla tariffa oraria di 150 euro. Hanno presentato una scheda di attività relativa alla somma delle ore di assistenza legale senza ulteriori dettagli. La richiesta dei ricorrenti per i costi e le spese ammontava quindi a 26.330 euro in totale.

258. Il Governo ha sostenuto che le spese richieste non erano né sufficientemente documentate né ragionevoli quanto al quantum, tenuto conto del numero di osservazioni irrilevanti presentate dai ricorrenti.

259. 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 questi sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e sono ragionevoli quanto al quantum. Nella fattispecie, tenuto conto dei documenti in suo possesso e dei criteri di cui sopra e considerando che la maggior parte dei reclami dei ricorrenti sono stati respinti, la Corte ritiene ragionevole assegnare 18.000 euro per tutti i costi e le spese.

### **C. Interessi di mora**

260. La Corte giudica appropriato calcolare il tasso degli interessi di mora in base al tasso marginale di interesse della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

## **PER QUESTE RAGIONI, LA CORTE**

1. *Accoglie*, all'unanimità, l'obiezione preliminare del Governo, secondo cui la doglianza dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 relativo alla presunta mancanza di vie interne di ricorso per contestare le condizioni nella zona di transito di frontiera di Röscke è stata presentata tardivamente e di conseguenza dichiara questa parte del ricorso irricevibile;
2. *Respinge*, all'unanimità, le restanti obiezioni preliminari del Governo convenuto;

3. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione per quanto riguarda l'allontanamento dei ricorrenti in Serbia;
4. *Dichiara*, all'unanimità, che non è necessario esaminare la doglianza ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione riguardo alla presunta inefficacia delle vie interne di ricorso avverso l'espulsione dei ricorrenti in Serbia;
5. *Dichiara*, all'unanimità, che non vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione per quanto riguarda le condizioni nella zona di transito di confine di Röske;
6. *Dichiara*, a maggioranza, che le doglianze dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 5 §§ 1 e 4 della Convenzione sono incompatibili *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione e di conseguenza dichiara questa parte del ricorso irricevibile;
7. *Dichiara*, con sedici voti contro uno, che lo Stato convenuto deve versare, entro tre mesi, la somma di 5.000 euro (cinquemila euro) a ciascuno dei due ricorrenti, più l'importo eventualmente dovuto su tale somma a titolo di imposta, a titolo di danno non patrimoniale;
8. *Dichiara*, all'unanimità, che lo Stato convenuto deve versare, entro tre mesi, 18.000 euro (diciottomila euro) congiuntamente ai due ricorrenti, più qualsiasi importo dovuto eventualmente dai ricorrenti a titolo di imposta, per costi e spese;
9. *Dichiara*, all'unanimità, che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi saranno maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali;
10. *Respinge*, all'unanimità, il resto della domanda di giusta soddisfazione dei ricorrenti.

Fatta in inglese e francese, poi comunicata durante una pubblica udienza presso il Palazzo dei Diritti Umani, Strasburgo, il 21 novembre 2019.

Johan Callewaert  
Cancelliere aggiunto

Linos-Alexandre Sicilianos  
Presidente

Ai sensi dell'articolo 45 § 2 della Convenzione e dell'articolo 74 § 2 del Regolamento, l'opinione separata dei giudici Bianku and Vučinić è allegata a questa sentenza.

L.A.S.  
J.C.



## OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE BIANKU, CONDIVISA DAL GIUDICE VUČINIĆ

(Traduzione)

Nel caso in esame, concordo con le conclusioni della maggioranza relativamente agli articoli 3 e 13. Purtroppo, non condivido né il ragionamento, né le conclusioni della maggioranza per quanto riguarda l'applicabilità dell'articolo 5 e le doglianze ai sensi di tale disposizione.

I due ricorrenti hanno trascorso ventitré giorni nella zona di transito di Rözske al confine tra Ungheria e Serbia. Le condizioni di vita in quella zona sono descritte nel paragrafo 15 della sentenza. La maggioranza conclude che l'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali ("la Convenzione") non è applicabile nel caso in questione.

Nei paragrafi da 212 a 216 della sentenza, la maggioranza espone i consueti principi rilevanti riguardanti l'applicabilità dell'articolo 5: *“Per determinare se qualcuno è stato "privato della libertà" ai sensi dell'articolo 5, il punto di partenza deve essere la sua situazione specifica in concreto e si deve tener conto di tutta una serie di fattori come il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura in questione... La differenza tra privazione e restrizione della libertà è di grado o intensità, e non di natura o sostanza.”*<sup>10</sup>

Nella loro analisi, per ritenere che l'articolo 5 sia inapplicabile nel caso in esame, la maggioranza prende in considerazione tre criteri, che ritengo problematici. Discuterò brevemente ciascuno di questi criteri a turno.

*In primo luogo*, la maggioranza espone il criterio della situazione e delle scelte personali dei ricorrenti nei paragrafi 220-223. A mio parere, l'approccio adottato dalla maggioranza su quest'ultimo punto richiede una riflessione. A sostegno del proprio approccio, innanzitutto, la maggioranza riporta dei precedenti giurisprudenziali che non riguardano i richiedenti asilo. I casi citati nel paragrafo 221 della sentenza non si riferivano a dei richiedenti asilo, per non parlare della scelta da parte di tali persone di accettare la detenzione. Va inoltre sottolineato che la parola "scelta" assume un significato diametralmente opposto in relazione ai richiedenti asilo rispetto a quando è usata nelle situazioni oggetto dei casi citati dalla maggioranza al paragrafo 221. Un richiedente asilo domanda protezione, la protezione di un diritto garantito dalla Convenzione, cioè il diritto a non subire trattamenti contrari all'articolo 3 o all'articolo 2. Questo processo riguarda una necessità, non una scelta. Possiamo vedere dalla storia europea

---

10. Vedi sentenza, § 212.

che tali "scelte" sono costate la vita a centinaia di persone<sup>11</sup>. Trovo quindi difficile concepire il fatto che i richiedenti asilo attraversino un confine come una "scelta". La maggioranza sembra qui adottare una posizione respinta dalla Corte nella sua sentenza *Amuur*<sup>12</sup>. Per questi motivi ritengo che la Camera, nella sentenza che ha pronunciato il 14 marzo 2017 relativamente al presente caso, abbia avuto ragione nel raggiungere la seguente conclusione, come indicato nel paragrafo 56 della sua sentenza:

“Decidere diversamente [cioè concludere che l'articolo 5 fosse inapplicabile] annullerebbe la protezione offerta dall'articolo 5 della Convenzione costringendo i ricorrenti a scegliere tra la libertà e il perseguimento di una procedura che in definitiva mira a metterli al riparo dal rischio di esposizione a trattamenti in violazione dell'articolo 3 della Convenzione.”

La conclusione della maggioranza significherebbe anche che l'articolo 5 potrebbe trovare applicazione solo nel caso di accertamento di una violazione dell'articolo 3. Eppure, non è necessariamente così per quanto riguarda le condizioni di detenzione o l'esistenza di possibili rischi nel paese di destinazione<sup>13</sup>.

Sebbene si possa affermare che nel caso in esame il rimpatrio dei ricorrenti in Serbia non li avrebbe sottoposti ad alcun rischio diretto di morte o tortura<sup>14</sup>, una tale conclusione potrebbe essere raggiunta solo dopo un'analisi individuale sufficientemente motivata del possibile pericolo per i ricorrenti. Inoltre, la Grande Camera ha riscontrato all'unanimità una violazione, anche se solo procedurale, dell'articolo 3, per il fatto che le autorità ungheresi avevano deciso di rimpatriare i ricorrenti in Serbia senza aver condotto prima una dettagliata valutazione individuale<sup>15</sup>. Ha scelto di non pronunciarsi sul merito della questione se i ricorrenti avrebbero subito un trattamento contrario all'articolo 3 se fossero stati rimpatriati in Serbia. Ritengo pertanto che concludere che i ricorrenti non avrebbero corso alcun rischio sia una mera speculazione<sup>16</sup>. A mio parere, questa constatazione di assenza di rischi come esposta nel paragrafo 223 è congetturale, o addirittura contraddittoria, se si considera il paragrafo 165 della sentenza. A mio parere, la maggioranza sta eludendo il principio di sussidiarietà per raggiungere una conclusione che avrebbe dovuto essere di competenza delle autorità nazionali ungheresi, sui rischi che i ricorrenti avrebbero probabilmente dovuto affrontare in Serbia.

---

11. Vedi *Streletz, Kessler e Krenz c. Germania* [GC], nn. 34044/96 e altri 2, §§ 13 e 47 *in fine*, ECHR 2001-II.

12. Vedi *Amuur c. Francia*, n. 19776/92, § 46-49, 25 giugno 1996.

13. Vedi, ad esempio, *Tabesh c. Grecia*, no. 8256/07, 26 novembre 2009, e *Louled Massoud c. Malta*, no. 24340/08, 27 luglio 2010. Vedi inoltre Harris, O'Boyle e Warbrick, *Law on the European Convention on Human Rights*, seconda edizione, p. 130.

14. Vedi sentenza, § 223.

15. *Ibid.*, §§ 163 e 164.

16. *Ibid.*, § 165.

A mio parere, queste sono le ragioni per cui, alla luce della giurisprudenza della Corte, la maggioranza ha interpretato erroneamente questo criterio soggettivo<sup>17</sup>.

*In secondo luogo*, nel determinare l'applicabilità dell'articolo 5 della Convenzione, la maggioranza tiene conto del regime giuridico applicabile, dell'obiettivo perseguito, del periodo di detenzione dei ricorrenti nella zona e delle garanzie procedurali applicabili.

Per quanto riguarda il regime giuridico applicabile, la Corte ha ribadito in molte occasioni che non si considera vincolata dalle valutazioni giuridiche dei tribunali nazionali nell'accertare una privazione della libertà. Essa valuta autonomamente la situazione (si veda *Khlaifia e altri c. Italia* [GC], no. 16483/12, § 71, 15 dicembre 2016, e *Creangă c. Romania* [GC], no. 29226/03, § 92, 23 febbraio 2012).

In relazione allo scopo del regime applicabile, è vero che la Commissione faceva riferimento a questo aspetto nel valutare l'esistenza della detenzione<sup>18</sup>. Tuttavia, la Corte ha abbandonato questa linea interpretativa molti anni fa e lo scopo perseguito dalle misure adottate dalle autorità per giustificare la privazione della libertà dei richiedenti asilo non appare più decisivo nella valutazione della Corte sul fatto che ci sia stata effettivamente una privazione della libertà. Esiste una prassi giurisprudenziale consolidata nel senso che la Corte prende in considerazione questo aspetto solo in una fase successiva della sua analisi, quando esamina la compatibilità della misura con l'articolo 5 § 1 della Convenzione (cfr. *Saadi*, citata sopra, § 74; *Creangă*, citata sopra, § 93; *Tabesh*, citata sopra; *Osyenko c. Ucraina*, no. 4634/04, §§ 51-65, 9 novembre 2010; *Salayev c. Azerbaijan*, no. 40900/05, §§ 41-42, 9 novembre 2010; *Iliya Stefanov c. Bulgaria*, no. 65755/01, § 71, 22 maggio 2008; *Soare e altri c. Romania*, no. 24329/02, § 234, 22 febbraio 2011; *Rozhkov c. Russia* (no. 2), no. 38898/04, § 74, 31 gennaio 2017, ecc.) In *Khlaifia*, citata sopra, la Grande Camera ha affermato chiaramente quanto segue:

“... l'applicabilità dell'articolo 5 della Convenzione non può essere esclusa dalla circostanza, richiamata dal Governo, che l'intento delle autorità era quello di assistere i ricorrenti e di garantire la loro sicurezza (paragrafi 58- 59 *supra*). Infatti, anche delle misure di protezione o adottate nell'interesse del loro destinatario possono essere considerate una privazione della libertà.”<sup>19</sup>

---

17. Vedi, in generale, *Stork c. Germania*, n. 61603/00, § 74, ECHR 2005-V, *Stanev c. Bulgaria*, [GC], n. 36760/06, § 117, ECHR 2012, e più nello specifico, *Saadi c. Regno Unito*, [GC], n. 13229/03, § 74, ECHR 2008.

18. Vedi, per esempio, *X. c. Germania*, n. 8819/79, decisione del 19 marzo 1981, (DR) vol. 24, p. 158; *Guenat c. Svizzera* (dec.), n. 24722/94, decisione del 10 aprile 1995; e *E.G. c. Austria*, no. 22715/93, decisione of 15 maggio 1996.

19. Vedi paragrafo 71, seconda frase.

Su questo punto la maggioranza ha chiaramente optato per un'interpretazione che porta l'orologio indietro di molti anni sull'interpretazione dell'articolo 5.

Per quanto riguarda la questione della durata della detenzione, la maggioranza sottolinea che i ricorrenti hanno trascorso solo ventitré giorni nella zona di transito di Rözske. Tuttavia, va ricordato che in situazioni simili a quella dei ricorrenti, la Corte ha ritenuto che periodi di venti giorni (cfr. *Amuur*, citato sopra<sup>20</sup>), quattordici giorni (cfr. *Shamsa c. Polonia*, nn. 45355/99 e 45357/99, § 47, 27 novembre 2003), undici e quindici giorni (cfr. *Riad e Idiab c. Belgio*, nn. 29787/03 e 29810/03, 24 gennaio 2008), sette giorni (cfr. *Saadi*, citato sopra) e nove ore (cfr. *Nolan e K. Russia*, n. 2512/04, §§ 93-96, 12 febbraio 2009) costituivano periodi di detenzione.

Per quanto riguarda le garanzie, ho difficoltà a individuare nella sentenza un'analisi effettiva delle garanzie procedurali dell'articolo 5 attuate nel caso in questione! In nessun momento del procedimento la permanenza dei due ricorrenti nella zona di transito di Rözske è stata valutata da un tribunale interno al fine di determinare la necessità della misura o se questa fosse stata arbitraria o meno. Su questo punto, non ritengo che la sentenza sia del tutto convincente, alla luce delle critiche molto specifiche mosse dalla Camera al procedimento nazionale<sup>21</sup>.

*In terzo luogo*, la maggioranza si riferisce alla natura e al grado delle restrizioni in concreto imposte o effettivamente subite dai ricorrenti.

Per quanto riguarda la natura e il grado delle restrizioni imposte nella zona di transito di Rözske, il Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria (UNWGAD), in una dichiarazione pubblicata a seguito del diniego di accesso alle zone di transito in Ungheria, ha sottolineato che "non c'è dubbio che tenere i migranti in queste 'zone di transito' costituisca una privazione della libertà secondo il diritto internazionale."<sup>22</sup> Non credo che la maggioranza si sia basata su prove fattuali o pareri di esperti per confutare tale conclusione, raggiunta da uno specifico gruppo di esperti che aveva raccolto una serie di testimonianze attendibili riguardo alla mancanza di garanzie avverso la detenzione arbitraria nella zona in cui i ricorrenti erano detenuti<sup>23</sup>.

Nel paragrafo 236 della sentenza, la maggioranza sceglie di fare una distinzione tra la situazione delle persone che arrivano alla frontiera terrestre di un paese e quella delle persone che arrivano su un'isola o in un aeroporto. Questa distinzione tracciata dalla maggioranza, rispetto alle sentenze precedenti, da *Amuur* (citata sopra) a *J.R. e altri c. Grecia* (no. 22696/16, §§ 83-87, 25 gennaio 2018) e, più recentemente, *Kaak e altri c. Grecia* (no.

---

20. Vedi *Amuur*, citato sopra, § 44.

21. Vedi sentenza della Camera, da §§ 66 a 68.

22. Vedi "UN human rights experts suspend Hungary visit after access denied", UNWGAD, 15 novembre 2018, disponibile su <https://bit.ly/2B7X5Pu>.

23. Ibid.

34215/16, §§ 83-90, 3 ottobre 2019), attraverso *Khlaifia* (citata sopra), mi sembra piuttosto artificiosa. A mio parere, la maggioranza ha adottato un'interpretazione errata del paragrafo 48 della sentenza *Amuur*, che cita nel paragrafo 239 della sentenza e che sento di dover riprodurre:

“Il semplice fatto che sia possibile per i richiedenti asilo lasciare volontariamente il paese in cui desiderano rifugiarsi non può escludere una restrizione della libertà, essendo il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, garantito inoltre dal Protocollo n. 4 della Convenzione (P4). Inoltre, questa possibilità diventa teorica se nessun altro paese che offra una protezione paragonabile a quella che si aspettano di trovare nel paese in cui chiedono asilo è incline o disposto ad accoglierli.”

La mia comprensione di questo paragrafo mi porta a concludere che la mera possibilità per i richiedenti asilo di lasciare volontariamente il paese in cui desiderano rifugiarsi è connessa non agli aspetti pratici di tale possibilità, ma alla questione se un altro paese sia disposto ad accoglierli e a fornire loro una protezione equivalente a quella di cui speravano di godere nel paese in cui hanno chiesto asilo. Questo paragrafo non riguarda i mezzi di trasporto utilizzati, contrariamente a quanto potrebbero suggerire i paragrafi 240 e 241 della sentenza, ma si riferisce piuttosto a un aspetto fondamentale dell'articolo 3 in questo ambito, cioè l'assenza di qualsiasi rischio in caso di ritorno. La Grande Camera conclude che i ricorrenti non avrebbero potuto entrare legalmente in Serbia<sup>24</sup> e che le autorità ungheresi non hanno valutato debitamente i rischi reali che i ricorrenti avrebbero affrontato se fossero stati rimpatriati in Serbia<sup>25</sup>. Tuttavia, ammette che i ricorrenti avevano la possibilità pratica di tornare in Serbia, in una situazione di illegalità in cui avrebbero potuto essere esposti a una violazione dell'articolo 3. Questo ragionamento mi porta a concludere che l'applicabilità dell'articolo 5 dipende anche dal mezzo di trasporto scelto dal richiedente asilo per raggiungere la frontiera<sup>26</sup>!

Ritengo che l'approccio della maggioranza nel presente caso sia contrario all'articolo 28 (Trattenimento) del Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide<sup>27</sup>, e

---

24. Vedi sentenza, § 237.

25. Ibid., § 164.

26. Sono convinto che se fosse stata una questione di trasporto, gli Stati membri avrebbero, come in effetti hanno fatto in diverse occasioni, saputo organizzare il ritorno dei richiedenti asilo respinti in paesi terzi sicuri. Il problema è trovare tali paesi, perché è facile trovare un aereo o una nave per trasportare tali persone.

27. Questo articolo prevede che:

“1. Gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo motivo che sia oggetto della procedura stabilita dal presente regolamento.

2. Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati membri possono trattenere l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento a norma del

all'articolo 8 (Trattenimento) della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)<sup>28</sup>. Questi testi normativi, entrambi applicabili in Ungheria, stabiliscono che gli Stati membri non possono mettere una persona in stato detentivo per il solo fatto di essere un richiedente asilo. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ("CGUE") ha interpretato le disposizioni in questione nella sentenza emessa il 15 marzo 2017 nella causa *Al Chodor e altri* (C-528/15). Essa ha dichiarato quanto segue:

“... la detenzione dei ricorrenti, che costituisce una grave ingerenza con il loro diritto alla libertà, è soggetta al rispetto di garanzie rigorose, quali la presenza di una base giuridica, la chiarezza, la prevedibilità, l'accessibilità e la protezione contro l'arbitrarietà.”

La CGUE è giunta a questa conclusione sulla base dell'articolo 6 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Trovo difficile, anzi impossibile, raggiungere una conclusione diversa sulla base dell'articolo 5 della Convenzione<sup>29</sup>. Nel dicembre 2015 la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione davanti alla CGUE contro l'Ungheria in relazione alla sua legislazione sull'asilo<sup>30</sup>, e la Commissione ha deciso più volte di rinnovare la procedura, estendendola anche alla questione della detenzione dei richiedenti asilo nelle zone di transito<sup>31</sup>.

Detto questo, sostengo la posizione secondo cui gli Stati hanno "l'innegabile diritto sovrano di controllare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel loro territorio" (cfr. *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 59, Serie A n. 94; *Chahal c. Regno Unito*, 15 novembre 1996, § 73, Reports of Judgments and Decisions 1996 V; *Saadi*, citato sopra, § 64; *Khlaifia*, citato sopra, § 89; e *F.G. c. Svezia* [GC], no. 43611/11, § 111, ECHR 2016). Tale diritto può anche indurre a trattenere le persone che tentano di attraversare illegalmente la frontiera, che tentano di fuggire o che sono pericolose, in modo da permetterne il rimpatrio, purché non ne conseguano rischi. Questo è il fine ultimo dell'articolo 5 § 1 (f). Tuttavia, escludere l'applicabilità dell'articolo 5 in una situazione come

---

*presente regolamento, sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive.*

3. *Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti da espletare con la dovuta diligenza per eseguire il trasferimento a norma del presente regolamento*". OJEU 2013, L 180, p. 31.

28. Citato al paragrafo 58 della sentenza.

29. Vedi anche *El Dridi*, C-61/11 PPU, 28 aprile 2011, e *J.N. against Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-601/15 PPU, 15 febbraio 2016.

30. IP/15/6228.

31. IP/17/5023, IP/18/4522, e in riferimento all'ultima decisione (25 luglio 2019), IP/19/4260.

quella dei presenti ricorrenti avrebbe l'effetto di rendere nullo l'articolo 5 § 1 (f) e impedire agli Stati membri il controllo degli eventi alle loro frontiere terrestri e, in definitiva, indebolire la loro capacità di trattare questioni riguardanti l'arbitrarietà, la necessità e la proporzionalità della detenzione alle frontiere nazionali.

Queste sono le ragioni per cui ho votato a favore dell'applicabilità dell'articolo 5 nel caso in esame. Avendo quindi trovato la disposizione applicabile, concordo con il ragionamento e le conclusioni della Camera nella sua sentenza del 17 marzo 2017, ovvero che vi è stata una violazione dell'articolo 5 § 1 nel caso in esame<sup>32</sup>.

---

32. Vedi sentenza della Camera, §§ da 58 a 69.