
ADiM BLOG

Dicembre 2019

OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Sezione), sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, ric. n. 47287/15

Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell'Ungheria (Parte I – espulsione e Art. 3 CEDU)

Francesco Luigi Gatta

Research Fellow, Université Catholique de Louvain

Parole chiave

Principio di non-refoulement – espulsione – Art. 3 CEDU – Paese terzo sicuro – Ungheria – zona di transito

Abstract

Nel caso Ilias e Ahmed c. Ungheria la Grande Camera della Corte Edu si pronuncia sul trattenimento di due richiedenti asilo presso una zona di transito al confine serbo-ungherese e sulla loro successiva espulsione in Serbia, considerata come “paese terzo sicuro”. La Corte, in particolare, nel valutare i profili di rischio in termini di refoulement, fornisce interessanti chiarimenti circa gli obblighi dello Stato in caso di espulsione dello straniero verso un paese terzo designato come sicuro. Il caso, inoltre, consente alla Grande Camera di affrontare l'inedita questione dell'inquadramento giuridico del trattenimento di un richiedente asilo presso una zona di transito al confine tra due Stati in pendenza dell'esame della propria domanda di protezione internazionale.

PREMESSA

Con sentenza del 21 novembre 2019, la Grande Camera della Corte di Strasburgo ha deciso il ricorso *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, relativo al trattenimento di due richiedenti asilo presso una zona di transito al confine serbo-ungherese e alla loro successiva espulsione in Serbia.

Si tratta di una pronuncia lunga (oltre 80 pagine), complessa (interventi in causa di Stati, organismi internazionali e associazioni) e controversa (opinioni dissenzienti) che va parzialmente a riformare la sentenza resa in prima battuta nel 2017 (al punto che la stessa Corte ha predisposto una scheda di sintesi delle principali differenze tra le decisioni della Camera e della Grande Camera: vedi [qui](#)).

Per stessa ammissione della Corte, inoltre, essa si è trovata di fronte all'inedita questione dell'inquadramento giuridico del trattenimento di un richiedente asilo presso una zona di transito al confine tra due Stati in pendenza dell'esame della propria domanda di protezione internazionale.

L'analisi della sentenza, alla luce della ricchezza dei suoi contenuti, è suddivisa in due parti. La prima – che si propone di seguito – è incentrata sul profilo della compatibilità con l'art. 3 CEDU, da un lato, dell'espulsione dei ricorrenti verso la Serbia e, dall'altro, delle loro condizioni di detenzione prima che la stessa espulsione fosse eseguita. La seconda – che sarà trattata in separata sede – è dedicata alla compatibilità con l'art. 5 CEDU del trattenimento dei ricorrenti presso la zona di transito.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. La vicenda all'esame della Corte

I due ricorrenti sono originari del Bangladesh. Il primo, Ilias, ritrovatosi privo di famiglia e in condizioni di povertà, intraprendeva un lungo e tortuoso percorso migratorio: dal proprio paese d'origine si recava prima in Pakistan, quindi in India, in Iran e, infine, in Turchia. Viveva di espedienti, svolgendo varie attività lavorative irregolari e, con quanto ricavato, riusciva finalmente a pagare dei trafficanti affinché dalla Turchia lo portassero in Grecia. Lì, incontrava il secondo ricorrente, Ahmed.

Questi è un "migrante climatico": violente inondazioni travolgevano il suo villaggio in Bangladesh, uccidendo tutti i membri della sua famiglia e distruggendo la sua abitazione. Solo e senza mezzi di sostentamento, Ahmed percorreva una lunga rotta migratoria che lo portava fino in Turchia. Da lì, grazie all'aiuto dei trafficanti, raggiungeva la Grecia.

Nel 2015 i due ricorrenti lasciavano la Grecia e insieme percorrevano la rotta balcanica in risalita verso l'Europa centrale. Raggiungevano prima la Macedonia, quindi entravano in Serbia. Da qui, finalmente, approdavano in Ungheria, presso la frontiera di Röszke, località salita agli onori della cronaca come simbolo della "crisi" ungherese dei migranti e come uno dei principali punti di approdo dei flussi lungo la rotta balcanica.

In Ungheria Ilias e Ahmed presentavano domanda d'asilo. La loro richiesta veniva respinta il giorno stesso, con contestuale ordine di espulsione verso la Serbia. I due contestavano la

decisione davanti al tribunale amministrativo e, in pendenza del relativo procedimento, venivano trattenuti presso la zona di transito di Röszke per un totale di 23 giorni.

Davanti alle autorità giudiziarie i ricorrenti sostenevano, tra l'altro, che la decisione di espellerli verso la Serbia – considerata dalle autorità ungheresi quale paese terzo sicuro – fosse illegittima in quanto adottata in assenza di un adeguato esame, tanto delle loro circostanze individuali, quanto di quelle relative alla situazione serba, segnalata come particolarmente problematica per i richiedenti asilo da parte di vari e autorevoli osservatori internazionali, tra cui l'UNHCR.

I giudici ungheresi respingevano il ricorso e i ricorrenti venivano costretti ad abbandonare l'Ungheria.

2. Il ricorso a Strasburgo e la prima decisione della Corte nel 2017

Ilias e Ahmed adivano la Corte Edu lamentando varie violazioni della CEDU. In particolare, essi ritenevano anzitutto violato l'art. 3 sotto due profili: in relazione alla loro espulsione verso la Serbia, eseguita in violazione del principio di *non-refoulement*, e in riferimento alle condizioni di detenzione presso la zona di transito di Röszke, prima che l'espulsione avesse luogo. Sempre in merito alle condizioni del loro trattenimento alla frontiera, i ricorrenti invocavano anche una violazione dell'art. 3 congiuntamente all'art. 13. Infine, la legittimità della privazione della loro libertà personale subita presso la zona di transito veniva contestata invocando l'art. 5(1) e (4) della Convenzione.

Con [sentenza del 14 marzo 2017](#), la Corte, pronunciandosi all'unanimità, dichiarava **violato l'art. 3 CEDU in riferimento all'espulsione dei ricorrenti verso la Serbia, e non invece in relazione alle condizioni di detenzione** presso la zona di transito. Dichiarava altresì che l'Ungheria aveva commesso una **violazione dell'art. 13**, considerato congiuntamente all'art. 3, nonché una **violazione dell'art. 5**, ritenendo che il trattenimento dei ricorrenti presso la frontiera prima dell'espulsione integrasse effettivamente una forma di detenzione non compatibile con la Convenzione.

3. La decisione della Grande Camera

In seguito all'accoglimento della domanda di rinvio da parte dell'Ungheria, il caso è passato all'esame della Grande Camera. Diversi gli interventi in causa di terzi: da un lato, i governi della Bulgaria, della Polonia e della Russia, dall'altro, varie associazioni ed organismi internazionali, tra i quali, l'UNHCR, la Commissione Internazionale dei Giuristi e l'ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*).

La Grande Camera, all'unanimità, **ha confermato le decisioni sull'art. 3 CEDU**. Dunque, violazione per quanto riguarda l'espulsione verso la Serbia e non violazione in merito alle condizioni di detenzione presso la zona di transito. Ha, invece, **riformato le decisioni della Camera sugli artt. 13 e 5 CEDU**, dichiarando inammissibili i relativi profili di ricorso.

B. COMMENTO

1. *Le condizioni di trattenimento presso la zona di transito alla frontiera*

La Grande Camera non si sofferma a lungo sul profilo di violazione dell'art. 3 in merito alle condizioni del trattenimento dei ricorrenti nella zona di transito. Allineandosi alla decisione della Camera del 2017, la violazione viene esclusa sulla base di rapporti e documenti di autorevoli osservatori internazionali. Su tutti, in particolare, il Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura, che, in una visita condotta presso le strutture per migranti di Rösztke, aveva giudicato come soddisfacenti le condizioni ivi presenti.

Più nello specifico, la Corte, prima di tutto, tiene conto del livello accettabile delle condizioni materiali legate ai bisogni più basilari (servizi igienici, pasti, illuminazione, acqua calda/fredda, contatto con altre persone, ecc.). In particolare, poi, viene valutata positivamente la possibilità di accesso alla struttura di soggetti esterni quali membri di ONG, avvocati, personale dell'UNHCR.

A proposito dell'accessibilità a strutture di trattenimento per migranti e alla possibilità di entrare in contatto con gli stessi da parte di soggetti provenienti dall'esterno, si può osservare come, all'opposto, la Corte Edu ha recentemente condannato l'Ungheria per il negato accesso a un centro di accoglienza nei confronti di un giornalista che intendeva documentarne le condizioni di vita dei richiedenti asilo (*Szurovecz c. Ungheria*, ric. n. 15428/16, al riguardo, v. il commento di [Fazzini su ADiM Blog](#)).

Nell'escludere una violazione dell'art. 3, viene presa in considerazione anche la durata del trattenimento dei ricorrenti: 23 giorni, ritenuti come un accettabile « relatively short period » (§192). In ciò la Corte sembra mostrarsi coerente con le proprie recenti decisioni in tema di trattenimento di richiedenti asilo presso strutture di primo ricevimento. In tal senso, nella sentenza [Kaak e altri c. Grecia](#), la privazione della libertà personale dei ricorrenti protrattasi per un mese presso l'*hotspot* dell'isola greca di Chios è stata ritenuta non eccessiva, anche tenuto conto delle tempistiche necessarie allo svolgimento dei procedimenti e delle formalità amministrative di identificazione e registrazione (al riguardo, v. il commento alla sentenza di [Castiglione su ADiM Blog](#)).

In conclusione sul punto, vale la pena osservare che, seppure in questo specifico caso la Corte abbia escluso una violazione dell'art. 3 CEDU (i fatti risalgono al 2015), l'Ungheria appare oggi ancora ben lontana dal garantire condizioni compatibili con gli standard di tutela dei diritti umani nelle proprie strutture di trattenimento per migranti. Evidenza di ciò si rinviene, ad esempio, nel [rapporto annuale 2018 sul trattamento di migranti e rifugiati](#) realizzato dall'**Agenzia dei Diritti Fondamentali dell'Ue**; ovvero in [quello relativo all'anno 2017](#) del Forum Consultivo sui diritti umani dell'**Agenzia Frontex**. Ancora, sempre a livello di Unione europea, può ricordarsi che nel 2018 la **Commissione europea** ha [deferito l'Ungheria alla Corte di Giustizia](#) per le condizioni di detenzione dei richiedenti asilo presso le zone di transito e, nel 2019, ha aperto una nuova [procedura di infrazione](#) per la mancata fornitura di cibo ai migranti trattenuti nelle zone di transito al confine serbo-ungherese.

2. *L'espulsione verso la Serbia: gli argomenti delle parti*

Quanto alla loro espulsione, i ricorrenti lamentavano una violazione dell'art. 3 CEDU sotto tre diversi profili. Primo, l'allontanamento in Serbia avrebbe integrato un caso di *refoulement diretto*, numerose essendo le fonti internazionali attestanti, da un lato, pratiche di violenza, abuso e maltrattamenti sui migranti da parte delle autorità serbe e, dall'altro, le numerose carenze nelle procedure di accesso all'asilo. In secondo luogo, si evidenziavano rischi di *refoulement indiretto o "a catena"*, ancora una volta sulla base di ben documentate pratiche di respingimenti automatici e collettivi da parte delle autorità serbe verso la Macedonia e la Grecia, dove ben note erano le carenze sistematiche nel sistema d'asilo (certificate dalla stessa Corte Edu, v. *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 2011). Da ultimo, le stesse condizioni nelle strutture di **recepimento e accoglienza di migranti in Serbia** erano state riconosciute da più organismi internazionali come largamente inadeguate.

Nella difesa del Governo ungherese riecheggiano argomentazioni ricorrenti e ormai "tipiche" del blocco di Stati di Visegrad, fortemente insofferenti verso forme di compressione della propria autonomia decisionale nelle politiche d'immigrazione: la difesa della sovranità, il diritto-dovere dello Stato di controllare i propri confini, la protezione della sicurezza interna e dell'ordine pubblico (analogamente, per le tensioni tra i Paesi di Visegrad e l'Ue in tema di ricollocazione di richiedenti asilo, si veda il contributo di [Penasa su ADiM Blog](#)).

Con argomenti di carattere più politico che giuridico, l'Ungheria invita la Corte di Strasburgo a un'interpretazione « prudente e realistica » (§108) degli obblighi discendenti dall'art. 3 CEDU e del livello minimo di gravità che il rischio di *refoulement* deve raggiungere per attivare la responsabilità dello Stato. Secondo il Governo ungherese, pretendere dagli Stati standard troppo elevati di tutela dei diritti renderebbe loro impossibile « to stop fake refugees », innescando una catena di conseguenze quali « uncontrollable immigration », « social tension » e « a feeling of powerlessness and a sense of loss of sovereignty » (§109). Simili argomentazioni si rinvencono negli interventi in causa di Bulgaria, Polonia e Russia.

Giuridicamente, il Governo ungherese fonda essenzialmente la propria difesa sulla designazione della Serbia quale "paese terzo sicuro" in applicazione della normativa nazionale a sua volta basata su quella dell'Ue ([Direttiva procedure](#)). In particolare, si avrebbe una **presunzione di sicurezza** in relazione al fatto che la Serbia è un **paese candidato all'ingresso nell'Unione europea**. Avendo ormai intrapreso il percorso di adesione, beneficiando della guida e del supporto delle istituzioni europee per uniformare i propri standard di tutela dei diritti a quelli richiesti dall'Unione, la Serbia potrebbe pienamente considerarsi come un paese affidabile e sicuro per i richiedenti asilo.

3. I chiarimenti della Corte circa gli obblighi dello Stato in caso di espulsione dello straniero verso un paese terzo designato come sicuro

La Grande Camera coglie l'occasione del caso *Ilias e Ahmed* per fare chiarezza sugli obblighi gravanti sullo Stato in tema di espulsione di richiedenti asilo. Premesso il valore assoluto e inderogabile dell'art. 3 CEDU, la Corte ribadisce il dovere dello Stato di astenersi dall'espulsione dello straniero in presenza di un rischio di trattamenti contrari a tale norma nel paese di destinazione. Diversi, tuttavia, sono i profili di rischio che le autorità nazionali

devono valutare a seconda della meta dell'allontanamento e della circostanza che la domanda d'asilo del soggetto da espellere sia stata o meno vagliata nel merito.

Più nello specifico, in caso di **espulsione verso il paese d'origine** del richiedente asilo, le autorità nazionali, prima di procedere all'allontanamento, dovranno valutare la fondatezza della domanda di protezione internazionale e, pertanto, i rischi *ex art. 3 CEDU* per il soggetto interessato in relazione alla situazione in detto paese. Laddove, invece, l'espulsione debba avvenire verso un **paese terzo e senza che la domanda d'asilo sia stata valutata nel merito**, lo Stato che espelle deve assicurarsi che il richiedente possa avere accesso alle procedure d'asilo nel paese di destinazione dell'espulsione.

Per la Corte, insomma, **al richiedente deve sempre essere garantito l'accesso alle procedure di esame della propria domanda di protezione internazionale**. A tal fine, se lo Stato intende espellere il richiedente senza aver esaminato nel merito la sua domanda (perché, come nel caso di specie, ha fatto applicazione del concetto di paese terzo sicuro), allora dovrà verificare che il sistema d'asilo nel paese di destinazione sia tale da garantire che la domanda del richiedente sarà adeguatamente esaminata.

In risposta alle argomentazioni dell'Ungheria circa i "falsi rifugiati" (« fake refugees »), la Corte, pur riconoscendo il rischio di abusi e la presenza all'interno dei flussi migratori di soggetti non genuinamente bisognosi di protezione internazionale, sottolinea che la distinzione tra i c.d. migranti economici e quelli effettivamente qualificanti per la protezione internazionale può avvenire correttamente solo in esito all'espletamento di **una procedura definita per legge e risultante in una decisione giuridica** (« a legal procedure resulting in a legal decision », §137). Proprio per questo, in tutti i casi di espulsione di un richiedente asilo verso un paese terzo senza previo esame nel merito della domanda di protezione internazionale, è necessario, per lo Stato che espelle, assicurarsi che, nello Stato di destinazione, la domanda del soggetto in questione sarà adeguatamente presa in carico, esaminata e infine decisa.

Ciò vale, puntualizza la Corte, **sempre e in ogni caso**, vale a dire, **indipendentemente** dal fatto che il paese di destinazione dell'espulsione sia stato designato come "sicuro", ovvero che sia **uno Stato membro dell'Ue o un candidato che vi possa in futuro accedere**, ovvero ancora che lo stesso sia formalmente **parte della CEDU** o di altri rilevanti **strumenti internazionali di tutela dei diritti umani**.

La Grande Camera, pertanto, non si fida di presunzioni astratte e definizioni stabilite "a tavolino". Richiede, invece, una verifica **in concreto** della situazione presente nel paese di destinazione. Il **concetto di paese terzo sicuro**, pur legittimo di per sé, non può essere applicato in modo meccanico e automatico. Per la Corte, infatti, esso deve essere sottoposto ad un rigoroso esame, che, in particolare, deve vertere sull'**affidabilità ed effettiva accessibilità del sistema di asilo** e sul suo corretto **funzionamento pratico**.

Nell'effettuare tali verifiche, lo Stato che intende allontanare il richiedente asilo deve tenere in debita considerazione la situazione del paese di destinazione per come monitorata da organismi internazionali e per come riportata nei loro rapporti e documenti periodici. A questo riguardo, lo Stato ha un **obbligo positivo di documentarsi**, dovendo attivamente

cercare e reperire **informazioni rilevanti ed aggiornate** circa la situazione presente nello Stato in cui intende espellere il richiedente asilo. Inoltre, secondo la Corte, situazioni di **diffuse carenze nel rispetto dei diritti umani** in un dato paese, soprattutto se oggetto di documentazione elaborata da soggetti autorevoli e di rilievo internazionale quali l'UNHCR o gli organismi del **Consiglio d'Europa**, devono essere note dallo Stato, che non può, giustificatamente, ignorarle.

Nel caso di specie, l'Ungheria non poteva non conoscere i rischi cui i ricorrenti sarebbero stati esposti in Serbia, con particolare riferimento alle evidenti carenze del sistema di asilo e nell'accesso alle relative procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché in relazione alle diffuse pratiche di *refoulement* a catena verso Macedonia e Grecia.

In questo caso, dunque, si pone sì una presunzione di conoscenza, che opera in favore dei richiedenti asilo: lo Stato deve essere consapevole dei rischi in caso di espulsione verso un dato paese e non può ignorarli, volgendo lo sguardo altrove.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 21 novembre 2019, [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), ric. n. 47287/15

Giurisprudenza:

- Corte Edu, sentenza del 14 marzo 2017, [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#), ric. n. 47287/15

- Corte Edu, sentenza del 3 ottobre 2019, [Kaak e altri c. Grecia](#), ric. n. 34215/16

- Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 21 gennaio 2011, [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#), ric. n. 30696/09

Dottrina:

- P. KILIBARDA, [The ECtHR's Ilias and Ahmed v. Hungary and Why It Matters](#), EJIL : Talk !, 20 March 2017

- M. CASTIGLIONE, [La \(il\)legittimità della detenzione negli hotspot greci](#), ADiM Blog, ottobre 2019

Ulteriori atti e materiali:

- [Amnesty International, European Court of Human Rights confirms Hungary failed to assess risks on return for asylum-seekers expelled to Serbia](#), Amnesty International Public Statement (EUR 27/1465/2019), 25 novembre 2019

- Agenzia dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, [Beyond the peak: challenges remain, but migration numbers drop](#), Annual Review 2018

Per citare questo contributo: F.L. GATTA, *Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell'Ungheria (Parte I – espulsione e Art. 3 CEDU)*, ADiM Blog, dicembre 2019.