

## Le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



Ilias e Ahmed c. Ungheria

ricorso n. 47287/15, 14 marzo 2017

### **La presunzione di “paese terzo sicuro” e il rischio di respingimento a catena –**

La causa in esame ha ad oggetto la violazione degli articoli 5, 3, 13 della Convenzione da parte del governo ungherese. I ricorrenti sono due cittadini bengalesi, trattenuti per 23 giorni in una zona di transito ungherese e poi espulsi verso la Serbia. Tale provvedimento era stato giustificato esclusivamente sulla base dell’inclusione della Serbia nella **lista di “paesi terzi sicuri”**, contenuta nella nuova Legge sull’Asilo. La Corte censura il provvedimento delle autorità nazionali, le quali avrebbero dovuto effettuare una valutazione approfondita del rischio di un **respingimento a catena** verso la Macedonia e la Grecia.

### **I fatti alla base della controversia**

I sigg. Md Ilias Ilias e Ali Ahmed, due cittadini bengalesi, lasciano il loro paese di origine e transitano per il Pakistan, l’Iran e la Turchia, fino ad entrare nel territorio dell’Unione attraverso la Grecia. Di qui, i ricorrenti si spostano in Serbia, passando per l’Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia. Infine, il 15 settembre 2015 arrivano alla zona di transito di Röszke, situata al confine tra Ungheria e Serbia. Lo stesso giorno, presentano domanda di protezione internazionale alle autorità ungheresi.

Da questo momento, i ricorrenti rimangono nella zona di transito, non potendo lasciare l’area per raggiungere il territorio ungherese. I richiedenti, entrambi analfabeti, vengono interrogati dall’Autorità per l’asilo, ma, per errore, il primo di loro viene ascoltato con l’ausilio di un interprete di Darija, lingua che lui non conosce. Il secondo viene invece sentito con l’assistenza di un

interprete di Urdu, lingua madre di entrambi i ricorrenti. Durante questi colloqui, i ricorrenti affermano che l'Ungheria è il primo Stato in cui abbiano fatto domanda di protezione internazionale.

Con decisione emessa proprio il 15 settembre 2015, l'Autorità per l'asilo rigetta le domande dei ricorrenti, dichiarandole inammissibili sul fondamento che la Serbia costituisce un "paese terzo sicuro" ai sensi del decreto governativo n. 191/2015.

I richiedenti impugnano la decisione dinanzi il Tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged. Nell'ambito della procedura, i ricorrenti vengono assistiti da due avvocati del "Comitato Helsinki" ungherese, i quali tuttavia non hanno permesso di entrare nella zona di transito. Il Tribunale adito annulla la decisione dell'Autorità per l'asilo e rimette il caso a quest'ultima per un nuovo esame delle domande. Secondo il giudice del ricorso, l'Autorità avrebbe dovuto esaminare più attentamente l'andamento delle procedure d'asilo in Serbia, informare gli interessati delle sue conclusioni sul punto, e assegnare loro un termine di 3 giorni per ribaltare – con l'assistenza dei difensori - la presunzione di "paese terzo sicuro" riferita alla Serbia.

Il 23 settembre 2015, uno psichiatra incaricato dal Comitato Helsinki ungherese ha un colloquio con i ricorrenti, assistiti da un interprete al telefono: ad entrambi viene diagnosticato un disturbo da stress post-traumatico. Nonostante ciò, nessuno dei rapporti redatti indica la necessità di disporre un trattamento speciale per i ricorrenti, sebbene si riconosca che un prolungamento dello stato di detenzione potrebbe risultare in un deterioramento del loro stato mentale.

Al momento di riesaminare le domande dei ricorrenti, l'Autorità per l'asilo informa i difensori incaricati che l'udienza si svolgerà il 25 settembre 2015. In tale data, tuttavia, i legali non si presentano e i ricorrenti decidono di non rilasciare dichiarazioni. Con l'assistenza di un interprete, questi ultimi vengono informati del termine di 3 giorni per ribaltare la presunzione di "paese terzo sicuro" attribuita alla Serbia. Malgrado le memorie presentate dai difensori sul punto, le domande vengono nuovamente rigettate dall'Autorità il 30 settembre 2015. Tale decisione si fonda su due motivazioni: da un lato, si ritiene che i rapporti redatti dallo psichiatra non forniscano ragioni sufficienti per attribuire ai ricorrenti lo status di "persone meritevoli di trattamento speciale"; dall'altro, l'Autorità rileva che la presunzione relativa alla Serbia non è stata superata, posto che i ricorrenti non hanno allegato alcuna circostanza individuale rilevante a questo fine. Di conseguenza, viene disposta l'espulsione dei ricorrenti dal territorio ungherese.

I sigg. Ilias e Ahmed propongono dunque ricorso al Tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged, il quale conferma la decisione dell'Autorità. Secondo il giudice del ricorso, questa volta l'Autorità ha attentamente analizzato la situazione serba, confermando la presunzione di "paese terzo sicuro" sulla base di elementi attinti dalla legge nazionale e da una serie di rapporti rilevanti (tra questi, quelli del Centro per i diritti umani di Belgrado e quelli dell'UNHCR). Inoltre, il Tribunale è dell'opinione che le dichiarazioni dei ricorrenti siano state a più riprese contraddittorie e incoerenti. Alla luce di queste considerazioni, la decisione dell'Autorità risulta ragionevole sotto tutti gli aspetti.

Conseguentemente a tale decisione, i ricorrenti vengono espulsi dal territorio ungherese.

Il 9 marzo 2016, i ricorsi presentati alla Corte Suprema ungherese vengono dichiarati inammissibili per ragioni procedurali. Esaurite le vie di ricorso interne, i sigg. Ilias e Ahmed propongono ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione degli articoli 3, 5 e 13 della Convenzione.

## Le questioni sottoposte alla Corte

### La prima questione

Nella prima questione, la Corte è chiamata a giudicare se il confinamento dei ricorrenti nella zona di transito costituisca una **privazione di libertà sprovvista di base legale**, in contrasto con l'articolo 5, paragrafo 1, della CEDU. In questo caso, sarà necessario esaminare separatamente le considerazioni sull'ammissibilità e sul merito della questione.

### A) Ammissibilità

#### Le posizioni delle parti

Il **Government** ungherese sostiene che i ricorrenti non siano stati privati della loro libertà personale, dato che quest'ultimi sono sempre stati liberi di abbandonare la zona di transito per dirigersi verso la Serbia. Di conseguenza, andrebbe esclusa l'applicabilità dell'articolo 5 della Convenzione.

Al contrario, i **ricorrenti** evidenziano come l'abbandono della zona di transito avrebbe comportato una rinuncia alle domande di asilo presentate, conseguenza altamente pregiudizievole per la loro situazione. Di conseguenza, la loro permanenza nella zona di transito poteva qualificarsi come una vera e propria privazione della libertà personale.

#### Il ragionamento della Corte

Anzitutto, la Corte riprende la sua giurisprudenza anteriore, ai fini di stabilire se il confinamento di stranieri nella zona di transito possa integrare gli estremi di una privazione di libertà ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione. In primo luogo, si segnala che il trattenimento di stranieri in una zona internazionale – quale è la zona di transito ungherese – rappresenta una forma di restrizione della libertà non del tutto compatibile con quella dei centri di detenzione. Tale confinamento risulta accettabile solo se determinate garanzie vengono apprestate: in caso contrario, ci si troverebbe di fronte ad una vera e propria privazione della libertà personale. In secondo luogo, la Corte ricorda che l'articolo 5 (1) della CEDU non regola le restrizioni alla libertà di movimento, disciplinate invece dall'articolo 2 del Protocollo 4 CEDU. Tuttavia, si nota che il mero fatto che i ricorrenti potessero abbandonare la zona di transito volontariamente non può di per sé escludere una violazione del loro diritto alla libertà.

Riportando dette considerazioni al caso di specie, la Corte rileva che i ricorrenti sono stati costretti per più di tre settimane nella zona di transito, la quale non era accessibile dall'esterno, nemmeno dai loro avvocati. Per di più, la Corte riconosce che la loro permanenza non era certo stata volontaria: difatti, l'abbandono del territorio ungherese si sarebbe risolto in un rinuncia definitiva alle loro domande di asilo, che non avrebbero potuto essere esaminate nel merito. Su questo punto, l'argomento del Governo non può essere certamente accolto.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte conclude che il confinamento dei richiedenti nella zona di transito integra gli estremi di una **privazione di libertà *de facto***. L'articolo 5 risulta dunque applicabile al caso di specie.

## B) Sul merito

### Le posizioni delle parti

I **ricorrenti** affermano che la misura che disponeva il loro trattenimento nella zona di transito non avesse alcun fondamento legale nel diritto interno. Inoltre, essi sostengono che l'Ungheria – come Paese Membro dell'Unione – fosse sottoposta all'obbligo previsto dall'articolo 8 (1) della direttiva 2013/32/UE, la quale pone divieto di trattenere un soggetto per la sola ragione che questi abbia presentato una domanda di protezione internazionale. Tale disposizione comprende anche un catalogo esaustivo dei casi in cui viene giustificato il trattenimento di un richiedente: nessuno di questi era applicabile nel caso di specie.

Dal canto suo, il **Governo** allega il fatto che, anche se l'articolo 5 fosse stato applicabile al caso di specie, la privazione di libertà dei richiedenti poteva essere fondata sulla **lettera f), comma 1, dell'articolo 5** stesso. Tale disposizione prevede la legittimità dell'arresto e del trattenimento dello straniero per impedirgli di entrare illegalmente nel territorio nazionale. In aggiunta, il Governo mette in luce che la sezione 71/A (1) e (2) della Legge sull'Asilo costituiva un valido fondamento normativo anche sul piano interno.

### Il ragionamento della Corte

Rispetto alle osservazioni del Governo, la Corte rammenta che una detenzione fondata sulla lettera f), comma 1, dell'articolo 5, deve essere comunque compatibile con l'obiettivo ultimo dell'articolo 5, cioè quello della **protezione della libertà dell'individuo contro l'arbitrarietà**. Perché una detenzione sia legittima, questa deve essere prevista dalla "legge", nozione che include non solo le norme nazionali, ma anche quelle derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. Di conseguenza, l'articolo 8 della direttiva 2013/32/UE risulta applicabile al caso in esame: la detenzione non poteva essere giustificata dalla mera circostanza che i ricorrenti avessero presentato domanda d'asilo.

Inoltre, la Corte ritiene che le disposizioni nazionali invocate dal Governo non presentino i caratteri di precisione e prevedibilità che dovrebbero contraddistinguere le norme poste a fondamento delle privazioni della libertà personale. Sulla base della normativa in parola, i richiedenti non avrebbero mai potuto prevedere la possibilità di essere sottoposti a detenzione nella zona di transito. Non a caso, nota la Corte, la detenzione dei ricorrenti è stata la conseguenza di un **accordo de facto** che non ha avuto riscontro in alcuna decisione formale e motivata dalle autorità. Allo stesso modo, la Corte ritiene che i criteri di legittimità della detenzione di cui all'articolo 31/A della Legge sull'Asilo non sono soddisfatti nel caso di specie.

In definitiva, la Corte accerta la **violazione dell'articolo 5 (1)** della Convenzione.

### **La seconda questione**

Nella seconda questione, la Corte è chiamata a giudicare se l'**assenza di rimedi giurisdizionali effettivi avverso lo stato di detenzione** possa determinare una violazione dell'articolo 5 (4), letto in combinato disposto con l'articolo 13 CEDU.

### Le posizioni delle parti

I **ricorrenti** allegano che la mancanza di una decisione formale che disponesse la loro detenzione implicava l'impossibilità di contestare la legittimità della misura stessa in qualsiasi procedimento giurisdizionale.

Il **Governo** afferma che le decisioni dell'Autorità per l'asilo concernenti l'applicabilità dei "procedimenti di confine" e l'ineleggibilità al trattamento speciale erano state oggetto di riesame in sede giurisdizionale non appena sei giorni dall'arrivo dei richiedenti nella zona di transito.

### Il ragionamento della Corte

La Corte richiama le valutazioni precedenti, evidenziando come la detenzione dei ricorrenti fosse stata decisa *de facto* dalle autorità ungheresi, senza l'adozione di alcun provvedimento formale. In aggiunta, la Corte replica alle argomentazioni del Governo, puntualizzando che le decisioni richiamate vertevano sulle procedure di asilo, e non sullo stato di detenzione in sé dei richiedenti. In tale contesto, in mancanza di una qualsiasi decisione impugnabile, i ricorrenti erano assolutamente sprovvisti di mezzi per contestare la legittimità del loro trattenimento. Per questi motivi, la Corte dichiara la **violazione degli articoli 5 (4) e 13** della Convenzione.

### **La terza questione**

Nella terza questione, la Corte deve stabilire se le **condizioni alla zona di transito di Röske** integrino una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

### La posizione delle parti

I **ricorrenti** sostengono che le condizioni presenti nella zona di transito di Röske si qualificano come trattamenti inumani e degradanti, in contrasto con l'articolo 3 della CEDU.

Al contrario, il **Governo** ritiene che dette condizioni non raggiungano quel minimo livello di gravità necessario per integrare una violazione della disposizione convenzionale invocata.

### Il ragionamento della Corte

Preliminarmente, la Corte richiama i principi generali in materia di trattamento dei migranti in stato di detenzione, cristallizzati nella sentenza *Khlaifa e altri c. Italia*.

Passando invece all'esame del caso di specie, la Corte fa riferimento a un rapporto del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura sulle condizioni di vita nella zona di transito di Röske. Nella relazione, il Comitato ha descritto tali **condizioni** come **sostanzialmente accettabili**, sebbene si sia sottolineato che il trattenimento prolungato di stranieri avrebbe potuto creare criticità in futuro. Rispetto allo stato dei ricorrenti, affetti da disturbo da stress post-traumatico, la Corte riconosce che quest'ultimi non fossero in una condizione di maggiore vulnerabilità di qualsiasi altro richiedente asilo presente nella zona di transito. Malgrado sia vero che in ogni restrizione della libertà personale sussista un insito elemento di umiliazione, una misura di questo tipo non deve necessariamente implicare una violazione dell'articolo 3 CEDU. Per questi motivi, avendo riguardo delle condizioni materiali di accoglienza e della ristrettezza temporale del confinamento, la Corte stabilisce che **i ricorrenti non hanno subito trattamenti inumani o degradanti**.

## La quarta questione

Nella quarta questione, la Corte è chiamata ad accertare se la mancanza di un ricorso effettivo per la **contestazione delle condizioni di detenzione** possa determinare una violazione dell'articolo 13, letto in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU.

### Le posizioni delle parti

I **ricorrenti** lamentano che il diritto nazionale non prevedesse alcun rimedio giurisdizionale per contestare le condizioni di accoglienza nella zona di transito.

Il **Governo** invece sostiene l'inapplicabilità dell'articolo 13 (diritto al ricorso effettivo), alla luce del fatto che le condizioni di vita nella zona di transito non costituissero dei trattamenti inumani e degradanti.

### Il ragionamento della Corte

In replica alle osservazioni del Governo, la Corte ricorda che l'articolo 13 richiede agli Stati di prevedere in ambito nazionale degli strumenti posti a rimedio di **situazioni giuridiche "difendibili"**, cioè "sostenibili" davanti ad un giudice. Si evidenzia, inoltre, che il requisito di "effettività" richiesto dall'articolo 13 non va posto in relazione alla certezza di un esito positivo per il ricorrente. Nel caso in esame, la Corte aveva precedentemente dichiarato non manifestamente infondate le doglianze dei ricorrenti in merito alla violazione dell'articolo 3: tale situazione doveva quindi ritenersi "difendibile" dinanzi ad un organo giudiziario, anche in ambito nazionale.

In mancanza di qualsiasi rimedio interno in questo senso, **gli articoli 3 e 13 della Convenzione devono ritenersi violati.**

## La quinta questione

Nella quinta questione sottoposta alla Corte, quest'ultima è chiamata a stabilire se l'espulsione dei richiedenti verso la Serbia li esponesse ad un **rischio di refoulement a catena**, il che costituirebbe un trattamento inumano e degradante in violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Anche in questo caso si rende necessaria un'analisi separata dell'ammissibilità e del merito della questione.

## A) Ammissibilità

### Le posizioni delle parti

Il **Governo** allega che da quando i ricorrenti sono stati espulsi verso la Serbia, quest'ultimi non hanno mai presentato un ricorso contro tale Stato riguardo le condizioni di accoglienza. Essi non possono dunque considerarsi vittime, alla luce dell'articolo 34 della Convenzione, di una violazione dell'articolo 3 rispetto alla loro espulsione verso la Serbia.

I **ricorrenti** sostengono che il vero problema sia che l'Ungheria non ha rispettato i suoi **obblighi sostanziali e processuali nella valutazione del rischio** di una violazione dell'articolo 3 in caso della loro espulsione verso la Serbia. Il fatto che in questo Stato non siano stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti non può escludere la responsabilità dello Stato per inadempienza ai suoi obblighi rispetto all'articolo 3.

### Il ragionamento della Corte

La Corte chiarisce che nel caso in cui un ricorrente sia stato già espulso, essa valuta se, **al momento dell'allontanamento**, ci fosse un rischio reale di violazione dell'articolo 3 nello Stato di espulsione. Per questo motivo, le allegazioni del Governo vanno rigettate: il semplice fatto che i ricorrenti siano già stati espulsi non esime la Corte dal suo dovere di esaminare la responsabilità dello Stato ungherese in merito all'articolo 3 della Convenzione.

Fatte queste considerazioni, la Corte passa all'esame nel merito della questione.

### **B) Sul merito**

#### Le posizioni delle parti

Secondo i **ricorrenti**, il fatto che le autorità ungheresi abbiano considerato la Serbia come un "paese terzo sicuro" senza passare per un esame individualizzato del loro caso si risolve in una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Il **Governo** sostiene che la possibilità di ribaltare una presunzione è ben accettata nella giurisprudenza della Corte, e ha l'obiettivo di prevenire l'abuso del diritto d'asilo. Inoltre, si evidenzia che il regolamento Dublino III e la direttiva 32/2013/UE permettono agli Stati Membri di determinare una **lista di "paesi terzi sicuri"**, e tale lista è stata istituita dallo Stato ungherese col decreto governativo 191/2015. In particolare, la Serbia poteva essere inclusa nel novero di paesi considerati sicuri in quanto parte della **Convenzione di Ginevra del 1951 e candidata all'ingresso nell'Unione Europea**. Per di più, il Governo sottolinea che nel caso di specie i ricorrenti avevano rilasciato dichiarazioni incoerenti e contraddittorie. Per questo motivo non erano stati in grado di provare il rischio di trattamenti persecutori nel paese di origine: in mancanza di tale pericolo non sussisteva nemmeno un valido rischio di *refoulement* a catena da parte delle autorità serbe.

#### Il ragionamento della Corte

In primo luogo, la Corte specifica che la Convenzione non attribuisce alcun diritto all'asilo politico. Nonostante ciò, si rammenta che anche l'espulsione di uno straniero può integrare una violazione dell'articolo 3 qualora siano emersi degli elementi sostanziali che indichino il rischio che gli interessati siano sottoposti a trattamenti inumani e degradanti nel paese di destinazione. In linea generale, sta al richiedente asilo apportare gli elementi probatori che attestino il rischio di essere sottoposto a trattamenti persecutori nel paese di origine. Tuttavia, nel caso di domande di asilo basate su un **rischio generale ben noto**, accertabile in una serie considerabile di fonti, l'articolo 3 **impone agli Stati di avviare di propria iniziativa una valutazione sul rischio** in parola.

Nel caso di specie, i ricorrenti sono stati espulsi per non essere riusciti a provare il rischio reale di *refoulement* a catena nel caso di un loro allontanamento verso la Serbia. Tuttavia, gli obblighi convenzionali richiedevano alle autorità nazionali di effettuare una valutazione autonoma di tale rischio: sotto questo profilo, l'Ungheria non solo non ha effettuato alcuna valutazione individualizzata del caso, ma si è anche rifiutata di esaminare le allegazioni presentate dagli avvocati dei ricorrenti.

In secondo luogo, la Corte nota che tra gennaio 2013 e luglio 2015 la Serbia non è stata inclusa dall'Ungheria nel novero di paesi sicuri. Tale decisione era in linea con i **rapporti di varie organizzazioni internazionali** che denunciavano le carenze del sistema d'asilo in Serbia. Con il decreto governativo n. 191 del 2015, invece, l'Ungheria ha improvvisamente cambiato prospettiva sulla situazione dell'accoglienza in Serbia. Rispetto a ciò, la Corte non può far a meno di chiedersi

se questo cambiamento repentino sia stato riflesso di un effettivo miglioramento delle garanzie apprestate ai richiedenti asilo in Serbia. Nessuna spiegazione è stata data dal Governo ungherese su questo punto. Diversamente, alcuni rapporti presentati da alcune organizzazioni umanitarie hanno aiutato a fare luce sulla situazione in Serbia, nonché su quella in Macedonia e in Grecia.

Innanzitutto, un rapporto dell'UNHCR del 2012 sollecitava gli Stati membri a non espellere i richiedenti asilo verso la Serbia, dove le deficienze del sistema di asilo ponevano un rischio reale di trasferimenti arbitrari verso la Macedonia. Rispetto a questo Paese, difatti, l'UNHCR rilevava, in un rapporto pubblicato ad agosto 2015, carenze significative che mettevano a repentaglio l'efficienza e l'equità delle procedure di asilo.

Malgrado le risultanze di questi rapporti, le autorità ungheresi non si sono sforzate di escludere il rischio reale di un respingimento a catena verso la Grecia in caso di espulsione dei ricorrenti verso la Serbia. Al contrario, esse si sono accontentate di riferirsi in modo meccanico alla lista dei paesi terzi sicuri contenuta nel decreto del Governo, senza effettuare alcuna valutazione approfondita del caso di specie. Riguardo alla Grecia, la Corte ritiene che, facendo riferimento al periodo in cui l'Ungheria aveva disposto il trasferimento, le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e la procedura di esame dell'istanza di protezione in Grecia risultavano in violazione dell'art. 3 CEDU. Alla luce di queste considerazioni, la Corte accerta **la violazione dell'articolo 3 CEDU**.

In conclusione, la Corte all'unanimità dichiara violati gli articoli 5(1), 5(4) e 13 letti in combinato disposto, 3 e 13 letti in combinato disposto, e 3 della Convenzione. Per questi motivi, condanna l'Ungheria al versamento di 10,000 euro ad ogni ricorrente a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, e al pagamento di 8,705 euro di spese processuali.