

Tradus și revizuit de IER (<http://ier.gov.ro/>)

**CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI**  
**MAREA CAMERĂ**

**CAUZA ILIAS ȘI AHMED ÎMPOTRIVA UNGARIEI**

*(Cererea nr. 47287/15)*

**HOTĂRÂRE**

**STRASBOURG**

**21 noiembrie 2019**

*Prezenta hotărâre este definitivă, dar poate suferi modificări de formă.*



**În cauza Ilias și Ahmed împotriva Ungariei,**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, reunită în Marea Cameră compusă din:

Linos-Alexandre Sicilianos, *președinte*,  
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,  
Mărtiņš Mits,  
Georges Ravarani,  
Jolien Schukking,  
Péter Paczolay, *judcători*,

și Johan Callewaert, *grețier-adjunct al Marii Camere*,

după ce a deliberat în camera de consiliu la 18 și 19 aprilie 2018 și la 13 martie și 3 octombrie 2019,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la cea din urmă dată:

**PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 47287/15) îndreptată împotriva Ungariei, prin care doi resortisanți din Bangladesh, domnul Ilias și domnul Ali Ahmed („reclamanții”), au sesizat Curtea la 25 septembrie 2015, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

2. Reclamanții au fost reprezentați de doamna B. Pohárnok, avocată în Budapesta. Guvernul maghiar („guvernul”) a fost reprezentat de agentul său guvernamental, domnul Z. Tallódi, din cadrul Ministerului Justiției.

3. Cererea a fost repartizată Secției a patra a Curții (art. 52 § 1 din Regulamentul Curții). La 14 martie 2017, o Cameră a acestei secții, compusă din Ganna Yudkivska, președinte, Vincent A. De Gaetano, András Sajó, Nona Tsotsoria, Krzysztof Wojtyczek, Gabriele Kucsko-Stadlmayer și Marko Bošnjak, judecători, și Marialena Tsirli, grețier de secție, a declarat în unanimitate cererea parțial admisibilă și a pronunțat o hotărâre. La 14 iunie 2017, guvernul a solicitat retrimiteră cauzei în fața Marii Camere, în conformitate cu art. 43 din Convenție. Completul Marii Camere a admis cererea respectivă la 18 septembrie 2017.

4. Compunerea Marii Camere a fost stabilită în conformitate cu dispozițiile art. 26 § 4 și § 5 din Convenție și art. 24 din Regulamentul Curții. Președintele Marii Camere a decis că, în interesul bunei administrări a justiției, cauza ar trebui atribuită aceleiași Marii Camere precum în cauza *Z.A. și alții împotriva Federației Ruse* (cererea nr. 61411/15 și alte 3 cereri, 28 martie 2017) (art. 24, art. 42 § 2 și art. 71 din Regulament).

5. Atât reclamanții, cât și guvernul au prezentat observații scrise (art. 59 § 1 din Regulament) cu privire la fond. În plus, au fost primite comentarii formulate de părți terțe din partea guvernelor Bulgariei, Poloniei și Federației Ruse și, de asemenea, din partea ICNUR, alături de Consiliul Olandez pentru Refugiați, Comisia Internațională a Juriștilor și Comisia Europeană pentru Refugiați și Exilați și, separat, din partea a cinci profesori universitari italieni, toți primind acordul din partea Președintelui Marii Camere pentru a interveni în procedura scrisă (art. 36 § 2 din Convenție și art. 44 din Regulament).

6. La 18 aprilie 2018, a avut loc o ședință publică în clădirea Curții Europene a Drepturilor Omului, Strasbourg (art. 59 § 3 din Regulament).

Au compărut în fața Curții:

(a) *Pentru Guvernul pârât:*

Domnul Z. TALLÓDI, *Agent,*  
Doamna A. LÖRINCZ, director, Oficiul pentru Imigrație și Azil,  
Doamna M. WELLER, Coagent al Guvernului;

(b) *pentru reclamanți:*

Doamna B. POHÁRNOK, avocat,  
Doamna G. MATEVZIC,  
Doamna N. MOLE, *consilieri.*

Curtea a ascultat declarațiile și răspunsurile la întrebările adresate de judecători date de domnul Tallódi, doamna Pohárnok și doamna Matevzic.

## ÎN FAPT

### I. ISTORICUL RECLAMANȚILOR ȘI CĂLĂTORIA ACESTORA PÂNĂ ÎN UNGARIA

7. Ambii candidați sunt resortisanți din Bangladesh. Potrivit informațiilor care datează din decembrie 2017, primul reclamant, domnul Ilias Ilias, locuiește în Udem, Germania, iar al doilea reclamant, domnul Ali Ahmed, în Barcelona, Spania.

8. La 15 septembrie 2015, reclamanții au ajuns în Ungaria din Serbia și au intrat în zona de tranzit Röszke, situată pe teritoriul maghiar, la frontiera dintre cele două țări. Cererile lor de azil depuse în aceeași zi au fost respinse ca inadmisibile în câteva ore, și a fost dispusă expulzarea reclamanților. În

urma apelului formulat de reclamanți, aceștia au petrecut 23 de zile în zona de tranzit, în timp ce se derulau procedurile. La 8 octombrie 2015, după pronunțarea deciziei definitive de respingere a cererilor de azil și de expulzare, aceștia au fost escortați din zona de tranzit și au trecut frontiera înapoi în Serbia.

9. Următorul rezumat al istoricului reclamanților se bazează pe toate declarațiile lor făcute în fața Curții. Se pare că anumite elemente nu au fost prezente în declarațiile făcute în fața autorităților maghiare sau au fost făcute numai în cursul celui de-al doilea set de proceduri judiciare interne ori au prezentat variații.

10. Primul reclamant s-a născut în Bangladesh în 1983. La vârsta de opt ani a rămas singur în Pakistan, fără familia sa. A locuit acolo până la vârsta de douăzeci și patru sau douăzeci și cinci de ani (cu excepția a trei luni, la vârsta de paisprezece ani, când susține că a fost expulzat în Afganistan, a fost ținut în detenție acolo și apoi a revenit în Pakistan). În copilărie, a lucrat ilegal într-un restaurant și mai târziu ca pescar și croitor. Susține că a fost supus la abuzuri în Pakistan, inclusiv din partea poliției, și a încercat să fugă în Iran, dar și acolo a fost supus la abuzuri în mod repetat și a revenit în Pakistan. În 2009 sau 2010, primul reclamant a mers în Bangladesh și a rămas acolo timp de un an sau puțin mai mult, trăind fără adăpost și fiind adesea supus la abuzuri de către poliție, din cauză că nu avea documente. În perioada respectivă, distribuia broșuri pentru BNP, un partid politic, și a început să primească amenințări din partea susținătorilor altui partid politic. În 2010 sau 2011, a fost expulzat de poliție în India, a stat acolo două săptămâni și apoi a trecut frontiera în Pakistan. După patru luni în Pakistan, a mers în Iran, unde a locuit și a lucrat timp de 18 luni. De acolo a mers în Turcia, a lucrat acolo încă 18 luni și i-a plătit pe traficanți să îl aducă în Grecia, unde a petrecut două luni și jumătate. În 2015, a trecut frontiera pe jos în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și apoi în Serbia, cu trenul. S-a aflat în Serbia pentru o perioadă nespecificată, dar aparent foarte scurtă, înainte de a intra în Ungaria.

11. Cel de-al doilea reclamant, născut în 1980, a locuit în Bangladesh până în 2010. A părăsit țara pentru că inundațiile din 2008 îi distruseseră casa și a rămas fără mijloace de subzistență, supraviețuind ca cerșetor. În 2010, a decis să meargă în India în căutarea unor perspective mai bune. Familia sa, care a rămas în Bangladesh, a fost ucisă în cursul inundațiilor din 2010. Al doilea reclamant a rămas în India timp de două luni și a mers apoi în Pakistan, unde timp de șase luni a fost prizonierul traficantilor. Grupul de traficanți l-a dus în cele din urmă cu un avion în Dubai, l-a pus să lucreze acolo timp de doi ani și apoi l-a dus cu o barcă în Iran. În Iran, a lucrat pentru aceiași traficanți timp de două luni, după care a fost dus de ei în Turcia, pe jos. În Turcia, a fost ținut prizonier de traficanți timp de două săptămâni, după care a fost transferat în Grecia. În Grecia, al doilea reclamant a lucrat timp de doi ani.

Aici l-a întâlnit pe primul reclamant și au plecat împreună către Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Serbia și Ungaria.

12. Limba maternă a ambilor reclamanți este dialectul Sylheti, bengalez, bengaleza fiind limba oficială din Bangladesh.

13. Ambii reclamanți înțeleg Urdu, iar primul reclamant vorbește această limbă. Se pare că reclamanții au declarat în fața autorității în domeniul azilului maghiare că înțeleg, de asemenea, limbile turcă și engleză.

14. Primul reclamant nu a mers niciodată la școală. Cel de-al doilea reclamant a terminat doar primii trei ani de școală și poate să citească și să scrie în Sylheti și bengaleză la un nivel de bază.

## II. ȘEDEREA RECLAMANȚILOR ÎN ZONA DE TRANZIT

15. Zona de tranzit Röscke, astfel cum era la momentul faptelor, era un complex compus din containere mobile și o mică zonă în aer liber, înconjurată de un gard de aproximativ patru metri înălțime, cu sârmă ghimpată deasupra. Întreaga zonă era păzită de ofițeri de poliție și gardieni înarmați. La momentul faptelor, solicitanții de azil erau ținuți în zona de cazare stabilită, compusă din aproximativ zece containere mobile (fiecare măsurând aproximativ 2,5 metri x 5,5 metri) echipate cu trei până la cinci paturi și un încălzitor electric. Există un container separat pentru scopuri sanitare și un container mai mare utilizat drept cameră comună, echipat cu mese și scaune. Zona de cazare era înconjurată de o mică zonă în aer liber (cu o lățime de aproximativ 2,5 metri și o lungime de 40-50 de metri). Erau puse la dispoziție apă caldă și rece și curent electric. Reclamanții primeau zilnic trei mese fără carne de porc, într-un container care servea drept cantină.

16. Potrivit reclamanților, nu au beneficiat de asistență socială sau medicală cât timp s-au aflat acolo. Nu exista acces la televiziune sau Internet, telefonie fixă sau alte facilități recreative.

17. Potrivit guvernului, medicii forțelor de apărare maghiare asigurau servicii medicale timp de două ore pe zi.

18. Potrivit Comitetului pentru Prevenirea Torturii („CPT”) al Consiliului Europei, paturile din zona Röscke aveau saltele, perne și așternuturi curate. Containerele de cazare aveau un bun acces la lumină naturală și artificială. În plus, în timpul zilei exista o mică zonă delimitată în fața containerelor la care resortisanții străini aveau acces nerestricționat pe timpul zilei. Instalațiile sanitare erau satisfăcătoare și se asigura asistență medicală (a se vedea infra, pct. 65).

19. Reclamanții nu puteau părăsi zona pentru a merge în restul teritoriului Ungariei. Se pare că puteau pleca în Serbia, dar părțile sunt în dezacord cu privire la consecințele juridice și practice ale unei asemenea alegeri.

### III. CERERILE DE AZIL ALE RECLAMANȚILOR ȘI EXAMINAREA ACESTORA

#### A. Prima decizie a autorității responsabile cu examinarea cererii de azil și apelul împotriva acesteia

20. Reclamanții au fost intervievați de Autoritatea pentru Cetățenie și Imigrație („autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil”) la scurt timp după sosire, cu asistența unui interpret care vorbea Urdu ca limbă străină. Interviuul primului reclamant a durat două ore, iar al celui de-al doilea, douăzeci și două de minute. În cursul interviurilor, au explicat istoricul plecării lor din Bangladesh și au oferit anumite detalii privitoare la călătoria lor. Primului reclamant i s-a pus la dispoziție în limba Urdu o broșură de două pagini cu informații privind procedura de azil.

21. Potrivit notelor emise de autoritățile maghiare în cursul interviurilor, Ungaria era prima țară în care ambii reclamanți depuseseră cereri de azil. În Serbia, primul reclamant nu s-a întâlnit cu niciun funcționar sau reprezentant al autorităților, și nici măcar nu a intenționat să ceară protecție în această țară. Cel de-al doilea reclamant s-a întâlnit o dată cu ofițeri de poliție în timp ce se afla în Serbia, dar nu a depus cerere de azil. Insistase să-și continue călătoria, iar poliția sârbă l-a lăsat să plece după ce a emis un document prin care i se ordona să părăsească țara.

22. În cursul interviului, primul reclamant a fost informat că are trei zile la dispoziție pentru a-și motiva decizia de a nu cere protecție în Serbia și pentru a explica de ce a considerat că posibilitatea de a solicita azil în Serbia era inexistentă sau inefficientă. Al doilea reclamant a fost, de asemenea, invitat, deși era în fapt o obligație imediată, să explice de ce credea că nu ar fi putut obține protecție în Serbia. Potrivit procesului-verbal al interviului, a răspuns că nu a cerut azil în respectiva țară deoarece dorea să își continue călătoria.

23. Prin două decizii separate, pronunțate în aceeași zi, 15 septembrie 2015, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil (fără să aștepte, în cazul primului reclamant, termenul de trei zile acordat pentru răsturnarea prezumției despre Serbia ca fiind „țară terță sigură”) a respins cererile de azil ale ambilor reclamanți, declarându-le inadmisibile pe motiv că Serbia trebuia considerată o „țară terță sigură”, potrivit decretului guvernamental nr. 191/2015 (VII.21.) și reclamanții nu au răsturnat această prezumție întrucât nici măcar nu luaseră în considerare posibilitatea de a depune o cerere de azil în Serbia. Autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil a dispus expulzarea reclamanților din Ungaria.

24. Reclamanții au contestat deciziile în fața Tribunalului administrativ și pentru litigii de muncă din Szeged. Instanța a stabilit o ședință în cauzele ambilor reclamanți pentru 21 septembrie 2015.

25. Reclamanții, prin intermediul reprezentanților ICNUR care aveau acces în zona de tranzit, au împuternicit doi avocați din cadrul Comitetului Helsinki Maghiar să îi reprezinte în procedura de control judecătoresc. Se pare că autoritățile nu au permis avocaților reclamanților să intre în zona de tranzit pentru a se consulta cu clienții lor până în seara zilei de 21 septembrie 2015, adică după ședința instanței.

26. Cu toate acestea, la 21 septembrie 2015, în ziua ședinței, avocații reclamanților au prezentat observații scrise, expuse pe mai multe pagini, și, de asemenea, și-au pledat oral cauza. Avocații au fost prezenți în sala de ședință din Szeged, în timp ce reclamanții au comunicat cu instanța prin intermediul legăturii video, cu ajutorul unui interpret din Urdu.

27. Ambii reclamanți au declarat că au primit un document din partea autorităților sârbe, scris în limba sârbă, pe care nu o înțelegeau, și că li s-a ordonat să părăsească teritoriul sârb. Ambii reclamanți au prezentat documentele pe care le primiseră de la autoritățile sârbe; în cazul primului reclamant, acest document nu conținea numele său, întrucât fusese emis pentru o altă persoană. În cursul ședinței, al doilea reclamant a susținut că el depusese cerere de azil în Serbia, însă cererea sa nu fusese examinată.

28. În observațiile lor scrise și orale, avocații reclamanților au susținut, în esență, că autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil încălcăse dispozițiile Directivei privind procedurile de azil (Directiva 2013/32/UE) pentru că nu au examinat în mod real întrebarea dacă Serbia putea fi considerată o „țară terță sigură” în situația specială a reclamanților. În opinia lor, deciziile fuseseră formale și nu se întemeiau pe o evaluare individualizată. De asemenea, reclamanții se plâneau că nu li s-a permis să beneficieze de termenul de trei zile prevăzut de lege pentru a contesta aplicarea principiului „țării terțe sigure”, întrucât autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil adoptase deciziile chiar în ziua primelor interviuri. Totodată, susțineau că deciziile nu au luat în considerare în mod adecvat informațiile relevante despre țara respectivă, în special rapoartele ICNUR și declarația ministrului sârb al Muncii și Afacerilor Sociale din 14 septembrie 2015, potrivit căreia Serbia nu va prelua solicitanții de azil din Ungaria.

29. În aceeași zi, instanța a anulat deciziile autorității responsabile cu examinarea cererii de azil și a retrimis cauza spre reexaminare. Aceasta s-a întemeiat pe art. 3(2) din decretul guvernamental și a argumentat că autoritatea de azil ar fi trebuit să analizeze mai amănunțit situația actuală din Serbia în ceea ce privește procedura de azil. De asemenea, ar fi trebuit să informeze reclamanții despre concluziile cu privire la acest aspect și să le acorde trei zile pentru a răsturna prezumția că Serbia este o „țară terță sigură” cu sprijinul consilierilor juridici.



## **B. A doua decizie a autorității responsabile cu examinarea cererii de azil și plângerile împotriva acesteia**

30. În procedura reînnoită în fața autorității responsabile cu examinarea cererii de azil, reclamantii au prezentat o opinie scrisă a unui psihiatru, care îi vizitase în zona de tranzit la 23 septembrie 2015 și îi intervievase cu sprijinul unui interpret care a participat telefonic la interviu. Psihiatrul a intervenit la cererea avocaților reclamantilor și a fost solicitat de Comitetul Helsinki din Ungaria. În opinia sa, psihiatrul afirma că primul reclamant părăsise Bangladesh în 2010 parțial din cauza unei inundații și parțial din cauza faptului că două partide politice încercau să îl recruteze. Fusese atacat și suferise vătămări din cauza refuzului de a proceda astfel. Psihiatrul observa că primul reclamant era orientat spațial, capabil să se concentreze și să rememoreze evenimentele, însă prezenta semne de anxietate, frică și disperare. Acesta a fost diagnosticat cu tulburare de stres posttraumatic („TSPT”). În privința celui de-al doilea reclamant, psihiatrul observa că acesta fugise din țara sa în urmă cu cinci ani și lucrase în străinătate, perioadă în care întreaga familie a murit în cursul unei inundații. Emigrase apoi în câteva țări pentru a-și reface viața. A constatat că este orientat spațial, fără pierderi de memorie, dar prezenta semne de depresie, anxietate și disperare. A fost diagnosticat cu TSPT și cu un episod de depresie. Psihiatrul nu a menționat necesitatea vreunui tratament medical sau psihologic. Cu toate acestea, aceasta era de părere că starea mentală a reclamantilor risca să se deterioreze din cauza izolării.

31. La 23 septembrie 2015, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil i-a informat telefonic pe reprezentanții legali ai reclamantilor despre faptul că urma să aibă loc o ședință peste două zile. Cu toate acestea, se pare că reprezentanții reclamantilor au considerat că nu este o citație valabilă și nu au participat la ședință.

32. În cursul ședinței în fața autorității responsabile cu examinarea cererii de azil din 25 septembrie 2015, reclamantii au decis să nu dea nicio declarație întrucât reprezentanții lor legali nu erau prezenți. Cu sprijinul unui interpret de Urdu, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil i-a informat pe reclamantii că au la dispoziție trei zile pentru a răsturna prezumția de țară terță sigură.

33. La 28 septembrie 2015, reprezentanții legali ai reclamantilor au prezentat autorității responsabile cu examinarea cererii de azil observații în care protestau împotriva modului în care au fost citați și au solicitat organizarea unei noi ședințe, la care să participe. De asemenea, afirmau că reclamantilor ar trebui să li se ofere o posibilitate adecvată de a comenta documentele pe baza cărora Serbia era considerată țară sigură.

34. La 30 septembrie 2015, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil a respins cererile de azil. A constatat că rapoartele redactate de psihiatru nu furnizaseră suficiente motive pentru a acorda reclamantilor

statutul de „persoane care merită un tratament special”, întrucât nu dezvăluiseră nicio nevoie specială care să nu poată fi îndeplinită în zona de tranzit. În ceea ce privește statutul Serbiei de „țară terță sigură”, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil a avut în vedere rapoartele relevante ale ICNUR și ale unei organizații neguvernamentale. În plus, a observat că reclamantii nu s-au referit la circumstanțe individuale prezente care să justifice afirmația potrivit căreia Serbia nu era o țară terță sigură în cazul lor și, prin urmare, că nu au reușit să răstoarne prezumția. Prin urmare, a fost dispusă expulzarea reclamantilor din Ungaria.

35. Reclamantii au solicitat controlul judecătoresc în fața Tribunalului administrativ și pentru litigii de muncă din Szeged. Aceștia susțineau în special că autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil și-a întemeiat deciziile pe informații de țară alese selectiv și interpretate în mod incorect. De asemenea, susțineau că, în opinia lor, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil era cea care trebuia să probeze că Serbia este o țară terță sigură pentru reclamantii și să justifice această constatare cu informații relevante privind țara în cauză și ale probe. Reclamantii susțineau că termenul de trei zile acordat pentru răsturnarea aplicării principiului țării terțe sigure nu putea nici măcar să înceapă să curgă legal, întrucât autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil nu își îndeplinise obligația de a-și proba afirmațiile în mod convingător. De asemenea, reclamantii susțineau că autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil nu verificase dacă autoritățile sârbe îi vor primi din nou pe teritoriul lor, aceasta constituind o condiție pentru aplicarea principiului „unei țări terțe sigure”. Totodată, făceau trimitere la diferite deficiențe procedurale.

36. La 5 octombrie 2015, instanța a confirmat deciziile autorității responsabile cu examinarea cererii de azil, prin decizii separate referitoare la primul, respectiv, la al doilea reclamant. Instanța a observat în special că, în cadrul procedurii reluate, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil a examinat, în conformitate cu recomandările instanței, dacă Serbia putea fi considerată în general o țară terță sigură pentru refugiați și a constatat, pe baza legislației relevante și a informațiilor de țară obținute, că este o țară sigură. Aceasta a examinat raportul Centrului pentru Drepturile Omului din Belgrad publicat în 2015, rapoartele din august 2012 și iunie 2015 emise de ICNUR despre Serbia, precum și alte documente prezentate de reclamantii. Instanța a stabilit pe baza acelor documente că Serbia îndeplinea cerințele art. 2(i) din legea privind dreptul de azil. Instanța era satisfăcută de faptul că autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil a stabilit în mod adecvat faptele și a respectat normele procedurale și că motivele deciziei sale au fost clar exprimate și rezonabile. Instanța a subliniat și că declarațiile date de reclamantii în cadrul ședințelor au fost contradictorii și incoerente. Primul reclamant a prezentat diferite motive pentru faptul că și-a părăsit țara și a dat declarații confuze despre primirea documentelor de la autoritățile sârbe. Documentul pe care l-a prezentat în cele din urmă nu conținea numele său și,

prin urmare, nu poate fi admis ca probă. În cursul procedurii administrative, acesta nu a făcut trimitere în niciun moment la comportamentul traficantilor de persoane înainte de audierea sa de către tribunal. Declarațiile celui de-al doilea reclamant erau incoerente în ceea ce privește chestiunea duratei șederii sale în Serbia și înaintarea unei cereri de azil. Reclamanții nu au făcut trimitere la niciun fapt concret care ar fi putut determina autoritatea să considere Serbia ca fiind nesigură în privința lor. Aceștia au contestat doar siguranța Serbiei în general, ceea ce era insuficient pentru răsturnarea prezumției.

37. Deciziile definitive au fost comunicate reclamanților la 8 octombrie 2015. Acestea erau scrise în limba maghiară, dar le-au fost explicate în limba Urdu. În cursul aceleiași zile, reclamanții au fost escortați de ofițeri de poliție în afara zonei de tranzit și apoi au intrat pe teritoriul Serbiei.

38. La 22 octombrie 2015, transcrierea ședinței judecătorești din 5 octombrie 2015 a fost transmisă avocatului reclamanților. La 10 decembrie 2015, avocatul a primit traducerea în limba bengaleză a deciziilor instanței adoptate în cadrul ședinței. La 9 martie 2016, cererile de revizuire formulate de reclamanți au fost respinse din motive procedurale, întrucât *Kúria* a hotărât că nu are jurisdicție pentru a examina astfel de cauze.

#### IV. EXPULZAREA RECLAMANȚILOR ÎN SERBIA LA 8 OCTOMBRIE 2015

39. Reclamanții au prezentat descrieri ale expulzării lor într-o notă din partea ICNUR și într-o scrisoare din partea unei organizații neguvernamentale sârbe ai cărei reprezentanți au fost prezenți, precum și într-un interviu video acordat de reclamanți dat în seara revenirii lor în Serbia cu sprijinul unui avocat al unei alte organizații neguvernamentale sârbe, prin intermediul unui interpret de Urdu. Guvernul pârât nu a contestat descrierile, susținând însă că reclamanții părăsiseră voluntar Ungaria.

40. Din aceste descrieri reiese că, în dimineața zilei de 8 octombrie 2015, angajații ICNUR s-au întâlnit cu reclamanții în zona de tranzit și le-au explicat că, în urma hotărârii pronunțate în cauza lor, puteau reveni voluntar în Serbia sau să facă recurs, caz în care urmau să fie ținuți în detenție timp de două luni. Reclamanții și-au exprimat dorința de a face recurs și de a rămâne în Ungaria și au semnat cererea de recurs. Angajații ICNUR au plecat. În primele ore ale după-amiezii, poliția și autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil le-au spus reclamanților, cu ajutorul unui afgan care vorbea limba Urdu, că instanța a decis că ei trebuie să se întoarcă în Serbia. Reclamanții au răspuns că nu doresc să plece în Serbia și că personalul ONU le-a spus că pot rămâne timp de două luni în Ungaria. Aceștia au predat o copie a cererii de recurs semnate, dar autoritățile au refuzat să îl accepte. Poliția a insistat și a afirmat că reclamanții pot alege între a pleca de bunăvoie sau a fi reținuți și predați forțat poliției sârbe. Reclamanții s-au simțit

amenințați și au crezut că riscă să fie supuși la acte de violență. Au decis să plece. Poliția le-a spus acestora să treacă în Serbia prin pădure, nu prin punctul oficial de control. În timp ce erau escortați din zona de tranzit, au sosit angajații ICNUR și au discutat cu poliția, care le-a spus că reclamanții au decis să părăsească de bunăvoie Ungaria și că nu vor fi escortați până la frontiera sârbă. Poliția de frontieră sârbă i-a informat pe angajații ICNUR și pe ofițerul maghiar de poliție că reclamanților nu li se va permite să intre în Serbia prin punctul oficial de control fără documente și că singura posibilitate va fi să încerce să intre prin „frontiera verde”. Reprezentantul ICNUR a dat telefoane pentru a se asigura că reclamanții sunt întâmpinați în cealaltă parte a frontierei. Reclamanții au fost escortați doar până la ieșirea din zona de tranzit și poliția maghiară le-a explicat că trebuie să meargă singuri, urmând drumul la dreapta, de-a lungul gardului. Nu s-a folosit forța. Angajații ICNUR au insistat și au primit în cele din urmă permisiunea de a le spune celor doi reclamanți că vor fi întâmpinați în partea sârbă a frontierei, motiv pentru care erau nevoiți să meargă în altă direcție – la stânga către autostradă și să treacă prin punctul de trecere a frontierei Horgos, către partea sârbă. Reclamanților li s-a comunicat acest lucru. Reclamanții au trecut frontiera astfel cum au primit instrucțiuni din partea ICNUR, nu prin pădure. Ofițerii sârbi de poliție erau prezenți atunci când au trecut frontiera și le-au spus să aștepte ca angajații ICNUR să vină să îi întâmpine. Reclamanții au fost întâmpinați de personalul ICNUR care le-a acordat ajutor.

## DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE RELEVANTE

### I. DREPTUL INTERN

#### A. Dreptul intern în vigoare la momentul relevant

41. Dispozițiile relevante din legea nr. LXXX din 2007 privind dreptul de azil („legea azilului”) prevedeau următoarele:

#### Articolul 2

„În înțelesul prezentei legi:

[...]

i) „țară terță sigură” înseamnă o țară în privința căreia autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil este convinsă că reclamantul este tratat în conformitate cu următoarele principii:

[...]

ib) în conformitate cu Convenția de la Geneva<sup>1</sup>, este respectat principiul nereturnării;

---

1. Convenția Organizației Națiunilor Unite privind statutul refugiaților, adoptată în 1951 la Geneva („Convenția de la Geneva”).

ic) este respectată și aplicată regula de drept internațional care interzice expulzarea într-o țară în care persoana în cauză ar fi supusă unui comportament definit la art. XIV(2) din legea fundamentală [și anume, în cazul în care ar risca să fie supusă la pedeapsa cu moartea, tortură sau orice alte forme de pedepse ori tratamente inumane]; și

id) există posibilitatea de a solicita recunoașterea statutului de refugiat; și persoanele recunoscute ca refugiate beneficiază de protecție în conformitate cu Convenția de la Geneva;

[...]

k) persoane care necesită un tratament special: minori neînsoțiți sau persoane vulnerabile – în special minori, persoane în vârstă sau cu dizabilități, femei însărcinate, părinți singuri care cresc minori și persoane care au fost supuse torturii, violurilor sau oricărei alte forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală – despre care s-a constatat, după o evaluare individuală, că au nevoi speciale.”

### Articolul 5

„(1) O persoană care solicită recunoașterea statutului de refugiat va avea dreptul:

a) să locuiască pe teritoriul Ungariei în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta lege [...];

[...]

c) să muncească [...] într-un loc de cazare [desemnat de autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil]...”

### Articolul 31/A, intitulat „Detenția solicitanților de azil”

„(1) Autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil poate, pentru a desfășura procedura de azil sau pentru a asigura transferul efectuat în temeiul Regulamentului Dublin – luând în considerare restricțiile prevăzute de art. 31/B – să plaseze în detenție persoana care solicită recunoașterea statutului de refugiat în cazul în care dreptul acesteia de ședere se bazează exclusiv pe depunerea unei cereri de recunoaștere a statutului de refugiat, atunci când

a) identitatea sau cetățenia persoanei care solicită recunoașterea statutului de refugiat este neclară, pentru a o stabili,

b) se desfășoară o procedură de expulzare a persoanei care solicită recunoașterea statutului de refugiat și se poate proba pe baza unor criterii obiective – inclusiv pe faptul că solicitantul a avut în prealabil posibilitatea de a depune cererea de azil – sau există un motiv întemeiat pentru a presupune că persoana care solicită recunoașterea statutului său solicită azil exclusiv pentru a amâna sau împiedica executarea expulzării,

c) faptele și circumstanțele care stau la baza cererii de azil trebuie stabilite și aceste fapte sau circumstanțe nu pot fi stabilite fără plasarea în detenție, în special în cazul în care există riscul ca solicitantul să fugă;

d) reținerea persoanei care solicită recunoașterea statutului de refugiat este necesară pentru protecția securității naționale sau ordinii publice,

e) cererea a fost depusă în cadrul unei proceduri desfășurate într-un aeroport sau

f) este necesar să se efectueze un transfer efectuat în temeiul Regulamentului Dublin și există un risc grav de evadare.

[...]"

#### Articolul 45

„(1) Principiul nereturnării prevalează în cazul în care, în țara sa de origine, persoana care solicită recunoașterea statutului de refugiat ar fi supusă persecuției bazate în special pe rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică sau ar fi supusă unui tratament interzis de art. XIV(2) din legea fundamentală[...].”

[...]

(3) În cazul respingerii unei cereri de recunoaștere sau de retragere a recunoașterii statutului de refugiat, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil declară dacă se aplică sau nu principiul nereturnării.”

#### Articolul 51

„(1) În cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile de aplicare a Regulamentelor de la Dublin, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil decide cu privire la admisibilitatea cererii de obținere a statutului de refugiat [...].

(2) O cerere nu este admisibilă dacă

[...]

d) cererea este reformulată și este făcută în lipsa unor circumstanțe sau fapte noi care să justifice recunoașterea solicitantului ca refugiat sau beneficiar de protecție subsidiară;

e) există o țară care este considerată țară terță sigură pentru solicitant [...]

(4) o cerere poate fi considerată inadmisibilă în conformitate cu alin. 2(e) numai în cazul în care:

(a) reclamantul a locuit într-o țară terță sigură și a avut posibilitatea să solicite protecție efectivă în țara respectivă, în conformitate cu alin. 2(i);

b) reclamantul a călătorit printr-o țară terță sigură și ar fi putut solicita protecție efectivă în conformitate cu alin. 2(i);

c) reclamantul are un membru de familie acolo [în această țară terță sigură] și i se permite să intre pe teritoriul său; sau

d) țara terță sigură a înaintat o cerere de extrădare a reclamantului.

(5) În cazul unei situații care intră sub incidența alin. 4(a) sau (b), solicitantului îi revine sarcina de a dovedi că nu a avut posibilitatea de a obține protecție efectivă în țara respectivă, în conformitate cu alin. 2(i).

[...]

(11) În cazul în care alin. 2(e) se aplică solicitantului, acesta poate furniza, de îndată ce a primit notificare sau în termen de cel mult trei zile de la notificare, probe că țara în cauză nu poate fi considerată țară de origine sigură sau țară terță sigură în situația sa individuală.”

**Articolul 51/A**

„În cazul în care țara de origine sigură sau țara terță sigură refuză să îl admită sau să îl primească înapoi pe reclamant, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil își retrage decizia și continuă procedura.”

**Articolul 53**

„[...]”

(2) Decizia de a declara cererea inadmisibilă [...] poate fi contestată în instanță. Cu excepția unei decizii bazate pe art. 51(2)(e), cererea de revizuire nu are efect suspensiv asupra executării deciziei.

[...]”

(4) Instanța pronunță o decizie în termen de opt zile de la data primirii cererii de reexaminare, în cadrul unei proceduri necontencioase, pe baza documentelor disponibile. Revizuirea acoperă atât examinarea faptelor, cât și a întregii game de aspecte juridice, astfel cum erau la momentul luării deciziei de către autoritatea administrativă. După caz, [instanța va asculta părțile în persoană].”

(5) Instanța nu poate modifica decizia autorității responsabile cu examinarea cererii de azil; decizia administrativă nelegală [...] este anulată și, dacă este necesar, instanța retrimite cauza în fața autorității responsabile cu examinarea cererii de azil pentru noi proceduri. Nu există căi de recurs împotriva deciziei instanței de închidere a procedurii.”

**Articolul 66**

„(2) Autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil își întemeiază decizia pe informațiile aflate la dispoziția sa sau suspendă procedura în cazul în care persoana solicită recunoașterea statutului de refugiat

[...]”

d) a părăsit locul de cazare sau locul de reședință desemnat pentru o destinație necunoscută timp de peste 48 de ore și nu își justifică în mod corespunzător absența;

[...]”

(4) Decizia de încetare a procedurii din unul dintre motivele enumerate la alin. 2(a)-(d) de mai sus nu poate fi contestată în instanță.

[...]”

(6) În termen de nouă luni de la notificarea ordonanței de suspendare a procedurii, reclamantul poate solicita continuarea procedurilor încheiate în temeiul alin. 2(b)-(d). Reclamantul poate înainta o astfel de cerere doar în persoană, în fața autorității responsabile cu examinarea cererii de azil. După primirea unei astfel de cereri de continuarea procedurilor, înaintată în timp util, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil continuă procedurile de la etapa procedurală care a precedat suspendarea. Reclamantul poate solicita o singură dată continuarea procedurilor.”

**Articolul 71/A**

„(1) În cazul în care un reclamant depune cererea înainte de a fi admis pe teritoriul Ungariei, într-o zonă de tranzit definită de legea privind frontierele de stat, se aplică dispozițiile prezentului capitol [privind procedura de recunoaștere ca refugiat sau

beneficiar de protecție subsidiară] [în consecință, cu diferențele specificate la prezentul articol].

(2) În cadrul procedurilor de frontieră, reclamantul nu are drepturile garantate în temeiul art. 5(1)(a) și (c).

(3) Autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil decide cu privire la admisibilitatea unei cereri într-o procedură accelerată, în termen de cel mult opt zile de la data depunerii acesteia. Autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil comunică de îndată decizia adoptată în cadrul procedurii.

(4) Atunci când nu a fost luată o decizie în termen de patru săptămâni, autoritatea pentru imigrație acordă intrarea în țară în conformitate cu prevederile legii.

(5) În cazul în care cererea nu este inadmisibilă, autoritatea pentru imigrație acordă intrarea în țară în conformitate cu prevederile legii.

(6) Dacă reclamantului i s-a acordat intrarea pe teritoriul Ungariei, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil procedează în conformitate cu normele generale.

(7) Normele privind procedurile în zona de tranzit nu se aplică persoanelor care beneficiază de tratament special.

[...]"

#### **Articolul 80/A, intitulat „Criza cauzată de imigrația în masă”**

„(1) Starea de criză cauzată de imigrația în masă poate fi declarată dacă:

a) numărul de persoane care sosesc în Ungaria și solicită recunoașterea statutului de refugiat depășește

aa) cinci sute de persoane pe zi în medie într-o lună sau

ab) șapte sute cincizeci pe zi în medie în două săptămâni succesive sau

ac) opt sute de persoane în medie într-o săptămână;

b) numărul de persoane care se află într-o zonă de tranzit din Ungaria – cu excepția persoanelor care contribuie la îngrijirea acestor străini – depășește

ba) o mie pe zi în medie într-o lună; sau

bb) o mie și cinci sute pe zi în medie pe parcursul a două săptămâni; sau

bc) o mie și șase sute pe zi în medie într-o săptămână;

(c) în afara cazurilor menționate la lit. (a) și (b), starea lucrurilor evoluează în ceea ce privește situația migrației care periclitează în mod direct siguranța publică, ordinea publică sau sănătatea publică dintr-un sat, oraș sau oraș, în special în cazul în care într-o locație de primire a străinilor sau o altă instituție care asigură cazarea unor astfel de străini și care se află într-un astfel de loc sau dacă la periferia acestuia se produc tulburări sau acte de violență.

(2) Starea de criză cauzată de imigrația în masă poate fi declarată prin decret guvernamental, la cererea șefului poliției naționale și a șefului autorității responsabile cu examinarea cererii de azil, precum și la propunerea ministrului responsabil. Starea de criză cauzată de imigrația în masă poate fi declarată pentru întregul teritoriu al Ungariei sau pentru o anumită parte a acesteia.

[...]"



42. La 15 septembrie 2015, guvernul a declarat stare de criză cauzată de imigrația în masă în ceea ce privește teritoriul județelor Bács-Kiskun și Csongrád, unde era situată zona de tranzit Röszke. La 18 septembrie 2015, domeniul de aplicare al stării de criză a fost extins la teritoriul județelor Baranya, Somogy, Zala și Vas. La 9 martie 2016, starea de criză a fost menținută și extinsă la întregul teritoriu al Ungariei, până la 7 septembrie 2018.

43. Dispozițiile relevante din legea nr. II din 2007 privind admiterea și dreptul de ședere al resortisanților țărilor terțe (denumită în continuare „legea imigrării”) prevăd următoarele:

#### Articolul 51

„(1) Returnarea sau expulzarea nu se ordonă și nu se execută pentru teritoriul unei țări care nu îndeplinește criteriile unei țări sigure de origine sau ale unei țări terțe sigure cu privire la persoana în cauză, în special în cazul în care resortisantul țării terțe riscă să fie persecutat din motive bazate pe rasă, religie, naționalitate, afiliere socială sau condamnare politică, sau pentru teritoriul unei țări sau frontiera unui teritoriu în privința căreia există motive considerabile de a se crede că resortisantul țării terțe riscă să fie supus unor tratamente interzise de art. XIV(2) din legea fundamentală [în special pedeapsa cu moartea, tortura sau alte forme de tratamente ori pedepse inumane (nereturnarea)].

(2) În cazul în care există o procedură de azil în curs pentru resortisantul unei țări terțe, nu se poate ordona sau executa returnarea sau expulzarea acestuia, sub rezerva condiției ca acesta să aibă dreptul, în temeiul unei legi separate, să locuiască pe teritoriul Ungariei.

[...]”

#### Articolul 52

„(1) Autoritatea pentru imigrație ține seama de principiul -nereturnării în procedurile care privesc ordonarea și executarea unei returnări sau expulzări.

[...]”

44. Decretul Guvernului nr. 191/2015. (VII. Decretul guvernului nr. 191/2015. (VII. 21.) privind definirea țărilor de origine sigure și a țărilor terțe sigure prevede:

#### Articolul 2

„Sunt considerate «țări terțe sigure» în sensul art. 2 i) din legea nr. LXXX din 2007 privind azilul statele membre ale Uniunii Europene și statele candidate să adere la Uniunea Europeană (cu excepția Turciei)<sup>2</sup>, statele membre ale Spațiului Economic European, toate statele din cadrul Statelor Unite ale Americii care nu aplică pedeapsa capitală, precum și următoarele țări:

---

2. Serbia este țară candidată din martie 2012 și Republica Macedoniei de Nord din decembrie 2005. Excepția referitoare la Turcia, încă în vigoare la momentul faptelor, a fost abrogată de la 1 aprilie 2016.

1. Elveția,
2. Bosnia-Herțegovina,
3. Kosovo,
4. Canada,
5. Australia,
6. Noua Zeelandă.

### Articolul 3

„[...]”

(2) Dacă, înainte de sosirea în Ungaria, persoana care solicită recunoașterea a locuit sau a călătorit prin una dintre țările terțe clasificate ca sigure pe lista UE sau prin secțiunea 2 de mai sus, el poate demonstra, în cursul procedurii de azil bazate pe legea azilului, că, în cazul său particular, nu a putut avea acces la protecție efectivă în țara respectivă în sensul art. (2) lit. i) din legea azilului.”

### **B. Modificări aduse dreptului intern în vigoare de la 28 martie 2017**

45. La 28 martie 2017, legea azilului a fost modificată, în special în ceea ce privește norme care trebuie aplicate în momentul declarării stării de criză cauzate de imigrația în masă. În conformitate cu noile norme, cererile de recunoaștere a statutului de refugiat pot fi depuse, cu unele excepții limitate, doar în zona de tranzit, iar solicitanții de azil trebuie să aștepte în zona de tranzit până când este luată o decizie, după examinarea cererilor lor pe fond [spre deosebire de situația reglementată de art. 71/A(5), nu li se permite să părăsească zona de tranzit, chiar dacă cererea nu este considerată inadmisibilă]. Termenul pentru calea de atac împotriva unei decizii de inadmisibilitate adoptate de autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil este de trei zile (spre deosebire de șapte zile, în conformitate cu normele ordinare). Spre deosebire de procedura ordinară la frontieră, art. 66(6) din legea azilului nu este aplicabil, iar solicitantul nu poate cere continuarea procedurii în cazul în care aceasta a fost întreruptă la ieșirea sa din zona de tranzit.

46. În ianuarie 2018, legile relevante au fost din nou modificate în legătură cu intrarea în vigoare a noii legi privind procedurile generale de administrație publică (legea nr. 150 din 2016) și noul Cod de Justiție administrativă (legea nr. 1 din 2017). Un alt amendament a fost introdus în iulie 2018.

## II. DREPTUL UNIUNII EUROPENE

### **A. Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare) („Directiva privind procedurile de azil”)**

47. În măsura în care este relevant, preambulul acestei directive prevede:

„[...]”

(38) Multe cereri de protecție internațională se fac la frontieră sau într-o zonă de tranzit a unui stat membru înainte de adoptarea unei decizii cu privire la intrarea solicitantului. Statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a prevedea proceduri de examinare a admisibilității și/sau a conținutului care să permită luarea unei decizii în acele locuri, în circumstanțe bine definite, referitoare la asemenea cereri.

(39) Atunci când se stabilește dacă există o situație de incertitudine în țara de origine a unui solicitant, statele membre ar trebui să se asigure că obțin informații precise și-actualizate din partea surselor relevante precum BESA, ICNUR, Consiliul Europei și alte organizații internaționale relevante. Statele membre ar trebui să se asigure că orice amânare a încheierii procedurii este în deplină conformitate cu obligațiile pe care și le-au asumat în temeiul Directivei 2011/95/UE și al articolului 41 din Carta, fără a aduce atingere eficienței și echității procedurilor din prezenta directivă.

[...]

(43) Statele membre ar trebui să examineze pe fond toate cererile, și anume să evalueze dacă solicitantul respectiv îndeplinește condițiile necesare pentru a obține protecție internațională în conformitate cu Directiva 2011/95/UE, cu excepția cazului în care prezenta directivă cuprinde dispoziții contrare, în special atunci când se poate presupune în mod rezonabil că o altă țară ar efectua examinarea sau ar asigura protecție suficientă. Statele membre ar trebui, în special, să nu aibă obligația de a evalua pe fond o cerere de protecție internațională atunci când o primă țară de azil a acordat solicitantului statutul de refugiat sau o protecție suficientă în alt mod și solicitantul va fi readmis în acea țară.

(44) De asemenea, statele membre ar trebui să nu aibă obligația de a evalua pe fond o cerere de protecție internațională în cazul în care se poate presupune în mod rezonabil că solicitantul, datorită unei legături suficiente cu o țară terță astfel cum este definită de legislația internă, va cere protecție în respectiva țară terță, și în cazul în care există motive să se considere că solicitantul va fi admis sau readmis în țara respectivă. Statele membre ar trebui să acționeze în acest mod numai atunci când solicitantul în cauză ar fi în siguranță în respectiva țară terță. Pentru a se evita circulația secundară a solicitanților, ar trebui stabilite principii comune pentru luarea în considerare sau desemnarea de către statele membre a țărilor terțe ca sigure.

(45) Pe de altă parte, cu privire la anumite țări terțe europene, care respectă standarde foarte înalte în ceea ce privește drepturile omului și protecția refugiaților, statelor membre ar trebui să li se permită să nu examineze sau să nu examineze în totalitate cererile de protecție internațională ale solicitanților care intră pe teritoriul lor din respectivele țări terțe europene.

(46) În situația în care statele membre aplică conceptele de țară sigură de la caz la caz sau desemnează țări ca fiind sigure prin adoptarea de liste în acest sens, acestea ar trebui

să țină seama, *inter alia*, de orientările și manualele operaționale și de informațiile privind țările de origine și activitățile, inclusiv de metodologia privind raportul de informare referitor la țara de origine menționate în Regulamentul (UE) nr. 439/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 mai 2010 privind înființarea unui Birou European de Sprijin pentru Azil, precum și de orientările relevante ale ICNUR.

(47) Pentru facilitarea schimbului periodic de informații cu privire la aplicarea națională a conceptelor de țară de origine sigură, de țară terță sigură și de țară terță europeană sigură, precum și o reexaminare periodică de către Comisie a utilizării acestor concepte de către statele membre și pentru pregătirea unei eventuale armonizări suplimentare în viitor, statele membre ar trebui să notifice sau să informeze periodic Comisia referitor la țările terțe cărora li se aplică aceste concepte. Comisia ar trebui să informeze în mod periodic Parlamentul European cu privire la rezultatul acestor reexaminări.

(48) Pentru a asigura aplicarea corectă a conceptelor de țară sigură în baza unor informații actualizate, statele membre ar trebui să efectueze reexaminări periodice ale situației din respectivele state pe baza unei serii de surse de informație, inclusiv, în special, informații din partea altor state membre, BESA, ICNUR, Consiliul Europei și alte organizații internaționale relevante. Atunci când statele membre devin conștiente de o schimbare semnificativă a situației drepturilor omului dintr-o țară desemnată de către acestea ca fiind sigură, statele membre ar trebui să se asigure că se efectuează o reexaminare a respectivei situații cât mai curând posibil, și, dacă este necesar, să reexamineze desemnarea respectivei țări ca fiind sigură. [...]"

48. În măsura în care este relevant, articolul 31, intitulat „Procedura de examinare”, prevede:

„[...]”

8. Statele membre pot prevedea accelerarea unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit, în conformitate cu articolul 43, în cazul în care:

[...]”

(b) deoarece solicitantul provine dintr-o țară de origine sigură în sensul prezentei directive; [...]"

49. Articolul 33, intitulat „Cereri inadmisibile, prevede următoarele:

„1. În afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 604/2013, statele membre nu au obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru a obține protecție internațională în conformitate cu Directiva 2011/95/UE, în cazul în care cererea este considerată inadmisibilă în temeiul prezentului articol.

2. Statele membre pot considera o cerere de protecție internațională ca inadmisibilă numai în cazul în care:

(a) un alt stat membru a acordat protecție internațională;

(b) o țară care nu este stat membru este considerată ca prima țară de azil a solicitantului, în temeiul articolului 35;

(c) o țară care nu este stat membru este considerată ca țară terță sigură pentru solicitant, în temeiul articolului 38;

(d) cererea este o cerere ulterioară, în cazul în care nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE; sau

(e) o persoană aflată în întreținerea solicitantului depune o cerere, după ce, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2), și-a dat consimțământul astfel încât cazul său să fie tratat în cadrul unei cereri făcute în numele său și nu există elemente de fapt referitoare la situația persoanei aflate în întreținere care să justifice o cerere separată.”

50. Articolul 34, intitulat „Norme referitoare la interviul privind admisibilitatea”, prevede, în măsura în care este relevant:

„1. Statele membre permit solicitanților să își prezinte opiniile cu privire la aplicarea motivelor menționate la articolul 33 în situațiile lor personale, înainte ca autoritatea responsabilă să decidă cu privire la admisibilitatea cererii. În acest scop, statele membre efectuează interviuri personale privind admisibilitatea cererii. Statele membre pot face o excepție numai în conformitate cu articolul 42, în cazul unei cereri ulterioare cererii. [...]”

51. Articolul 35, intitulat „Conceptul de primă țară de azil”, prevede următoarele:

„O țară poate fi considerată ca primă țară de azil pentru un anumit solicitant în cazul în care acesta:

(a) a fost recunoscut ca refugiat în țara respectivă și încă se poate prevala de protecția respectivă; sau

(b) beneficiază, cu alt titlu, de o protecție suficientă în țara respectivă, inclusiv de principiul nereturnării,

cu condiția să fie readmis/readmisă în țara respectivă.

La aplicarea conceptului de primă țară de azil la situația personală a unui solicitant, statele membre pot lua în considerare articolul 38 alineatul (1). Solicitantului i se permite să conteste aplicarea conceptului de primă țară de azil în situația sa personală.”

52. Art. 36 cu titlul: Conceptul de țară de origine sigură”, prevede următoarele:

„1. O țară terță desemnată ca țară de origine sigură în conformitate cu prezenta directivă poate fi considerată țară de origine sigură pentru un anumit solicitant, după o examinare individuală a solicitării, numai în cazul în care:

(a) acesta este resortisant al țării respective; sau

(b) acesta este un apatrid și anterior a avut reședința stabilă în țara respectivă și nu a prezentat motive serioase pentru ca țara să nu fie considerată țară de origine sigură în situația sa personală, ținând cont de condițiile pe care trebuie să la îndeplinească pentru a fi beneficiar de protecție internațională în conformitate cu Directiva 2011/95/UE.

2. Statele membre prevăd în legislația internă noi norme și modalități de aplicare a conceptului de țară de origine sigură.”

53. În măsura în care este relevant, articolul 36, intitulat „Conceptul de țară sigură”, prevede următoarele:

„1. Statele membre pot să aplice conceptul de țară terță sigură numai atunci când autoritățile competente au certitudinea că în țara terță respectivă un solicitant de protecție internațională va fi tratat în conformitate cu următoarele principii:

(a) viața și libertatea sa nu sunt amenințate din motive de rasă, religie, cetățenie, apartenență la un grup social sau opinii politice;

(b) nu există niciun risc de vătămare gravă, astfel cum este definit în Directiva 2011/95/UE;

(c) principiul nereturnării este respectat în conformitate cu Convenția de la Geneva;

(d) interdicția expulzării, prevăzută de dreptul internațional, cu încălcarea dreptului de a nu fi torturat și supus unor tratamente crude, inumane sau degradante, este respectată; și

(e) există posibilitatea de a solicita recunoașterea statutului de refugiat și, în cazul în care acest statut este acordat, de a beneficia de protecție conform Convenției de la Geneva.

2. Aplicarea conceptului de țară terță sigură se supune normelor prevăzute de dreptul intern, inclusiv:

(a) normelor care prevăd necesitatea existenței unei legături între solicitant și țara terță în cauză în baza căreia ar fi rezonabil ca persoana respectivă să se ducă în țara respectivă<sup>3</sup>;

(b) normelor privind metodologia prin care autoritățile competente se asigură că unei anumite țări sau unui anumit solicitant i se poate aplica conceptul de țară terță sigură. Această metodologie include examinarea de la caz la caz a siguranței țării pentru un anumit solicitant și/sau desemnarea de către statul membru a țărilor considerate, în general, sigure;

(c) normelor conforme cu dreptul internațional, care permit o examinare individuală pentru a stabili dacă respectiva țară terță este sigură pentru un anumit solicitant, ceea ce, cel puțin, permite solicitantului să conteste aplicarea conceptului de țară terță sigură pe motivul că țara terță nu este sigură în situația sa personală. De asemenea, solicitantului i se permite să conteste existența unei legături între el și țara terță în conformitate cu litera (a).

---

3. În ceea ce privește legătura dintre solicitant și țara terță și, prin urmare, dacă este rezonabil ca solicitantul să meargă în țara respectivă, Comisia Europeană a precizat că pot fi luați în considerare factori precum faptul că solicitantul a tranzitat prin țara terță sigură în cauză sau că țara terță este apropiată din punct de vedere geografic de țara de origine a solicitantului [Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind stadiul de realizare a acțiunilor prioritare din cadrul Agendei europene privind migrația, 10 februarie 2016, COM(2016)85 final, pag 18]. Cu toate acestea, în opinia ICNUR, simplul fapt de a tranzita țara nu reprezintă o „legătură suficientă” în sensul art. 38(2) din Directiva 2013/32/UE, cu excepția cazului în care există un acord oficial în scopul alocării responsabilității pentru stabilirea statutului de refugiat între țări cu sisteme și standarde comparabile în materie de azil (ICNUR, Considerații juridice privind returnarea solicitanților de azil și a refugiaților din Grecia în Turcia, ca parte a Cooperării UE-Turcia în combaterea crizei migrației, în temeiul conceptului de țară terță sigură și primă țară de azil, 23 martie 2016, pag. 6: „Tranzitul este adesea rezultatul unor circumstanțe fortuite și nu implică neapărat existența vreunei legături sau legături semnificative.”)

3. Atunci când pun în aplicare o decizie bazată exclusiv pe prezentul articol, statele membre:

(a) îl informează pe solicitant în mod corespunzător; și

(b) îi furnizează un document prin care autoritățile țării terțe sunt informate, în limba țării respective, despre faptul că cererea nu a fost examinată pe fond.

4. În cazul în care nu permite solicitantului să intre pe teritoriul său, statele membre se asigură că are acces la o procedură în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale prevăzute la capitolul II.”[...]

54. În măsura în care este relevant, articolul 39, intitulat „Conceptul de țară terță europeană sigură”, prevede următoarele:

„1. Statele membre pot prevedea ca nicio examinare sau nicio examinare completă a cererii de protecție internațională și a siguranței solicitantului în situația sa personală, în conformitate cu capitolul II, să nu aibă loc în cazurile în care o autoritate competentă a stabilit, pe baza elementelor de fapt, că solicitantul încearcă să intre sau a intrat ilegal pe teritoriul său venind dintr-o țară terță sigură în conformitate cu alineatul (2).

2. O țară terță poate fi considerată ca țară terță sigură în sensul alineatului (1) numai în cazul în care:

(a) a ratificat și respectă dispozițiile Convenției de la Geneva fără niciun fel de limitări geografice;

(b) dispune de o procedură de azil prevăzută de lege; și

(c) a ratificat Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și respectă dispozițiile acesteia, inclusiv standardele cu privire la căile de atac efective.

3. Solicitantului i se permite să conteste aplicarea conceptului de țară terță europeană sigură pe motiv că țara terță în cauză nu este sigură în situația sa personală.

4. Statele membre interesate prevăd în legislația internă normele de punere în aplicare a dispozițiilor de la alineatul (1) și consecințele deciziilor adoptate în temeiul acestor dispoziții cu respectarea principiului nereturnării, inclusiv derogări de la aplicarea prezentului articol din motive umanitare sau politice sau din motive referitoare la dreptul internațional public.

5. Atunci când pun în aplicare o decizie exclusiv în temeiul prezentului articol, respectivele state membre:

(a) îl informează pe solicitant în mod corespunzător; și

(b) îi furnizează un document prin care autoritățile țării terțe sunt informate, în limba țării respective, despre faptul că cererea nu a fost examinată pe fond.

6. În cazul în care o țară terță sigură nu îl readmite pe solicitant, statele membre se asigură că i se dă acces la o procedură în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II.

7. Statele membre informează periodic Comisia cu privire la țările cărora li se aplică acest concept în conformitate cu prezentul articol.”[...]

55. Articolul 43, intitulat „Proceduri la frontieră”, prevede următoarele:

„1. Statele membre pot prevedea proceduri, în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II, în vederea adoptării unei decizii la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre cu privire la:

- (a) admisibilitatea unei cereri depuse, în temeiul articolului 33, în aceste locuri; și/sau
- (b) fondul unei cereri într-o procedură în temeiul articolului 31 alineatul (8).

2. Statele membre se asigură că, în cadrul procedurilor prevăzute la alineatul (1), se ia o decizie într-un termen rezonabil. În cazul în care nu a fost luată o decizie în termen de patru săptămâni, solicitantului îi este permisă intrarea pe teritoriul statelor membre pentru ca cererea sa de azil să fie soluționată în conformitate cu celelalte dispoziții ale prezentei directive.

3. În cazul unor sosiri implicând un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care depun cereri de protecție internațională la frontieră sau într-o zonă de tranzit, care fac în practică imposibilă aplicarea la fața locului a dispozițiilor de la alineatul (1), procedurile respective pot fi aplicate pe perioada în care acești resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi sunt cazați în mod normal în locurile din apropierea frontierei sau a zonei de tranzit.”

56. În măsura în care este relevant, articolul 46, intitulat „Dreptul la o cale de atac efectivă”, prevede următoarele:

„1. Statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

- (a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie: [...]
- (ii) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2);
- (iii) luată la frontieră sau în zonele de tranzit ale unui stat membru în conformitate cu articolul 43 alineatul (1); (...)

3. Pentru a se conforma alineatului (1), statele membre se asigură că o cale de atac efectivă prevede examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE, cel puțin în cazul procedurilor privind căile de atac în fața unei instanțe de fond.”

57. În hotărârea din 21 decembrie 2011 în cauza N.S. și M.E. (C-411/10 și C-493/10), CEJ s-a pronunțat, *inter alia*, asupra conceptului de țări terțe europene sigure. A constatat că dreptul Uniunii împiedică aplicarea unei prezumții irefragabile conform căreia statul membru, pe care Regulamentul Dublin II îl desemnează drept responsabil, respectă drepturile fundamentale ale Uniunii. În special, CEJ a afirmat:

„103. [...] [S]impla ratificare a convențiilor de către un stat nu poate determina aplicarea unei prezumții irefragabile de respectare a acestor convenții de către statul respectiv. [...]

104. În aceste condiții, prezumția [...] potrivit căreia solicitanții de azil vor fi tratați în conformitate cu drepturile omului trebuie considerată ca fiind relativă.”

La pct. 103 din hotărâre, CEJ a subliniat în mod explicit că aceste constatări se aplică atât statelor membre, cât și statelor terțe.



**B. Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare) („Directiva privind condițiile de primire”)**

58. Articolul 8, intitulat „Detenția”, prevede următoarele:

„1. Statele membre nu plasează o persoană în detenție pentru unicul motiv că aceasta este un solicitant în conformitate cu Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.

2. Atunci când se dovedește a fi necesar și pe baza analizei individuale a fiecărui caz în parte, statele membre pot plasa un solicitant în detenție, în cazul în care nu se pot aplica efectiv măsuri mai puțin coercitive.

3. Un solicitant poate fi plasat în detenție numai în următoarele situații:

(a) pentru a stabili sau verifica identitatea sau cetățenia acestuia;

(b) pentru a stabili elementele pe care se bazează solicitarea de protecție internațională, care nu ar putea fi obținute fără a se lua măsura detenției, în special în cazul în care există un risc de sustragere a solicitantului;

(c) pentru a decide, în cadrul unei proceduri, asupra dreptului solicitantului de a intra pe teritoriu;

(d) în cazul în care acesta este plasat în detenție, supus procedurii de returnare, în temeiul Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în vederea pregătirii returnării și/sau a desfășurării procesului de îndepărtare și în cazul în care statul membru respectiv poate demonstra, pe baza unor criterii obiective, inclusiv faptul că acesta a avut deja posibilitatea să aibă acces la procedura de azil, că există motive întemeiate să se creadă că acesta introduce solicitarea de protecție internațională numai pentru a întârzia sau a submina executarea deciziei de returnare;

(e) în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice;

(f) în conformitate cu articolul 28 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid.

Motivele de detenție se prevăd în dreptul intern.

4. Statele membre se asigură că normele referitoare la alternativele la măsura detenției, precum prezentarea cu regularitate în fața autorităților, depunerea unei garanții financiare sau obligația de a rămâne într-un loc determinat, sunt prevăzute în dreptul intern.”

### **C. Acordul dintre Comunitatea Europeană și Republica Serbia privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală**

59. Acest acord, aprobat prin Decizia 2007/819/CE a Consiliului din 8 noiembrie 2007, prevede, în măsura în care este relevant:

„Articolul 3

Readmiterea resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor

1. La cererea unui stat membru și fără alte formalități decât cele prevăzute în prezentul acord, Serbia readmite toți resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care nu îndeplinesc sau nu mai îndeplinesc condițiile legale în vigoare pentru intrarea, prezența sau șederea pe teritoriul statului membru solicitant, cu condiția să se dovedească sau să se poată prezuma în mod întemeiat pe baza prezentării unor dovezi *prima facie* că persoanele în cauză:

[...]

(b) au intrat ilegal și direct pe teritoriul statelor membre după o perioadă de ședere pe teritoriul Serbiei sau după tranzitarea acestuia.

[...]

4. După aprobarea cererii de readmisie de către Serbia, statul membru solicitant eliberează persoanei a cărei readmisie a fost acceptată documentul de călătorie standard al UE în vederea expulzării.”

### **D. Recomandarea (UE) 2016/2256 a Comisiei Europene din 8 decembrie 2016 adresată statelor membre cu privire la reluarea transferurilor către Grecia în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013**

60. Pasajele relevante ale acestei recomandări prevedeau următoarele:

„(1) Transferul solicitanților de protecție internațională în Grecia în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului (denumit în continuare «Regulamentul Dublin») a fost suspendat de către statele membre începând cu 2011, ca urmare a două hotărâri pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și, respectiv, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) în care s-a constatat că sistemul elen de azil prezenta deficiențe care au condus la o încălcare a drepturilor fundamentale ale solicitanților de protecție internațională transferați din alte state membre în Grecia în temeiul Regulamentului (CE) nr. 343/2003 [...]. [...]

(8) În recomandările sale precedente, Comisia a subliniat îmbunătățirile pe care Grecia le-a adus cadrului său legislativ în scopul asigurării transpunerii în legislația națională a noilor dispoziții legale din Directiva 2013/32/UE privind procedurile de azil reformată și a unor dispoziții din Directiva 2013/33/UE privind condițiile de primire reformată. O nouă lege (Legea nr. 4375/2016) a fost adoptată de Parlamentul Greciei la 3 aprilie 2016. La 22 iunie 2016, Parlamentul a aprobat o modificare a Legii nr. 4375/2016, care, printre altele, a modificat dispozițiile referitoare la componența comitetelor de apel și la dreptul solicitanților de azil la o audiere în fața acestor comitete. La 31 august 2016, Parlamentul Greciei a adoptat, de asemenea, o lege privind copiii refugiați de vârstă școlară care se află în Grecia.

[...]

(33) Comisia recunoaște progresele importante realizate de Grecia, cu sprijinul Comisiei, al EASO, al statelor membre și al organizațiilor internaționale și neguvernamentale (ONG-uri), pentru a îmbunătăți funcționarea sistemului său de azil de la pronunțarea hotărârii *M.S.S.* în 2011. Cu toate acestea, Grecia se confruntă în continuare cu o situație dificilă în ceea ce privește gestionarea numărului mare de noi solicitanți de azil, determinată în special de punerea în aplicare a exercițiului de preînregistrare, de sosirea continuă și neregulamentară a migranților, deși la niveluri mai reduse decât nivelurile înregistrate înainte de luna martie 2016, și de responsabilitățile care îi revin în ceea ce privește punerea în aplicare a Declarației UE-Turcia. [...]

(34) Cu toate acestea, au fost realizate progrese semnificative de către Grecia în ceea ce privește instituirea structurilor instituționale și juridice esențiale pentru buna funcționare a sistemului de azil și există șanse mari să fie instituit un sistem de azil complet funcțional în viitorul apropiat, odată ce vor fi remediate toate deficiențele rămase, în special în ceea ce privește condițiile de primire și modul în care sunt tratate persoanele vulnerabile, inclusiv minorii neînsoțiți. Prin urmare, recomandarea de a se relua treptat transferurile pe baza unor asigurări individuale este oportună, luând în considerare capacitățile de primire și de tratare a cererilor în conformitate cu legislația UE relevantă și ținând seama de tratarea necorespunzătoare a unor categorii de persoane, în special a solicitanților vulnerabili, inclusiv a minorilor neînsoțiți. Mai mult, reluarea nu ar trebui să fie aplicată retroactiv și ar trebui să vizeze solicitanții de azil pentru care Grecia este responsabilă începând cu o anumită dată, pentru a se evita ca Grecia să fie supusă unei poveri de nesuportat. Ar trebui să se recomande ca această dată să fie 15 martie 2017.”

### III. RECOMANDĂRI ȘI ORIENTĂRI ALE CONSILIULUI EUROPEI

61. În 1997, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a emis Orientări privind aplicarea conceptului de țară terță sigură<sup>4</sup> pentru solicitanții de azil. Orientările prevăd că, pentru a evalua dacă o țară este o țară terță sigură în care un solicitant de azil poate fi trimis, toate criteriile indicate mai jos trebuie să fie îndeplinite în fiecare caz:

„a) respectarea de către țara terță a normelor internaționale privind drepturile omului referitoare la azil, astfel cum sunt stabilite de instrumentele universale și regionale, inclusiv respectarea interzicerii torturii, tratamentelor sau pedepselor inumane ori degradante;

b) respectarea de către țara terță a principiilor internaționale privind protecția refugiaților, astfel cum sunt incluse în Convenția din 1951 și în Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților, în special în ceea ce privește principiul *nereturnării*;

c) țara terță va asigura o protecție efectivă împotriva *returnării* și posibilitatea de a solicita și de a se beneficia de azil;

d) solicitantul de azil a obținut deja protecție efectivă în țara terță sau a avut ocazia, la frontieră sau pe teritoriul țării terțe, să ia legătura cu autoritățile țării respective pentru a solicita protecție înainte de a intra pe teritoriul statului membru în care depune cererea

---

4. Recomandarea nr. R (97) 22 a Comitetului de Miniștri către statele membre, care conține orientări privind aplicarea conceptului de țară terță sigură, 25 noiembrie 1997.

de azil sau, având în vedere circumstanțele personale ale solicitantului de azil, inclusiv relațiile sale anterioare cu țara terță, există probe clare privind admisibilitatea solicitantului de azil în țara terță”.

62. În plus, orientările indică faptul că:

„Statele ar trebui să adopte modalități care să prevadă informarea solicitantului de azil și, în măsura în care este necesar și în conformitate cu legislația existentă în materie de protecție a datelor sau, în lipsa unei astfel de legislații, cu consimțământul solicitantului de azil, autoritățile din țara terță, despre faptul că, atunci când o țară este considerată sigură în modul menționat anterior, cererile de azil nu sunt, în general, examinate pe fond.”

63. În 2009, Comitetul de Miniștri a solicitat, în Orientările sale privind protecția drepturilor omului în contextul procedurilor accelerate de acordare a azilului<sup>5</sup>, ca solicitantii de azil să aibă posibilitatea efectivă de a răsturna prezumția de siguranță a țării terțe, subliniind faptul că aplicarea acestui concept nu scutește un stat de obligațiile care îi revin în temeiul art. 3 din Convenție. De asemenea, a afirmat că criteriile menționate mai jos trebuie îndeplinite atunci când se aplică conceptul de țară terță sigură:

„a. țara terță a ratificat și implementat Convenția de la Geneva și Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților sau standarde juridice echivalente, precum și alte tratate internaționale relevante în domeniul drepturilor omului;

b. principiul *nereturnării* este respectat în mod efectiv;

c. solicitantul de azil în cauză are acces, în drept și în practică, la o procedură de azil completă și echitabilă în țara terță în vederea stabilirii necesității sale de protecție internațională; și

d. țara terță îl va admite pe solicitantul de azil.”

64. În Rezoluția 1471 (2005) privind procedura accelerată de azil în statele membre ale Consiliului European, Adunarea Parlamentară a Consiliului European a afirmat, *printre altele*:

„[...] [A]dunarea Parlamentară invită statele membre din Consiliul European:

[...]

8,2. în ceea ce privește conceptul de țară de origine sigură:

8,2 1 să asigure adoptarea unor garanții clare și demonstrabile care să garanteze accesul efectiv la o procedură de stabilire a azilului care să poată duce la acordarea statutului de refugiat sau la alte forme de protecție internațională;

8,2 2 să se asigure că sarcina probei nu revine solicitantului pentru a proba că o țară nu este sigură și că solicitantul are posibilitatea reală de a răsturna prezumția de siguranță;

8,2 3 să dea dovadă de prudență atunci când adoptă, în contextul propunerii de directivă a Consiliului European, o listă a țărilor de origine sigure care ar putea conduce

---

5. Comitetul de Miniștri, Orientări privind protecția drepturilor omului în contextul procedurilor accelerate de acordare a azilului, 1 iulie 2009, art. VI. A se vedea, de asemenea, nota de fundamentare, 28 mai 2009, CM(2009)51 add3.

la o reducere a standardelor de protecție pentru solicitanții de azil din țările în cauză și care ar putea submina conceptul de protecție a refugiaților, care se bazează mai degrabă pe situația individuală a solicitantului de azil decât pe o analiză generală și pe o evaluare a țării [...]”.

#### IV. RAPOARTE PRIVIND VIZITELE ȘI STUDIILE EFECTUATE DE ORGANISMELE INTERNAȚIONALE ȘI ORGANIZAȚIILE-NEGUVERNAMENTALE

##### A. În ceea ce privește Ungaria

65. Raportul către guvernul maghiar privind vizita efectuată în Ungaria de către Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratatelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante („CPT”) în perioada 21-27 octombrie 2015 conține următoarele pasaje:

„CPT observă eforturile depuse pentru furnizarea de informații de și asistență legală resortisanților străini aflați în centre de detenție și de azil. Cu toate acestea, lipsa de informații despre situația lor juridică, despre etapele viitoare în procedurile respective și durata detenției acestora au fost percepute de resortisanții străini ca fiind o problemă majoră în majoritatea unităților vizitate. [...]

În ceea ce privește garanțiile pentru protecția resortisanților străini împotriva returnării, CPT își exprimă îndoiala, având în vedere cadrul legislativ relevant și funcționarea sa practică, că procedurile de azil la frontieră sunt însoțite în practică de garanții adecvate, că oferă resortisanților străini posibilitatea reală de a-și prezenta cauza și că implică o evaluare individuală a riscului de rele tratamente în cazul expulzării.

[...]

Cele două zone de tranzit vizitate de delegația la Röske și Tompa se află pe teritoriul maghiar[...]. Containere diferite erau folosite drept birouri, săli de așteptare, sufragerie și unități sanitare (cu toalete, lavabouri, dușuri și cazane cu apă caldă) și aproximativ zece din acestea erau folosite pentru găzduirea cetățenilor străini. (În nota de subsol: Centrele sanitare erau într-o stare bună de funcționare și nu se impune niciun comentariu special.)

[...]

Toate containerele de cazare aveau dimensiunea de aproximativ 13 m<sup>2</sup> și erau dotate cu două până la cinci paturi, echipate cu saltele curate, perne și așternuturi. Containerele erau curate și aveau un bun acces la lumină naturală și artificială, precum și la încălzire electrică. În plus, în ambele zone de tranzit vizitate, exista în fața containerelor o zonă delimitată de restul spațiului zonei de tranzit, la care resortisanții străini aveau acces nerestricționat în timpul zilei.

Din ceea ce a putut observa delegația, resortisanții străini erau de regulă ținuți în zonele de tranzit doar pentru perioade scurte de timp (până la 13 ore) și aproape niciodată peste noapte. Acestea fiind spuse, în cazul în care resortisanții străini ar fi ținuți în zona de tranzit pentru perioade mai lungi de timp, capacitatea maximă de cazare a containerelor ar trebui redusă și ar trebui echipată cu mobilier de bază.

[...]

În ansamblu, delegația a avut o impresie în general favorabilă în privința facilităților de servicii medicale și asistență medicală generală oferite resortisanților străini, în toate unitățile vizitate.

[...]

În plus, câțiva dintre resortisanții străini reținuți întâlniți de delegație nu știau de dreptul lor de a avea acces la un avocat, fie și de unul numit *ex officio*. Câțiva dintre resortisanții străini au afirmat că ofițerii de poliție le-au spus că nu există un asemenea drept în Ungaria. În plus, majoritatea resortisanților străini care aveau un avocat *ex officio* numit se plâneau că nu au avut posibilitatea de a-și consulta avocatul înainte de a fi interogați de poliție sau în fața unei instanțe și că avocatul a rămas complet pasiv în cursul interogatoriului polițienesc sau al audierii instanței. În acest context, este de asemenea demn de remarcat faptul că mai mulți resortisanți străini au declarat că nu sunt siguri dacă au un avocat numit, întrucât o persoană necunoscută acestora a fost pur și simplu prezentă în cursul procedurii oficiale fără a vorbi cu aceștia și fără a spune nimic în interesul lor.

[...]

Cu toate acestea, majoritatea resortisanților străini intervievați de delegație au afirmat că nu au fost informați despre drepturile lor în momentul reținerii lor de către poliție (cu atât mai puțin într-o limbă pe care o puteau înțelege) și că toate documentele primite de la intrarea lor în țară erau în limba maghiară.

[...]

[...] mulți dintre resortisanții străini (inclusiv minori neînsoțiți) se plâneau de calitatea serviciilor de interpretare și, în special, că au fost obligați să semneze documente în limba maghiară, al căror conținut nu le-a fost tradus și pe care, prin urmare, nu îl înțelegeau.

[...]

[...] CPT are îndoieli serioase cu privire la faptul că procedurile de azil la frontieră sunt însoțite în practică de garanții adecvate, cu privire la posibilitatea reală a resortisanților străini de a-și prezenta cauza, care să implice o evaluare individuală a riscului de rele tratamente în cazul expulzării și care să ofere o protecție efectivă împotriva returnării, ținând cont, de asemenea, de faptul că, potrivit ICNUR, Serbia nu poate fi considerată țară sigură de azil din cauza deficiențelor sistemului său de azil, în special din cauza incapacității sale de a face față numărului tot mai mare de cereri de azil [...].

66. CPT a revizitat zona de tranzit Röske în octombrie 2017. În raportul vizitei, CPT menționa că zona a fost extinsă, dar că solicitanții de azil aveau libertatea să se deplaseze doar în sectorul în care se afla containerul lor. Incintele erau menținute într-o stare bună de igienă și erau depuse eforturi pentru a permite desfășurarea de activități. Cu toate acestea, aproape toate containerele erau utilizate la capacitate totală, ceea ce înseamnă că cinci persoane erau obligate să doarmă într-un container de 13 m<sup>2</sup>.

67. Într-un raport din 13 octombrie 2017 [SG/Inf(2017)33] privind misiunea sa de constatare din iunie 2017, ambasadorul Tomáš Boček, Reprezentantul Special al Secretarului General al Consiliului European pentru migrație și refugiați, a făcut, *inter alia*, următoarele observații despre zona de tranzit Röske. Acesta observa că zona era înconjurată de garduri din sârmă

ghimpată și era păzită permanent. Era împărțită în secțiuni, una desemnată pentru familii și alta pentru celibatari. Secțiunea pentru celibatari era alcătuită dintr-un singur rând de containere plasate unul în apropierea celuilalt, cu un coridor de aproximativ 2 metri. Persoanele care erau cazate în respectiva secțiune avea voie să meargă în alte părți ale zonei de tranzit doar pentru vizite medicale sau pentru a participa la interviurile cu autoritățile de azil și erau întotdeauna escortate de gardieni, chiar și în interiorul zonei de tranzit. De asemenea, la momentul vizitei sale din iunie 2017, autoritățile maghiare l-au informat pe Reprezentantul Special că durata medie a șederii în zonă era de 33 de zile, dar acesta a discutat cu persoane care au menționat perioade de izolare de două și chiar mai multe luni. Reprezentantul Special a descris, de asemenea, condițiile de trai din zona de tranzit și a menționat că igiena era bună, că erau oferite trei mese pe zi, inclusiv o masă fierbinte, și că era acordată asistență medicală de bază.

68. Într-un raport intitulat „Ungaria, țară de azil. Observații privind măsurile juridice restrictive și practicile ulterioare implementate între iulie 2015 și martie 2016”, publicat în mai 2016, ICNUR a făcut următoarele observații:

„19. În plus, astfel cum s-a menționat mai sus la art. 15, legea privind frontiera de stat se referă la solicitanții de azil ca fiind «cazați temporar» în zona de tranzit. Autoritățile maghiare susțin că acești indivizi nu sunt «reținuți» deoarece sunt liberi să părăsească zona de tranzit în orice moment în direcția din care provin. Cu toate acestea, astfel cum s-a subliniat mai sus la art. 16, acestora nu li se permite să intre în Ungaria. În opinia ICNUR, acest fapt restricționează sever libertatea de circulație și poate fi calificat drept detenție. Ca atare, ar trebui să fie reglementat, *inter alia*, de garanțiile privind detenția prevăzute în Directiva UE reformată privind condițiile de primire (DCP).

[...]

71. În orice caz, ICNUR își menține poziția adoptată în observațiile sale privind sistemul de azil sârb în august 2012, potrivit căreia solicitanții de azil nu trebuie returnați Serbiei. Deși numărul de solicitanți de azil care trec prin această țară a crescut considerabil între timp, sistemul său de azil rămânând cu o capacitate și mai mică de a răspunde standardelor internaționale decât înainte, multe dintre constatările și concluziile ICNUR din august 2012 rămân valabile. De exemplu, între 1 ianuarie și 31 august 2015, Curtea pentru Delicte din Kanjiža a sancționat 3 150 de resortisanți ai unor țări terțe readmiși în Serbia din Ungaria pentru ședere ilegală sau trecere ilegală a frontierei și i-a condamnat pe majoritatea acestora la plata unei amenzi. Acestor indivizi li se refuză dreptul de a (re)aplica pentru azil în Serbia.”

69. Un raport intitulat „Trecerea frontierelor: Noua procedură de azil la frontieră și restricțiile aduse accesului la protecție în Ungaria”, întocmit de Consiliul European pentru Refugiați și Exilați („ECRE”) la 1 octombrie 2015, conține următoarele pasaje:

„În cazul expulzării în Serbia [din Ungaria], persoanelor returnate li se interzice în practică accesul la procedura de azil și la condițiile de primire din Serbia. În momentul returnării, persoanele sunt judecate pentru trecerea ilegală a frontierei, infracțiune sancționată cu amendă sau închisoare. În practică, majoritatea persoanelor primesc un

avertisment și nu mai primesc altă sentință după condamnare. Cu toate acestea, hotărârea judecătorească este însoțită de o decizie ministerială care anulează dreptul de ședere al solicitantului de azil pe teritoriul Serbiei. În urma acestei decizii, solicitanții de azil nu mai au drept de ședere într-una din taberele de refugiați din țară și, întrucât nu au reședință înregistrată, nu pot să depună în mod oficial o cerere de azil în Serbia.

[...]

[...] [T]ransferurile către Ungaria îi expun pe reclamanți unui risc real de a fi deportați în cătușe către Serbia, ceea ce ar putea declanșa o practică de returnare indirectă sancționată de legislația în materie de drepturile omului. Tocmai pe această bază, o serie de transferuri în temeiul Regulamentului Dublin către Ungaria au fost suspendate de instanțele germane și austriece.

Având în vedere aplicabilitatea automată (retroactivă) a conceptului de «țară terță sigură» în ceea ce privește persoanele care intră prin Serbia și riscul returnării acestora ca urmare a repatrierii în Ungaria, ECRE solicită statelor membre să se abțină de la a transfera solicitanții de protecție internațională în Ungaria în temeiul Regulamentului Dublin.”

70. „Fișa tematică jurisprudențială, întocmită de ECRE: Prevenirea transferurilor în temeiul Regulamentului Dublin către Ungaria”, publicată în ianuarie 2016, conține următoarele pasaje:

„Un număr copleșitor de cauze recente menționează amendamentele legislative din august și septembrie la legea azilului din Ungaria, atunci când sunt împiedicate transferurile către această țară. Mai mult, modificările legislative maghiare au avut impact asupra schimbărilor de politică din alte părți, după cum demonstrează decizia Comisiei daneze de apel pentru refugiați din octombrie 2015, de a suspenda toate transferurile în temeiul Regulamentului Dublin către Ungaria.

[...]

Intrarea în vigoare în august și septembrie 2015 a legislației care crea temeiul juridic pentru construirea unui gard de protecție la frontiera dintre Ungaria și Serbia, coroborată cu noi modificări legislative care incriminau intrarea neregulamentară pe teritoriul țării și distrugerea gardului de protecției au avut ca rezultat crearea unui climat extrem de ostil față de solicitanții de azil, încălcarea dreptului la azil, a dreptului de acces efectiv la proceduri și neincriminarea refugiaților [...].

Impunerea unei proceduri de admisibilitate în zonele de tranzit, în special a unui motiv de inadmisibilitate legat de conceptul de țară terță sigură, s-a aflat în prim-planul majorității jurisprudenței. Decretul guvernamental 191/2015 desemnează țări precum Serbia ca fiind sigure, autoritățile maghiare declarând că toate cererile solicitanților de azil care vin prin Serbia sunt inadmisibile. Dată fiind situația zonelor de tranzit la frontiera maghiară-sârbă, peste 99% din cererile de azil, fără vreo examinare pe fond a cererilor de protecție, au fost respinse pe această bază de Oficiul pentru Imigrație și Naționalitate (OIN). În plus, încălcările procedurale evidente ale legislației UE pe care le produce acest proces au fost documentate de Comitetul Helsinki Ungaria, precum și de ECRE. Din ultimele statistici, acest proces este încă în plină desfășurare, iar Comisarul pentru Drepturile Omului a susținut că, între jumătatea lunii septembrie și sfârșitul lunii noiembrie 2015, 311 din cele 372 decizii de inadmisibilitate adoptate atât la frontieră, cât și în cadrul procedurilor accelerate au fost întemeiate ca atare pe baza conceptului de țară terță sigură. Având în vedere lipsa clară a unei căi de recurs efective disponibile împotriva unei asemenea decizii și interdicția de intrare imediată pentru o



perioadă de 1 sau 2 ani, diverși actori, precum și sistemul judiciar au afirmat că Ungaria își încalcă obligațiile legate de principiul nereturnării.”

71. Amnesty International a afirmat în raportul său din 2015, intitulat „Izolați. Încălcarea drepturilor refugiaților și imigranților de către Ungaria” („Fenced Out, Hungary’s Violations of the Rights of Refugees and Migrants”):

„Oamenii care rămăseseră blocați la punctul de trecere a frontierei Röszke/Horgoš începând din 15 septembrie aveau, teoretic, opțiunea de a solicita azil [...]. O dată sau de două ori pe oră, un ofițer de poliție însoțit de un traducător care vorbea arabă, Farsi și Urdu, deschidea ușa containerului și permitea aleatoriu grupurilor de două până la cinci persoane să intre în «zona de tranzit». Oamenii intrau în zona de tranzit presupunând că li se va permite în acest fel să intre în Ungaria. [...] [C]u toate acestea, majoritatea erau returnați direct în Serbia. Restul au rămas blocați în tabăra provizorie din zona de frontieră, sperând că frontiera se va deschide la un moment dat. Unii au renunțat și au părăsit zona imediat, alții au rămas câteva zile înainte de a trece în Croația, întrucât devenise evident că frontiera va rămâne închisă pe termen nelimitat. Un bărbat dintr-un grup de 50 de sirieni care călătoreau împreună a părăsit tabăra provizorie de la Röszke/Horgoš la 16 septembrie 2015 [aparent în direcția Serbia], a declarat Amnesty International: „Nu am încercat [să intrăm] în «zonele de tranzit». Am auzit că toți cei care au încercat au eșuat și ne temeam că nu putem încerca în altă parte [din cauza înregistrării în Sistemul de Informații Schengen].”

## B. În ceea ce privește Serbia

72. Din 2001, Serbia este parte la Convenția din 1951 privind statutul refugiaților și la Protocolul din 1967 la aceasta.

73. Un raport intitulat „Serbia, țară de azil: Observații privind situația solicitanților de azil și a beneficiarilor de protecție internațională din Serbia”, întocmit în august 2012 de ICNUR, conține următoarele pasaje:

„37. Lista țărilor terțe sigure adoptată de guvernul Serbiei este, în opinia ICNUR, excesiv de lungă și aplicată într-un mod prea general [...].

38. Oficiul pentru Azil aplică «conceptul de țară terță sigură» tuturor solicitanților-de azil care au trecut prin țările de pe listă, fără a asigura garanții adecvate în cazuri individuale, cum ar fi garantarea readmiterii și accesul la procesul de azil în așa-numita țară terță sigură.

[...]

75. Riscul expulzării către țările de origine este relativ mic pentru persoanele transferate în Serbia în cadrul acordurilor de readmisie. Potrivit informațiilor ICNUR, deși Serbia are acorduri de readmisie cu Comunitatea Europeană și o serie de acorduri bilaterale cu UE și alte state, resortisanții străini sunt transferați în Serbia doar din Ungaria, Croația și Bosnia și Herțegovina. La primirea lor de către poliția de frontieră din Serbia în momentul returnării, resortisanții țărilor terțe sunt aduși în mod curent în fața instanțelor locale și condamnați pentru trecerea ilegală a frontierei fie la închisoare pe termen scurt (10 până la 15 zile), fie la plata unei amenzi (de regulă, echivalentul a 50 de euro). Aceștia primesc de regulă ordinul de a părăsi teritoriul Serbiei în decurs de trei zile, dar acest lucru nu este aplicat. Întrucât nu există nici o procedură de expulzare în vigoare, sunt în general lăsați să plece pe cont propriu și mulți își reiau drumul către Europa de Vest.

76. Cu toate acestea, ICNUR a primit rapoarte în noiembrie 2011 și, din nou, în februarie 2012, potrivit cărora imigranții transferați din Ungaria în Serbia erau urcați în autobuze și transportați direct în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei. [...] Au existat alte relatări potrivit cărora poliția sârbă a adunat imigranții ilegali din Serbia și i-a trimis, în același mod, înapoi în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei.

[...]

79. [...] În ciuda unor îmbunătățiri treptate, în special în privința standardelor de primire, sistemul de azil din Serbia nu a reușit să facă față recentelor creșteri ale numărului de solicitanți de azil. Acest fapt a relevat deficiențe semnificative în ceea ce privește personalul, expertiza, infrastructura, implementarea legislației și sprijinul guvernamental. [...] Sistemul actual nu este, în mod evident, capabil să proceseze numărul tot mai mare de solicitanți de azil într-un mod conform cu normele internaționale și ale UE. Aceste deficiențe, privite în combinație cu faptul că nu a existat o recunoaștere unică a statutului de refugiat din aprilie 2008, sugerează cu tărie că sistemul de azil în ansamblul său nu îi recunoaște în mod adecvat pe cei care au nevoie de protecție internațională.

80. Este necesar să se instituie o procedură echitabilă și eficientă în materie de azil, care să fie nu doar conformă cu cadrul legislativ existent, ci și capabilă să proceseze în mod adecvat cererile din partea numărului tot mai mare de solicitanți de azil, într-un mod care să respecte standardele internaționale. [...]

81. Până când un astfel de sistem nu va fi complet instituit în Serbia, din motivele expuse mai sus, ICNUR recomandă ca Serbia să nu fie considerată țară terță sigură de azil și ca, prin urmare, țările să nu trimită solicitanții de azil înapoi în Serbia pe această bază”.

74. Un raport intitulat „Raport de țară: Serbia”, actualizat la 31 decembrie 2016, redactat de AIDA, baza de date cu informații despre azil, publicat de ECRE, afirma că „adoptarea noii legi [sârbe] a azilului, prevăzută inițial pentru 2016, a fost amânată”.

75. În raportul său [SG/Inf(2017)33] din 13 octombrie 2017 privind misiunea sa de constatare din iunie 2017, ambasadorul Tomáš Boček, Reprezentantul Special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați, a făcut, *inter alia*, următoarele observații despre Serbia:

„Rapoartele ONG-urilor [...] sugerează că în 2016 au existat expulzări sumare și colective ale străinilor din Serbia în «Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei» și Bulgaria. În cursul misiunii noastre, autoritățile sârbe au confirmat că au existat cazuri de expulzări de refugiați și imigranți din Serbia în țările vecine menționate mai sus [...].

Trebuie subliniat faptul că majoritatea covârșitoare a celor care și-au exprimat intenția de a cere azil în Serbia nu doresc să rămână în această țară, întrucât scopul lor final este să ajungă în alte țări europene. Prin urmare, aceștia nu depun cereri de azil în Serbia sau abandonează procedurile de azil în cazul în care au făcut acest lucru. În primele șase luni ale anului 2017, 3 251 de persoane și-au exprimat intenția de a solicita azil, dintre care doar 151 au depus cereri de azil. [...]”

76. Potrivit Centrului pentru Drepturile Omului din Belgrad, o organizație-negvernamentală a acordat, în perioada 1 aprilie 2008-31 decembrie 2014, statut de refugiat unui număr de șase persoane și protecție

subsidiară unui număr de douăsprezece persoane (BCHR, Dreptul la azil în Republica Serbia 2014, pag. 20)

77. Potrivit „deciziei guvernului sârb de stabilire a listei țărilor sigure de origine și țări terțe sigure”, Monitorul Oficial al Republicii Serbia, nr. 67/2009, care era aplicabilă în 2015, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Grecia și Turcia, printre altele, sunt considerate țări terțe sigure.

### **C. În ceea ce privește Republica Macedonia de Nord**

78. Un raport intitulat „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, țară de azil”, întocmit în august 2015 de ICNUR, conține următoarele pasaje:

„5. Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei are o lege națională a azilului, legea privind azilul și protecția temporară. Această lege a fost modificată substanțial în 2012, versiunea modificată intrând în vigoare în 2013. ICNUR a participat la procesul de elaborare, în efortul de a se asigura că legislația este conformă cu standardele internaționale. Legea include în prezent multe prevederi-cheie ale Convenției din 1951. În plus, dispozițiile privind protecția subsidiară din legislație sunt conforme cu standardele relevante ale UE. Legea prevede, de asemenea, anumite drepturi, similare cu cele ale cetățenilor țării, celor care beneficiază de protecție internațională, precum și asistență juridică gratuită în toate etapele procedurii de azil. Cu toate acestea, unele prevederi esențiale nu sunt încă conforme standardelor internaționale. Ca răspuns la o creștere bruscă a migrației ilegale, legea privind azilul și protecția temporară a fost modificată recent pentru a reforma reglementările anterioare restrictive în ceea ce privește solicitarea de azil în fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, care expunea solicitanții-de azil riscului de detenție arbitrară și de respingere la graniță. Noile modificări, adoptate la 18 iunie 2015, introduc o procedură de înregistrare a intenției de a depune o cerere de azil la frontieră, protejează solicitanții de azil împotriva riscului returnării și le permite acestora intrarea și șederea pe teritoriul țării în mod legal pentru un scurt termen de 72 de ore, înainte de a-și înregistra în mod oficial cererea de azil.

[...]

46. În ciuda acestor evoluții pozitive, ICNUR consideră că, în practică, persistă deficiențe semnificative în sistemul azilului. La momentul redactării, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei nu era în măsură să asigure accesul solicitanților de azil la o procedură de azil echitabilă și eficientă. [...] Procedurile inadecvate de acordare a azilului au ca rezultat rate scăzute de recunoaștere a statutului de refugiat, chiar și pentru minoritatea solicitanților de azil care rămân în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, în așteptarea rezultatului solicitării de azil a acestora.”

## **ÎN DREPT**

### **I. EXCEPȚIILE PRELIMINARE RIDICATE DE GUVERNUL PÂRÂT**

#### **A. Excepția privind termenul de șase luni, în temeiul art. 35 § 1 din Convenție**

79. Astfel cum a procedat în fața Camerei, guvernul pârât a reiterat excepția potrivit căreia plângerea formulată în temeiul art. 13, coroborat cu

art. 3, privind pretinsa lipsă a unor căi de recurs în ceea ce privește condițiile de viață din zona de tranzit Rösztke a fost depusă în afara termenului de șase luni prevăzut la art. 35 § 1 din Convenție. Reclamanții au invitat Marea Cameră să adopte concluzia Camerei potrivit căreia plângerea fusese depusă la timp și era admisibilă.

80. Potrivit art. 35 § 4 din Convenție, Curtea poate respinge cererile pe care le consideră inadmisibile „în orice etapă a procedurii”. Prin urmare, chiar și în etapa de fond și sub rezerva art. 55 din Regulament, Marea Cameră poate revizui decizia de declarare a admisibilității unei cereri [a se vedea, de exemplu, *Fábián împotriva Ungariei* (MC), nr. 78117/13, pct. 89, 5 septembrie 2017, cu trimiterile citate].

81. Curtea observă că, în prezenta cauză, termenul de șase luni prevăzut la art. 35 § 1 din Convenție a început să curgă în privința capătului de cerere în litigiu la 9 octombrie 2015, la o zi după ce reclamanții au părăsit zona (a se vedea supra, pct. 8) și a expirat la 8 aprilie 2016 [a se vedea *Sabri Güneş împotriva Turciei* (MC), nr. 27396/06, pct. 44, 29 iunie 2012].

82. Chestiunea decisivă este dacă acest capăt de cerere a fost formulat în observațiile prezentate la termen. În fața Camerei, reclamanții au făcut trimitere la mai multe pasaje din scrisoarea lor din 25 septembrie 2015, precum și la formularul cererii din 13 octombrie 2015, susținând că acestea conțineau capătul de cerere în discuție. Camera a considerat că respectivul capăt de cerere a fost formulat în scrisoarea reclamanților din 25 septembrie 2015 și, prin urmare, la termen (a se vedea pct. 3 și 92-95 din hotărârea Camerei).

83. În special, reclamanții au făcut trimitere la următorul pasaj din scrisoarea din 25 septembrie 2015 (originalul în limba engleză):

„Dispozițiile interne ale dreptului maghiar în vigoare nu permit instanțelor să examineze legalitatea privării de libertate, condițiile în care reclamanții/resortisanții țărilor terțe sunt ținuti în zona de tranzit sau să impună o limită privind durata detenției.”

84. Curtea observă că acest pasaj figurează într-o subsecțiune a scrisorii legată doar de întrebarea dacă șederea în zona de tranzit a constituit privare de libertate în sensul art. 5 din Convenție. Aceeași scrisoare din 25 septembrie 2015, care are 15 pagini, conține o subsecțiune separată cu privire la condițiile materiale din zona de tranzit și la pretinsa încălcare a art. 3 în această privință, dar nu se poate găsi nicio mențiune cu privire la lipsa unei căi de recurs efectiv. În aceste circumstanțe, rezultă că menționarea „condițiilor în care reclamanții [...] sunt ținuti în zona de tranzit” din pasajul relevant menționat mai sus însemnau condiții care aveau efect asupra întrebării dacă a existat privare de libertate în sensul art. 5 și legalitatea acesteia. O trimitere la art. 13 poate fi constatată doar în scrisoarea din 25 septembrie 2015, în ceea ce privește căile de recurs împotriva ordinului de expulzare care îi privea pe reclamanți.

85. Potrivit jurisprudenței Curții, este necesar să se indice temeiul faptic al plângerii și natura pretinsei încălcări a Convenției pentru a formula o

plângere și pentru a întrerupe derularea termenului de șase luni [a se vedea *Fábián*, citată anterior, pct. 94, *Abuyeva și alții împotriva Rusiei*, citată anterior, nr. 27065/05, pct. 222, 2 decembrie 2010 și *Allan împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 48539/99, 28 august 2001]. În temeiul pct. 7 din Instrucțiunile practice cu privire la cererea individuală, emise de președintele Curții în conformitate cu art. 32 din Regulamentul Curții, în vigoare la data la care reclamanții au depus formularul cererii din 13 octombrie 2015, reclamanții aveau obligația să-și expună capetele de cerere și să ofere informații care „trebuie să fie suficiente pentru a permite Curții să stabilească natura și domeniul de aplicare al cererii”. Expresiile ambigue sau cuvintele izolate nu sunt suficiente pentru a accepta că a fost formulat un anumit capăt de cerere.

86. În prezenta cauză, Marea Cameră consideră că pasajul citat anterior este prea ambiguu pentru a fi interpretat ca formulând capătul de cerere în discuție.

87. Marea Cameră a examinat, de asemenea, restul observațiilor reclamanților din 25 septembrie și 13 octombrie 2015, dar nu este în măsură să constate un capăt de cerere în temeiul art. 13, coroborat cu art. 3, legat de pretinsa lipsă a unor căi de recurs în ceea ce privește condițiile de viață din zona de tranzit Röske. În această privință, este semnificativ că aceste observații au fost formulate de un avocat și conțineau o motivare detaliată, organizată în subsecțiuni separate pentru fiecare capăt de cerere formulat. Este foarte puțin probabil ca, în cazul în care reclamanții ar fi intenționat să formuleze capătul de cerere în discuție, să procedeze astfel fără să i se dedice un punct sau o subsecțiune separată. Prin urmare, Curtea constată că reclamanții nu au formulat acest capăt de cerere în septembrie sau octombrie 2015.

88. Capătul de cerere a fost menționat pentru prima dată în observațiile reclamanților în răspunsul din 29 august 2016, la mult timp după expirarea termenului de șase luni. A fost formulat din nou mai târziu, în observațiile suplimentare ale reclamanților din 28 noiembrie 2016.

89. Rezultă că excepția preliminară a guvernului trebuie admisă și că capătul de cerere formulat în temeiul art. 13, coroborat cu art. 3, legat de pretinsa lipsă a unor căi de recurs în ceea ce privește condițiile de viață din zona de tranzit Röske, trebuie declarat inadmisibil în temeiul art. 35 § 4 din Convenție ca fiind depus după expirarea termenului de șase luni prevăzut la art. 35 § 1.

## **B. Excepția cu privire la statutul de victimă al reclamanților**

90. Guvernul pârât a reiterat în fața Marii Camere excepția sa cu privire la statutul de victimă al reclamanților, în legătură cu capătul de cerere formulat în temeiul art. 3 din Convenție, legat de expulzarea lor în Serbia. Observând că reclamanții nu s-au plâns în niciun stadiu autorităților sârbe sau

Curții cu privire la expulzare sau la rele tratamente în Serbia, guvernul a susținut că aceasta era proba concludentă a faptului că reclamanții nu erau în pericol în momentul desfășurării procedurii de azil din Ungaria și, prin urmare, a concluzionat că nu puteau pretinde în niciun moment că ar fi fost victime, în sensul art. 34 din Convenție, ale pretensei încălcări a art. 3.

91. Reclamanții nu au fost de acord, așa cum o făcuseră și în fața Camerei. Camera a respins excepția ridicată de guvern și a declarat capătul de cerere formulat în temeiul art. 3 ca fiind admisibil (a se vedea pct. 103-107 din hotărârea Camerei).

92. Curtea consideră că problema ridicată în excepția guvernului – dacă exista sau nu un risc real de rele tratamente în cazul expulzării în Serbia – privește probabil conținutul capătului de cerere al reclamanților în temeiul art. 3, dar nu și cerința statutului de victimă prevăzută la art. 34 din Convenție.

93. În ceea ce privește această cerință, este suficient să se observe că reclamanții au fost direct afectați de actele și acțiunile incriminate prin faptul că decizia de expulzare era obligatorie și executorie și că a fost urmată de expulzarea lor din Ungaria în Serbia. În aceste condiții, reclamanții puteau pretinde că au fost victime ale presupusei încălcări a Convenției, în ceea ce privește expulzarea lor (a se vedea abordarea Curții, de exemplu, în *Vijayanathan și Pusparajah împotriva Franței*, 27 august 1992, pct. 43-47, Seria A nr. 241-B).

94. Observând, în plus, că guvernul nu a susținut existența altor evenimente, precum măsuri adoptate de autoritățile maghiare în favoarea reclamanților și recunoașterea unei încălcări care să conducă la pierderea statutului lor de victime [a se vedea *Murray împotriva Țărilor de Jos* (MC), nr. 10511/10, pct. 83, 26 aprilie 2016], Curtea respinge excepția preliminară formulată de guvern legată de cerința existenței statutului de victimă, prevăzută la art. 34 din Convenție.

### **C. Excepția întemeiată pe faptul că Ungaria a aplicat dreptul Uniunii în speță**

95. Guvernul pârât a susținut că Ungaria a acționat în conformitate cu dreptul Uniunii, ceea ce limitează competența Curții.

96. Curtea reamintește că, și atunci când aplică dreptul Uniunii, statele contractante trebuie să respecte obligațiile ce le revin prin aderarea la Convenție. Cu toate acestea, atunci când sunt îndeplinite două condiții – lipsa oricărei marje de manevră din partea autorităților interne și desfășurarea întregului potențial al mecanismului de supraveghere prevăzut de dreptul Uniunii – obligațiile respective trebuie evaluate în lumina prezumției de conformitate cu Convenția, astfel cum consacră jurisprudența Curții [a se vedea *Avotiņš împotriva Letoniei* (MC), nr. 17502/07, pct. 105, 23 mai 2016, cu trimiterile citate]. Statul rămâne pe deplin responsabil în temeiul Convenției pentru toate actele care nu intră sub incidența obligațiilor sale

legale internaționale stricte [a se vedea *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi împotriva Irlandei* (MC), nr. 45036/98, pct. 157, CEDO 2005-VI].

97. În speță, dreptul relevant al Uniunii (a se vedea supra, pct. 47-58) constă în directive care nu impun Ungariei obligația de a acționa în modul în care a făcut-o, în special ținându-i pe reclamanți în zona de tranzit, interzicându-le intrarea în Ungaria, hotărând să nu evalueze fondul cererii lor de azil, bazându-se pe existența unei țări terțe sigure, și declarând că Serbia este o țară terță sigură. Autoritățile maghiare și-au exercitat marja de apreciere acordată în temeiul dreptului Uniunii, iar măsurile incriminate adoptate de acestea nu se încadrează în obligația juridică internațională strictă a Ungariei. În consecință, prezumția de protecție echivalentă a sistemului juridic al Uniunii nu se aplică în speță, iar Ungaria este pe deplin responsabilă în temeiul Convenției pentru actele incriminate [a se vedea, pentru un rezultat similar, *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei* (MC), nr. 30696/09, pct. 340, CEDO 2011].

## II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 3 DIN CONVENȚIE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE EXPULZAREA RECLAMANȚILOR ÎN SERBIA

98. Reclamanții au susținut că expulzarea lor în Serbia i-a expus unui risc real de tratamente contrare art. 3 din Convenție, care prevede:

„Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.”

### A. Hotărârea Camerei

99. Camera a observat că, între ianuarie 2013 și iulie 2015, Ungaria nu a considerat Serbia ca fiind o țară terță sigură și că guvernul nu a prezentat nicio explicație sau motive convingătoare pentru schimbarea acestei atitudini, în special având în vedere rezervele ICNUR și organizațiile pentru drepturile omului internaționale, extrem de respectate. Camera a observat, de asemenea, că autoritățile maghiare nu au încercat să confirme că, dacă reclamanții ar fi returnați în Serbia, ar putea fi expulzați apoi în Grecia, unde condițiile de primire pentru solicitanții de azil încalcă standardele Convenției. Luând, de asemenea, în considerare alte deficiențe procedurale, Camera a constatat că reclamanții nu s-au bucurat de garanții eficiente pentru a-i proteja de riscul real de a fi supuși unor tratamente inumane ori degradante, cu încălcarea art. 3.

## **B. Argumentele părților**

### *1. Reclamanții*

100. Reclamanții au susținut că expulzarea lor în Serbia i-a expus unui risc real de tratamente contrare art. 3, întrucât (a) exista riscul să nu fie admiși pe teritoriul Serbiei sau să nu li se permită accesul la o procedură de azil, (b) exista riscul de a fi returnați în cătușe și (c) nu exista nicio perspectivă de acces la facilități adecvate de primire sau protecție adecvată, ținând seama de vulnerabilitatea lor.

101. În special, autoritățile maghiare știau că reclamanților nu li se va permite să intre și să rămână pe teritoriul Serbiei, dar, cu toate acestea, i-au expulzat, încălcând procedurile prevăzute de acordul de readmitere aplicabil și fără a obține asigurări din partea autorităților sârbe. În ziua expulzării reclamanților, autoritățile maghiare i-au lăsat singuri pe teritoriul maghiar, în afara zonei de tranzit, și i-au obligat să treacă ilegal frontiera în Serbia. În plus, exista o practică cunoscută din partea autorităților sârbe, documentată de Ombudsmanul sârb în octombrie 2014 și de ICNUR în 2016, de a nu permite persoanelor returnate din Ungaria să solicite azil sau să aibă acces la condițiile de primire. Printre alte practici din Serbia observate de organismele ONU și ONG-uri se număra condamnarea penală a resortisanților din țările terțe readmiși pentru trecere ilegală a frontierei, în ciuda statutului de solicitant de azil, și riscul de a fi supuși la hărțuire și abuzuri. În plus, procedura de azil sârbă prezenta deficiențe grave.

102. Reclamanții, făcând trimitere la rapoartele întocmite de organismele ONU și de ONG-uri, au susținut că riscul returnării în cătușe și al expulzării din Serbia în Republica Macedonia de Nord și ulterior în Grecia era susținut de documente. Oficiul pentru Azil din Serbia a confirmat într-o scrisoare din octombrie 2016 că conceptul de țări terțe sigure era aplicat fără a solicita garanții privind accesul pe teritoriul acestor țări și procedurile lor de azil. Lista sârbă a țărilor terțe sigure includea Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Grecia și Turcia, iar solicitanții de azil erau returnați de regulă, într-adevăr chiar în mod automat, în aceste țări.

103. În continuare, reclamanții au susținut că autoritățile maghiare trebuie să fi avut cunoștință de faptul că persoanele aflate în situația lor nu vor avea acces în centrele de primire din Serbia și că, în orice caz, respectivele facilități și condiții erau deficiente.

104. În opinia reclamanților, dreptul maghiar relevant și procesul decizional în cauza lor nu au fost adecvate, nu au oferit garanțiile necesare și nu au asigurat în practică căi de recurs efective.

105. În special, în cauza reclamanților, atât procedura de azil inițială, cât și cea reinnoită au fost efectuate în grabă, iar termenul pentru recursuri a fost de doar șapte zile, ceea ce i-a privat pe reclamanți de dreptul de a răsturna prezumția că Serbia era o țară terță sigură, în cazul lor. În plus, fiecare reclamant a fost intervievat o singură dată în cadrul primei proceduri, fără



posibilitatea de a primi informații prealabile sau asistență juridică. Reclamanții nu au putut să se consulte cu un avocat înainte primei ședințe, iar avocatul lor nu a fost informat în mod corespunzător cu privire la momentul ședinței în cadrul celei de-a doua proceduri, reînnoită. Interpretarea nu s-a făcut în limba maternă a reclamanților, și a fost de o calitate slabă. Reclamanții nu au primit în niciun stadiu informații procedurale adecvate într-o limbă pe care să o înțeleagă sau informații despre probele care fuseseră utilizate ca temei pentru aplicarea regulii privind siguranța unei țări terțe, în cazul lor. În plus, atât autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil, cât și tribunalul din Szeged nu au luat în considerare informațiile și argumentele legale care le-au fost prezentate. În decizia sa din 5 octombrie 2015, tribunalul din Szeged și-a limitat controlul la întrebarea dacă autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil a respectat hotărârea judecătorească anterioară. În sfârșit, reclamanții au fost scoși din zona de tranzit fără notificarea corectă a deciziilor relevante, după respingerea dreptului lor de a introduce o cerere de control jurisdicțional împotriva potențialelor decizii de deportare și expulzare.

106. În opinia reclamanților, cererile lor de azil au fost respinse numai pe baza aplicării automate a listei guvernamentale de țări terțe sigure. Autoritățile nu au examinat rapoartele disponibile pe scară largă, din surse sigure, cu privire la deficiențele sistemului de azil sârb și realitățile de la fața locului, precum și circumstanțele individuale ale reclamanților. Deși s-a făcut trimitere la trei rapoarte în cea de-a doua decizie a autorității responsabile cu examinarea cererii de azil, concluziile formulate contraveneau constatărilor raportului. În plus, în loc să examineze riscurile în eventualitatea unei returnări ulterioare în Serbia, autoritățile s-au limitat la a menționa că reclamanții nu au prezentat probe privind relele tratamente la care au fost supuși anterior sau refuzul de a li se oferi protecție efectivă în timpul tranzitului lor prin Serbia. Având în vedere raportul medical privind sănătatea mintală a reclamanților, autoritățile ar fi trebuit să examineze informațiile privind condițiile inadecvate de primire, în special în cazul celor returnați în Serbia, despre care se știa că sunt tratați diferit de noii sosiți în această țară.

107. În sfârșit, reclamanții au susținut că, întrucât evaluarea autorităților nu a respectat standardele Convenției, guvernul pârât nu putea susține în speță că nu existau riscuri în temeiul art. 3. De asemenea, guvernul pârât nu putea pretinde că reclamanții nu aveau o pretenție întemeiată pe art. 3 cu privire la țara lor de origine: aceasta era o speculație inacceptabilă, întrucât procedura de inadmisibilitate în cazul reclamanților excludea orice evaluare a riscurilor în raport cu țara de origine.

## 2. Guvernul pârât

108. Guvernul a subliniat importanța distincției dintre dreptul de a solicita azil, recunoscut în dreptul internațional, și pretinsul drept de a fi admis într-o țară preferată în vederea solicitării azilului. Pentru a evita menținerea

percepției false potrivit căreia exista dreptul de a cere azil în țara care oferă cea mai bună protecție, era necesar să se adopte o interpretare atentă și realistă a oricărui posibil risc de returnare și a pragului de gravitate care declanșează aplicarea art. 3.

109. În opinia guvernului, ICNUR a încercat să atenueze consecințele catastrofelor umanitare, susținând dreptul la azil și forțând statele să adopte standarde de protecție tot mai ridicate. Acest demers a fost susținut de ONG-uri și organizații umanitare, precum și de cei care își doresc mână de muncă ieftină în Europa. Cu toate acestea, într-o eră a globalizării, percepția că oricine are dreptul de a se stabili în UE pentru a se bucura de beneficiile unui stat social s-a răspândit rapid și a devenit imposibilă stoparea pătrunderii falșilor refugiați pe teritoriul UE, respectând totodată standardele recomandate de ICNUR. Imposibilitatea practică de a-i expulza pe imigranții fără documente, care nu aveau drept la protecție internațională, a făcut ca imigrația să nu mai poată fi controlată. Acest fapt a provocat tensiuni sociale, un sentiment de neputință și un sentiment de pierdere a suveranității în statele afectate. Introducerea cererilor multiple de azil a deturnat resursele de la căutarea unor soluții colective de către comunitatea internațională pentru relocarea refugiaților sau îmbunătățirea situației acestora în prima țară sigură. În acest sens, introducerea de cereri multiple de azil contravine art. 17 din Convenție.

110. Guvernul a considerat că doar revenirea la normele „dreptului internațional consacrat” ar putea preveni escaladarea crizei migrației europene. O soluție la problemele globale ale migrației poate fi găsită în acțiunea colectivă a statelor suverane doar dacă acestora li se restabilește capacitatea de a preveni în mod efectiv abuzurile.

111. Guvernul a subliniat că reclamanții nu se confruntau cu niciun pericol în țara lor de origine, Bangladesh. Relatările lor despre circumstanțele lor personale și călătoriile lor spre Europa de Vest au fost contradictorii și readaptate periodic pentru a răspunde pretențiilor lor. Întrucât reclamanții nu au probat *prima facie* că au fost persecutați în țara lor de origine, nu exista niciun risc de returnare din partea Serbiei.

112. Guvernul a susținut că legislația maghiară adoptată în 2015 se întemeia pe o posibilitate prevăzută de dreptul Uniunii. Ungaria considera Serbia, țară candidată la UE, ca fiind o țară terță sigură, deoarece Serbia a fost de acord să respecte toate tratatele internaționale relevante și cerințele UE și a beneficiat de sprijinul UE pentru reforme și pentru a îmbunătăți facilitățile de acordare a azilului. În orice caz, dreptul maghiar stabilește doar o prezumție, care poate fi răsturnată în cazuri individuale. Un reclamant poate fi trimis înapoi într-o țară terță doar în cazul în care autoritățile sunt convinse că returnarea nu va duce la expulzarea directă sau indirectă. Amendamentul legislativ din 2015 care adaugă Serbia pe lista țărilor terțe sigure a fost necesar în fața valului fără precedent de migrație, agravat de abuzul dreptului de azil, inclusiv din partea falșilor solicitanți de azil și a introducerii cererilor multiple

de azil din partea solicitanților de azil autentici. Acest fapt a contribuit la accelerarea și eficientizarea procedurilor de acordare a azilului, menținându-se în același timp garanțiile aplicabile.

113. Rata scăzută a cererilor de azil admise în Serbia nu este rezultatul unui sistem de azil deficitar, ci a faptului că solicitanții de azil părăsesc Serbia înainte de încheierea procedurilor. În 2015 (până la 31 iulie), 66 428 de persoane au solicitat azil în Serbia la frontiere și au fost direcționați către centrele de primire a refugiaților, însă doar 486 dintre aceștia s-au prezentat în centrele respective. Restul au părăsit Serbia înainte ca procedura de azil să poată fi încheiată sau chiar să poată fi declanșată. Un fenomen similar a existat în Ungaria până în martie 2017, când autoritățile începuseră să inițieze etapa de fond a procedurii de azil în zonele de tranzit de la graniță: dacă anterior rata de recunoaștere a cererilor de azil în Ungaria era de 0,5%, aceasta a crescut de atunci la 46%.

114. În plus, nu au existat rapoarte ale ICNUR și nici cauze în fața Curții care să indice faptul că Serbia a încălcat principiul nereturnării. Raportul ICNUR din august 2012, citat în hotărârea Camerei, nu preciza că Serbia nu a respectat principiul nereturnării. Dimpotrivă: pct. 75 din raport menționa că riscul expulzării era relativ mic și că solicitanții de azil, chiar și cei readmiși, puteau, în general, să își continue drumul către Europa de Vest. Camera a ignorat constatarea respectivă. Camera a invocat în mod eronat pct. 76 din respectivul raport, potrivit căruia, în 2011-2012, imigranții ilegali returnați în Serbia de autoritățile maghiare fuseseră returnați de autoritățile sârbe în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei: raportul nu specifica dacă respectivii imigranți ilegali erau solicitanți de azil sau imigranți economici sau dacă solicitaseră azil în Serbia. În plus, raportul ICNUR a fost elaborat în 2012, în timp ce, în 2014, legislația sârbă privind azilul a fost modificată, iar sistemul și facilitățile de azil au fost îmbunătățite cu sprijinul financiar al UE. În plus, autoritățile responsabile cu examinarea cererii de azil din Ungaria au oferit motivări ample atunci când nu au fost de acord cu unele dintre constatările rapoartelor invocate de reclamanti, în special cu privire la Raportul ICNUR din 2012.

115. Reclamantii au avut posibilitatea de a răsturna prezumția de țară terță sigură aplicată în cauza lor, dar au formulat doar obiecții generale, fără a invoca un risc individual. Acest fapt nu a fost surprinzător, având în vedere declarațiile contradictorii referitoare la întrebarea dacă primul reclamant primise documente de la autoritățile sârbe, în ceea ce îi privește pe traficanții de persoane menționați de acesta prima dată în cursul ultimei ședințe, și în ceea ce privește durata șederii celui de-al doilea reclamant în Serbia și dacă acesta a solicitat sau nu azil în această țară. Contrar afirmațiilor reclamanților, sarcina probei nu a fost răsturnată, întrucât nu li s-a solicitat să probeze deficiențele situației în materie de azil din Serbia, în general. Faptele relevante de interes general fuseseră luate în considerare din oficiu de autoritățile maghiare, fără ca reclamantii să fie obligați să le probeze.

Reclamanții nu aveau decât obligația de a preciza modul în care fuseseră direct afectați de pretinsele deficiențe.

116. Faptul că reclamanții nu fuseseră predați autorităților sârbe în cadrul unei proceduri de readmitere, ci pur și simplu reîntraseră în Serbia, nu îi împiedicase să solicite azil în Serbia dacă doreau aceasta: se aflau în aceeași situație juridică cu cea a solicitanților de azil care intraseră ilegal din alte state. În plus, reclamanții au precizat că nu au avut nicio intenție să solicite azil în Serbia, ceea ce a făcut ca pretinsele deficiențe ale sistemului de azil din Serbia să fie lipsite de relevanță.

117. În sfârșit, în ceea ce privește riscul de tratamente contrare art. 3 din cauza condițiilor de primire din Serbia, nu exista nimic care să sugereze că reclamanții ar fi rămas fără alimente, condiții proaste de igienă sau adăpost. ICNUR nu a observat cazuri grave de neglijență precum cele observate în Grecia.

### C. Terții intervenienți

118. Guvernul bulgar a susținut că, în cauzele de expulzare și de returnare, pentru a angaja responsabilitatea indirectă a statului expulzator, Curtea trebuia în primul rând să analizeze existența unui risc real de rele tratamente în țara de origine. În cazul în care solicitanții de azil au fost returnați într-o țară terță „intermediară”, Curtea ar trebui să analizeze, în plus, dacă condițiile de viață și de detenție ale solicitanților de azil au atins în țara respectivă pragul de gravitate prevăzut de art. 3. Constatarea unei încălcări fără o examinare riguroasă a aspectelor de mai sus deschide calea către un aflux de plângeri și riscă să blocheze sistemul de azil. Guvernul bulgar a considerat că, în cazul expulzării într-un stat parte la Convenție, responsabilitatea statului expulzant ar trebui să fie angajată doar în circumstanțe extrem de excepționale, precum în *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, în ceea ce privește Grecia.

119. Guvernul polonez a considerat, *inter alia*, că, în ceea ce privește afirmațiile privind riscul de rele tratamente într-o țară de destinație, este, în principiu, obligația străinului să prezinte dovezile relevante și să transmită probe autorităților naționale. Autoritățile naționale nu ar trebui să fie considerate responsabile pentru încălcarea obligațiilor lor internaționale în cazul în care au efectuat o evaluare minuțioasă a riscurilor potențiale, cu respectarea principiului *nereturnării*. Guvernul polonez a susținut, de asemenea, că statele membre ale UE aveau dreptul, în temeiul Directivei privind procedurile de azil, să adopte liste cu țări terțe sigure și a subliniat, în această privință, că ordinea juridică a Uniunii asigură respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv prin supravegherea și controlul instituțiilor Uniunii.

120. Guvernul rus a subliniat că, prin faptul că nu a examinat motivele pentru care se solicită azil, Curtea a estompat distincția dintre migranți și refugiați, subminând protecția care le este necesară acestora din urmă.

121. ICNUR a transmis un rezumat al dreptului Uniunii și internațional relevant în privința conceptului de țară terță sigură. A susținut în special că acest concept se putea aplica în cazul în care o persoană ar fi putut solicita protecție internațională într-un stat în care a intrat „anterior”, dar nu a făcut acest lucru. Statul expulzant trebuie să evalueze caracterul adecvat al expulzării pentru fiecare persoană în parte, cu respectarea deplină a garanțiilor procedurale aplicabile, indiferent de orice desemnare generală a țării terțe ca fiind sigură. O astfel de evaluare ar trebui să includă întrebări precum posibilitatea ca statul terț să readmită persoana, să îi acorde acces la o procedură echitabilă și efectivă pentru stabilirea oricărei nevoi de protecție internațională, să permită persoanei să rămână pe teritoriul său și să îi acorde un tratament în conformitate cu dreptul internațional, inclusiv principiul protecției împotriva returnării.

122. În intervenția lor comună, Consiliul Olandez pentru Refugiați, Consiliul European pentru Refugiați și Comisia Internațională a Juriștilor au oferit o imagine de ansamblu a dreptului Uniunii relevante și a dreptului internațional privind principiul nereturnării, conceptul de țară terță sigură și privarea de libertate în contextul azilului.

#### **D. Motivarea Curții**

##### *1. Responsabilitatea Ungariei pentru expulzarea reclamanților*

123. În măsura în care guvernul a susținut că reclamanții părăsiseră zona de tranzit voluntar, ceea ce poate fi înțeles ca o obiecție, în sensul că Ungaria nu era responsabilă pentru expulzarea lor, Curtea observă că exista o decizie obligatorie prin care se dispunea expulzarea reclamanților și, de asemenea, consideră că modul în care au revenit reclamanții în Serbia indică faptul că nu au făcut acest lucru de bunăvoie (a se vedea supra, pct. 40). Prin urmare, expulzarea reclamanților din Ungaria este imputabilă statului pârât.

##### *2. Principii relevante*

###### **(a) Principii generale în cauzele de expulzare**

124. Interzicerea tratamentelor inumane ori degradante, consacrată de art. 3 din Convenție, este una dintre valorile fundamentale ale societăților democratice. Reprezintă, de asemenea, o valoare a civilizației, strâns legată de respectarea demnității umane, parte din însăși esența Convenției [a se vedea *Khlaifia și alții împotriva Italiei* (MC), nr. 16483/12, pct. 158, 15 decembrie 2016].

125. Statele contractante au dreptul, în temeiul dreptului internațional consacrat și sub rezerva obligațiilor prevăzute prin tratate, inclusiv prin Convenție, să controleze intrarea, șederea și expulzarea străinilor (a se vedea, printre multe altele, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit*, 28 mai 1985, pct. 67, Seria A nr. 94, și *Mohammadi împotriva Austriei*,

nr. 71932/12, pct. 58, 3 iulie 2014). Dreptul la azil politic nu figurează nici în Convenție, nici în protocoalele la aceasta (a se vedea *Sharifi împotriva Austriei*, nr. 60104/08, pct. 28, 5 decembrie 2013).

126. Expulzarea, extrădarea sau orice altă măsură de îndepărtare de pe teritoriul statului a unui străin poate ridica o problemă în temeiul art. 3, angajând astfel răspunderea statului respectiv în temeiul Convenției, în cazul în care s-a demonstrat că există motive întemeiate să se creadă că, dacă este expulzată, persoana respectivă se va confrunta cu un risc real de a fi supusă unor tratamente contrare art. 3 în țara de destinație. În astfel de circumstanțe, art. 3 implică obligația de a nu expulza persoana în cauză în țara respectivă [a se vedea *Soering împotriva Regatului Unit*, 7 iulie 1989, pct. 90-91, Seria A nr. 161; *Vilvarajah și alții împotriva Regatului Unit*, 30 octombrie 1991, pct. 103, Seria A nr. 215; *H.L.R. împotriva Franței*, 29 aprilie 1997, pct. 34, *Culegere de hotărâri și decizii 1997-III*; *Salah Sheekh împotriva Țărilor de Jos*, nr. 1948/04, pct. 135, ianuarie 2007; și *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei* (MC), nr. 27765/09, pct. 114, CEDO 2012].

127. Evaluarea existenței unor motive întemeiate pentru a crede că reclamantul se confruntă cu un risc real de a fi supus unor tratamente care ar încălca art. 3 trebuie să fie în mod necesar una riguroasă (a se vedea *Chahal împotriva Regatului Unit*, 15 noiembrie 1996, pct. 96, *Culegere 1996-V*) și, în mod inevitabil, să implice o examinare de către autoritățile naționale competente și, ulterior, de către Curte a condițiilor din țara de destinație, în raport cu standardele art. 3 [a se vedea *Mamatkulov și Askarov împotriva Turciei* (MC), nr. 46827/99 și 46951/99, pct. 67, CEDO 2005-I]. Aceste standarde implică faptul că relele tratamente despre care reclamantul susține că i s-ar aplica în cazul expulzării trebuie să atingă un nivel minim de gravitate pentru a intra sub incidența art. 3 din Convenție. Această evaluare este relativă, în funcție de toate circumstanțele cauzei (a se vedea *Hilal împotriva Regatului Unit*, nr. 45276/99, pct. 60, CEDO 2001-II).

**(b) Obligația statului expulzant în cazul expulzării unui solicitant de azil într-o țară terță fără examinarea pe fond a cererii de azil**

128. În contextul plângerilor privind expulzarea formulate de solicitanții de azil, Curtea a abordat cauze referitoare la o serie de situații, inclusiv expulzări și presupuse riscuri în țara de origine a reclamantului [a se vedea, de exemplu, *F.G. împotriva Suediei* (MC), nr. 43611/11, 23 martie 2016] și transferurile către țări terțe și riscurile legate de astfel de țări terțe [a se vedea, de exemplu, *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, și *Tarakhel împotriva Elveției* (MC), nr. 29217/12, CEDO 2014 (extrase)]. Deși principiile de bază menționate la cele trei puncte precedente se aplică în toate circumstanțele, aspectele subiacente și, în consecință, conținutul obligațiilor statului expulzant în temeiul Convenției pot fi diferite.

129. În cauzele în care autoritățile aleg să îi expulzeze pe solicitanții de azil către o țară terță, Curtea a declarat că acest lucru lasă intactă

responsabilitatea statului contractant în ceea ce privește obligația acestuia de a nu-i expulza în cazul în care au fost prezentate motive întemeiate pentru a se crede că o astfel de acțiune i-ar expune direct (și anume, în țara terță respectivă) sau indirect (de exemplu, în țara de origine sau într-o altă țară) unor tratamente contrare, în special, art. 3 (a se vedea *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 342, 343 și 362-368, cu trimiterile citate).

130. Cu toate acestea, în cazul în care un stat contractant urmărește expulzarea solicitantului de azil într-o țară terță fără a examina pe fond cererea de azil, obligația statului de a nu expune persoana la un risc real de tratamente contrare art. 3 este îndeplinită într-un mod diferit față de cazul returnării în țara de origine.

131. Deși în situația din urmă autoritățile expulzante examinează dacă cererea de azil este întemeiată și, în consecință, apreciază presupusele riscuri în țara de origine, în primul caz principala problemă cu care se confruntă este dacă persoana în cauză va avea sau nu acces la o procedură adecvată de azil în țara terță de destinație. Acest fapt se întâmplă întrucât țara expulzantă acționează pe baza faptului că îi revine țării terțe de destinație sarcina de a examina pe fond cererea de azil, în cazul în care o astfel de cerere este înaintată autorităților competente din țara respectivă. Pe lângă această problemă principală, atunci când presupusul risc de a fi supus unor tratamente contrare art. 3 privește, de exemplu, condițiile de detenție sau condițiile de trai pentru solicitanții de azil dintr-o țară terță de destinație, acest risc trebuie, de asemenea, să fie evaluat de statul expulzant.

132. În ceea ce privește părțile contractante cărora li se aplică Directiva UE privind procedurile de azil, art. 33, 38 și 43 din aceasta, având în vedere considerentele 3848 (a se vedea supra, pct. 47, 49, 53 și 55), prevăd posibilitatea de a adopta o legislație națională care să permită, în anumite condiții, să se renunțe la examinarea pe fond a cererilor de protecție internațională (și anume, să se abțină de la a examina dacă persoana îndeplinește condițiile pentru a obține protecție internațională și, prin urmare, să renunțe la examinarea riscurilor în țara de origine), și să procedeze la o examinare a admisibilității, în sensul directivei UE sus-menționate (în special dacă se poate presupune în mod rezonabil că o altă țară ar efectua examinarea pe fond sau ar asigura protecție). În cazul în care a fost aleasă cea din urmă opțiune și s-a constatat că cererea de azil este inadmisibilă, nu se face nicio examinare pe fond în țara care a decis acest lucru.

133. Astfel cum a afirmat Curtea în *Mohammadi* (citată anterior, pct. 60), o cauză care privea expulzarea dintr-un stat membru într-un alt stat membru al UE și aplicarea Regulamentului UE Dublin II, statul expulzant trebuie să se asigure că procedura de azil a țării intermediare oferă suficiente garanții pentru a evita returnarea, direct sau indirect, a unui solicitant de azil în țara sa de origine, fără o evaluare adecvată a riscurilor cu care se confruntă din perspectiva art. 3 din Convenție [a se vedea, de asemenea, *M.S.S. împotriva*

*Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 30; *T.I. împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 43844/98, CEDO 2000-III; și *K.R.S. împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 32733/08, 2 decembrie 2008).

134. Curtea mai adaugă că, în toate cauzele care privesc expulzarea unui solicitant de azil dintr-un stat contractant într-o țară terță intermediară fără examinarea pe fond a cererilor de azil, indiferent dacă țara terță de destinație este sau nu stat membru UE sau dacă este sau nu stat-parte la Convenție, statul membru expulzant are obligația să examineze în detaliu întrebarea dacă există sau nu un risc real ca solicitantul de azil să primească acces, în țara terță de destinație, la o procedură adecvată de azil, care să îl protejeze împotriva expulzării. În cazul în care se constată că garanțiile existente în această privință sunt insuficiente, art. 3 prevede obligația ca solicitanții de azil să nu fie expulzați către țara terță în cauză.

135. Guvernul pârât, susținut de guvernele bulgar și rus interveniente, era aparent de părere că obligația sus-menționată nu există atunci când – de presupus și în acest caz – persoanele în cauză nu sunt solicitanți de azil autentici, ci imigranți care nu riscă să fie supuși la rele tratamente în țara lor de origine (a se vedea supra, pct. 108-111, 118 și 120).

136. Curtea observă că, în ceea ce îi privește pe solicitanții de azil ale căror cereri nu sunt întemeiate sau, chiar mai mult, care nu au nicio pretenție întemeiată legată de vreun risc relevant care să necesite protecție, statele contractante au libertatea, sub rezerva obligațiilor lor internaționale, să respingă pe fond cererile și să îi returneze în țara de origine sau într-o țară terță care îi acceptă. Forma unei asemenea examinări pe fond depinde în mod evident de gravitatea afirmațiilor formulate și de probele prezentate.

137. Atunci când un stat contractant îi expulzează pe solicitanții de azil într-o țară terță fără a examina pe fond cererile de azil, este totuși important să nu se piardă din vedere faptul că, într-o astfel de situație, nu se poate și dacă persoanele care urmează să fie expulzate riscă să fie supuse unor tratamente contrare art. 3 în țara lor de origine sau sunt simpli imigranți economici. Numai printr-o procedură legală care are ca rezultat o decizie juridică se poate pronunța și invoca o constatare cu privire la acest aspect. În lipsa unei astfel de constatări, expulzarea într-o țară terță trebuie precedată de o examinare amănunțită a întrebării dacă procedura de azil a țării terțe de destinație oferă suficiente garanții pentru a evita expulzarea, direct sau indirect, a unui solicitant de azil în țara sa de origine, fără o evaluare adecvată a riscurilor cu care s-ar confrunta din perspectiva art. 3 din Convenție. Contrar poziției guvernului pârât, constatarea postfactuală a faptului că solicitantul de azil nu se confruntă cu riscuri în țara sa de origine, în cazul în care s-a făcut în cadrul unor proceduri naționale sau internaționale, nu poate servi la a absolvi retrospectiv statul respectiv de la obligația procedurală descrisă mai sus. În caz contrar, solicitanții de azil care se confruntă cu pericolul de deces în țara lor de origine ar putea fi expulzați în mod legal și sumar în țări terțe



„nesigure”. O astfel de abordare ar face în practică lipsită de sens interzicerea relilor tratamente în cazurile de expulzare a solicitanților de azil.

138. Deși Curtea admite afirmația guvernului pârât potrivit căreia există cazuri de abuz comise de persoane care nu au nevoie de protecție în țara lor de origine, consideră că statele pot soluționa această problemă fără a anula garanțiile împotriva relilor tratamente consacrate de art. 3. În această privință, în cazul în care ar opta pentru expulzarea într-o țară terță sigură fără examinarea pe fond a cererilor de azil, este suficient să se examineze cu atenție dacă sistemul de azil al acestei țări ar putea soluționa în mod adecvat aceste cereri. Ca alternativă, astfel cum s-a afirmat mai sus, autoritățile pot opta, de asemenea, pentru respingerea cererilor nefondate de azil după examinarea pe fond, în cazul în care nu sunt stabilite riscuri relevante în țara de origine.

**(c) Natura și conținutul obligației de a garanta că țara terță este „sigură”**

139. Pe baza principiilor consacrate care stau la baza jurisprudenței sale în temeiul art. 3 din Convenție în ceea ce privește expulzarea solicitanților de azil, Curtea consideră că obligația sus-menționată impune autorităților naționale care aplică conceptul de „țară terță sigură” să efectueze o examinare amănunțită a condițiilor relevante din țara terță în cauză și, în special, accesibilitatea și fiabilitatea sistemului său de azil (a se vedea *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 344-359 și pct. 365-368). Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei și orientările sale citate anterior la pct. 61-63, precum și Rezoluția 1471 (2005) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (a se vedea supra, pct. 64) pot fi relevante în această privință.

140. În plus, o serie de principii dezvoltate în jurisprudența Curții cu privire la evaluarea riscurilor din țara de origine a solicitantului de azil se aplică, *mutatis mutandis*, și examinării de către autoritățile naționale a întrebării dacă o țară terță din care provine solicitantul de azil este „sigură” (a se vedea abordarea urmată în *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 346-352 și 358-359).

141. În special, deși este responsabilitatea persoanelor care solicită azil să se invoce și să își justifice circumstanțele individuale de care autoritățile naționale nu pot avea cunoștință, autoritățile în cauză trebuie să efectueze din oficiu o evaluare actualizată, în special, a accesibilității și funcționării sistemului de azil al țării de destinație, precum și a garanțiilor pe care le oferă în practică. Evaluarea trebuie efectuată în principal cu referire la faptele cunoscute de autoritățile naționale în momentul expulzării, dar este obligația acestor autorități să solicite în acest sens toate informațiile disponibile în general (*Sharifi*, citată anterior, pct. 31 și 32). Deficiențele generale bine documentate în rapoarte credibile, în special cele ale ICNUR, Consiliului Europei și organismelor UE, sunt, în principiu, considerate a fi cunoscute (a se vedea, *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 346-350; a

se vedea, de asemenea, *mutatis mutandis*, *F.G. împotriva Suediei*, citată anterior, pct. 125-127). Statul expulzant nu se poate limita la a presupune că solicitantul de azil va fi tratat în țara terță de destinație în conformitate cu standardele Convenției, ci, dimpotrivă, trebuie să verifice mai întâi modul în care autoritățile respectivei țări aplică în practică legislația în domeniul azilului (a se vedea *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 359).

### 3. Sarcina Curții în lumina acestor principii și a faptelor din cauză

142. Astfel cum s-a menționat mai sus, conținutul obligațiilor statului expulzant în temeiul art. 3 diferă în funcție de faptul că țara de destinație este țara de origine a solicitantului de azil sau o țară terță și, în cea din urmă situație, de măsura în care statul expulzant a examinat sau nu pe fond cererea de azil. În consecință, sarcina Curții este, în principiu, diferită în toate categoriile de cauze sus-menționate, sub rezerva capetelor de cerere formulate de reclamantul respectiv.

143. În speță, în temeiul art. 51 din legea maghiară cu privire la azil (a se vedea supra, pct. 41), care prevedea inadmisibilitatea cererilor de azil într-o serie de circumstanțe și care reflecta alegerile făcute de Ungaria în transpunerea dreptului Uniunii relevant, autoritățile maghiare nu au examinat pe fond cererile de azil ale reclamantilor, și anume dacă reclamantii riscau să fie supuși la rele tratamente în țara lor de origine, Bangladesh, ci le-au declarat inadmisibile pe baza faptului că veneau din Serbia, care, în opinia autorităților maghiare, era o țară terță sigură și, prin urmare, putea examina pe fond cererile de azil ale reclamantilor (a se vedea supra, pct. 23, 34 și 36).

144. În consecință, abordarea capătului de cerere al reclamantilor în temeiul art. 3 (a se vedea supra, pct. 100 de mai sus) era aceea că au fost expulzați în pofida unor indicii clare că nu ar avea acces în Serbia la o procedură adecvată de azil, capabilă să îi protejeze împotriva returnării. Sarcina Curții în cazul de față este, mai presus de toate, de a soluționa acest principal capăt de cerere (a se vedea, pentru o abordare similară, *Babajanov împotriva Turciei*, nr. 49867/08, pct. 43 *in fine*, 10 mai 2016, și *Sharifi*, citată anterior, pct. 33).

145. Întrucât decizia incriminată a autorităților maghiare de a îi expulza pe reclamantii în Serbia nu avea legătură cu situația din Bangladesh și cu fondul cererilor de azil ale reclamantilor, nu este sarcina Curții să verifice dacă reclamantii riscau să fie supuși unor rele tratamente în Bangladesh. O astfel de analiză nu ar avea legătură cu întrebarea dacă statul pârât și-a îndeplinit obligațiile procedurale care îi reveneau în temeiul art. 3 în speță.

146. În această privință, Curtea nu ignoră faptul că, în unele cauze de expulzare a solicitanților de azil în țări terțe intermediare fără examinarea pe fond a cererii de azil de către statul expulzant, a inclus un text care menționa că afirmația reclamantilor referitoare la riscurile din țările lor de origine este discutabilă, ceea ce poate fi considerat drept o poziție a Curții în contextul

art. 3 din Convenție, cu privire la faptul că riscurile invocate în ceea ce privește țara de origine erau sau nu întemeiate [a se vedea, de asemenea, între altele, *T.I. împotriva Regatului Unit* (dec.), citată anterior, și *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 344; a se vedea, de asemenea, abordarea opusă în *Mohammadi*, citată anterior, pct. 64-75, Sharifi, citată anterior, pct. 26-39; *Tarakhel*, citată anterior, pct. 93-122; și *Mohammed Hussein și alții împotriva Țărilor de Jos și Italiei* (dec.), nr. 27725/10, pct. 62-79, 2 aprilie 2013)].

147. În speță, Marea Cameră, beneficiind de observațiile părților dedicate în particular acestei întrebări, consideră că nu este de competența Curții să acționeze ca o instanță de primă grad și să examineze aspectele cererilor de azil pe fond într-o situație în care statul pârât a optat – în mod legitim – pentru neexaminarea acestora și, în același timp, expulzarea incriminată se bazează pe aplicarea conceptului de „țară terță sigură”. Întrebarea dacă există o afirmație întemeiată în privința riscurilor prevăzute de art. 3 în țara de origine este relevantă în cauzele în care statul expulzant a examinat aceste riscuri.

148. Rezultă că, având în vedere situația de fapt din speță și capetele de cerere ale reclamanților referitoare la abordarea pretins deficientă a autorităților maghiare, Curtea trebuie să examineze: 1) dacă aceste autorități au luat în considerare informațiile generale disponibile despre Serbia și sistemul său de azil într-un mod adecvat și din proprie inițiativă și 2) dacă reclamanților li s-a acordat posibilitatea suficientă de a demonstra că Serbia nu este o țară terță sigură în cazul lor particular.

149. În sfârșit, este posibil să fie necesar, de asemenea, să se răspundă capătului de cerere al reclamanților potrivit căruia autoritățile maghiare nu au luat în considerare condițiile de primire pretins inadecvate pentru solicitanții de azil din Serbia (a se vedea, de exemplu, *Tarakhel*, citată anterior, pct. 105).

150. Abordarea Curții în ceea ce privește examinarea acestor chestiuni trebuie să fie ghidată de principiul care decurge din art. 1 din Convenție, potrivit căruia autoritățile naționale sunt responsabile în principal pentru implementarea și aplicarea drepturilor și libertăților garantate. Mecanismul plângerilor formulate în fața Curții este așadar subsidiar sistemelor naționale care protejează drepturile omului. Curtea nu are sarcina de a înlocui propria apreciere a faptelor cu cea a instanțelor interne. Cu toate acestea, trebuie să se asigure că evaluarea făcută de autoritățile statului contractant este adecvată și suficient susținută de date interne, precum și de date provenite din alte surse credibile și obiective (a se vedea, *mutatis mutandis*, *F.G. împotriva Suediei*, citată anterior, pct. 117 și 118).

#### 4. Cu privire la întrebarea dacă autoritățile maghiare și-au respectat obligația procedurală care le revenea în temeiul art. 3

151. Curtea observă că, în cauza reclamanților, autoritățile maghiare s-au bazat pe o listă a „țărilor terțe sigure” stabilită prin decretul guvernamental

nr. 191/2015. VII.21. (a se vedea supra, pct. 21 și 44). Scopul acestei liste era acela de a institui prezumția că țările incluse pe listă sunt sigure.

152. Convenția nu interzice statelor contractante să stabilească liste cu țări presupuse sigure pentru solicitanții de azil. Statele membre ale UE procedează astfel, în special, în condițiile prevăzute la art. 38 și 39 din Directiva privind procedurile de azil (a se vedea supra, pct. 53 și urm.). Cu toate acestea, Curtea consideră că orice prezumție că o anumită țară este „sigură”, în cazul în care a fost invocată în deciziile referitoare la un solicitant individual de azil, trebuie să fie susținută suficient de la bun început de o analiză a condițiilor relevante din țara respectivă și, în special, a sistemului său de azil.

153. Prezumția în discuție în speță a fost stabilită în iulie 2015, când Ungaria și-a schimbat poziția anterioară și a declarat Serbia ca fiind o țară terță sigură. Observațiile guvernului în fața Marii Camere par să confirme faptul că motivele acestei schimbări constau exclusiv din următoarele: Serbia se obliga să respecte convențiile internaționale relevante; în calitate de candidat la statutul de stat membru al UE, beneficia de asistență pentru a-și îmbunătăți sistemul său de azil și exista un val de migrație fără precedent și trebuia să fie luate măsuri (a se vedea supra, pct. 112).

154. Cu toate acestea, Curtea observă că, în observațiile transmise Curții, guvernul pârât nu a menționat niciun element care să demonstreze că procesul decizional care a condus la adoptarea prezumției din 2015 a implicat o evaluare minuțioasă a riscului de a nu se avea acces efectiv la procedurile de azil în Serbia, inclusiv riscul returnării.

155. Curtea este conștientă de provocările cu care s-au confruntat autoritățile maghiare în perioada relevantă din 2015, când un număr foarte mare de străini solicitau protecție internațională sau acces în Europa de Vest la granițele Ungariei. Cu toate acestea, natura absolută a interzicerii rețelor tratamente consacrată de art. 3 din Convenție impune o examinare adecvată a riscurilor din țara terță în cauză.

156. Revenind la evaluările individuale efectuate de autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil și de instanța națională în cauzele reclamanților, Curtea observă că deciziile făceau trimitere la prezumția susmenționată, dar și la informații disponibile la scară largă despre anumite presupuse riscuri în Serbia. Ulterior, au abordat întrebarea dacă existau riscuri individuale specifice în cazul reclamanților (a se vedea supra, pct. 34 și 36).

157. Curtea observă, de asemenea, că reclamanții, care erau reprezentați legal, au avut posibilitatea de a transmite observații în cadrul procedurilor, atât împotriva primei, cât și împotriva celei de-a doua decizii a autorității responsabile cu examinarea cererii de azil. Avocații reclamanților au prezentat instanței naționale observații scrise și orale detaliate. Pe tot parcursul procedurii de azil, reclamanții puteau comunica cu autoritățile și cu instanța prin intermediul unui interpret, în Urdu, o limbă pe care o înțelegeau (a se vedea supra, pct. 26-28 și 30-35). În aceste circumstanțe, Curtea nu este

pregătită să acorde o pondere deosebită argumentelor reclamanților cu privire la termene și la preținsele deficiențe de natură tehnică.

158. Cu toate acestea, Curtea nu este convinsă de argumentul guvernului pârât potrivit căruia autoritățile administrative și instanța națională au examinat în detaliu informațiile generale disponibile cu privire la riscul expulzării automate a reclamanților din Serbia, fără acces efectiv la o procedură de azil. În special, nu reiese că autoritățile au ținut seama în mod suficient de informațiile generale consistente potrivit cărora, la momentul faptelor, solicitanții de azil care erau returnați în Serbia erau supuși unui risc real de a fi expulzați sumar în Republica Macedonia de Nord și apoi în Grecia și, prin urmare, de a face obiectul unor condiții incompatibile cu art. 3, în Grecia.

159. Deși este adevărat că, astfel cum susține guvernul pârât, statisticile privind rata cererilor de azil admise în Serbia sau date similare sunt denaturate de faptul că mulți solicitanți de azil nu rămân în Serbia și încearcă să ajungă în Europa de Vest, existau și alte informații credibile care nu păreau a fi fost luate în considerare de autoritățile maghiare. În special, exista un risc semnificativ de expulzare din Serbia care reieșea din constatările făcute de ICNUR în raportul din august 2012 (confirmat în raportul din mai 2016) (a se vedea supra, pct. 73) și din alte surse disponibile (a se vedea supra, pct. 69 și 77): lipsa capacității administrative și a resurselor în Serbia, la momentul faptelor, pentru a evalua cererile de azil în conformitate cu standardele internaționale și pentru a asigura protecția împotriva expulzării; relatări despre cazuri în care străinii care-reintrau în Serbia din Ungaria erau urcați în autobuze direct spre frontiera cu Macedonia de Nord; relatări despre respingerea dreptului de a cere azil în Serbia în cazul persoanelor readmise venite din Ungaria; informații despre utilizarea automată de către Serbia a listei de țări terțe sigure în cazul celor care tranzitaseră, inter alia, prin Macedonia de Nord, și Grecia. Informațiile privind riscurile grave susmenționate au fost confirmate și de surse ulterioare (a se vedea supra, pct. 68 și 75).

160. În opinia Curții, autoritatea responsabilă cu examinarea cererii de azil și instanța națională s-au limitat la a face trimiteri pasagere la raportul ICNUR și la alte informații relevante, fără a aborda pe fond sau suficient riscurile concrete identificate în aceste documente și, în special, riscul de expulzare arbitrară în situația specifică a celor doi reclamanți (a se vedea supra, pct. 34 și 36). Deși reclamanții au avut posibilitatea de a depune observații detaliate în cadrul procedurilor interne și au fost reprezentați legal, Curtea nu este convinsă că acest fapt înseamnă că autoritățile naționale au acordat suficientă atenție riscurilor de a le fi refuzat accesul la o procedură de azil efectivă, în Serbia.

161. În plus, este semnificativ faptul că riscul expulzării sumare din Serbia în alte țări ar fi putut fi redus în acest caz particular dacă autoritățile maghiare ar fi organizat returnarea reclamanților în Serbia într-un mod

organizat sau prin negocieri cu autoritățile sârbe. Cu toate acestea, reclamanții nu au fost returnați pe baza unui acord încheiat cu autoritățile sârbe, ci au fost forțați să treacă frontiera în Serbia fără niciun efort de a obține garanții (a se vedea supra, pct. 40 și criteriul „d” din Orientările Comitetului de Miniștri al Consiliului European din 2009, supra, pct. 63). Acest fapt a exacerbat riscul de refuz al accesului la o procedură de azil în Serbia și, prin urmare, riscul unei expulzări sumare din această țară în Macedonia de Nord și apoi în Grecia (a se vedea, de exemplu, *Tarakhel*, citată anterior, pct. 120-122, în care, în circumstanțele individuale ale cauzei, Curtea a considerat că era decisiv, în ceea ce privește eventuala încălcare a art. 3, ca autoritățile elvețiene să obțină garanții din partea autorităților italiene).

162. În sfârșit, în ceea ce privește argumentul guvernului potrivit căruia toate părțile la Convenție, inclusiv Serbia, Macedonia de Nord și Grecia au aceleași obligații și că Ungaria nu ar trebui să suporte o sarcină suplimentară pentru compensarea sistemelor lor de azil deficiente, Curtea consideră că acest argument nu este suficient pentru a justifica faptul că Ungaria, care a ales să nu examineze pe fond cererile de azil ale reclamanților, nu și-a respectat propria obligație procedurală, rezultată din natura absolută a interzicerii relelor tratamente în temeiul art. 3 din Convenție [a se vedea abordarea Curții în *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior; a se vedea, de asemenea, *Tarakhel*, citată anterior, pct. 104 și 105, și *Paposhvili împotriva Belgiei* (MC), nr. 41738/10, pct. 193, 13 decembrie 2016].

163. În concluzie, având în vedere, în special, faptul că nu exista o bază suficientă pentru decizia guvernului de a stabili o prezumție generală cu privire la Serbia ca fiind țară terță sigură, că, în cazul reclamanților, deciziile de expulzare nu au ținut seama de constatările credibile ale ICNUR cu privire la un risc real de refuz al accesului la o procedură de azil efectivă în Serbia și de expulzare sumară din Serbia în Macedonia de Nord și apoi în Grecia, și că autoritățile maghiare au exacerbat riscurile cu care se confruntau reclamanții forțându-i să intre ilegal în Serbia în loc să negocieze o returnare organizată, Curtea constată că statul pârât nu și-a respectat obligația procedurală care îi revenea în temeiul art. 3 din Convenție, de a evalua riscul de tratamente contrare acestei dispoziții, înainte de a-i expulza pe reclamanți din Ungaria.

164. Aceste considerații sunt suficiente pentru a-i permite Curții să constate că a fost încălcat art. 3 din Convenție.

165. În lumina acestei constatări, Curtea consideră că nu este necesar să examineze dacă a fost încălcat art. 3 din motivul suplimentar (a se vedea supra, pct. 149) potrivit căruia autoritățile maghiare nu au luat în considerare riscul ca reclamanții să fie supuși unor condiții de primire inadecvate pentru solicitanții de azil, în Serbia.

### III. CU PRIVIRE LA PRESUPUSA ÎNCĂLCARE A ART. 13, COROBORAT CU ART. 3, ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CĂILE DE RECURS INTERNE ÎMPOTRIVA EXPULZĂRII RECLAMANȚILOR ÎN SERBIA

166. Reclamanții s-au plâns de faptul că căile de recurs interne în ceea ce privește expulzarea lor nu erau efective și că, prin urmare, a fost încălcat art. 13 din Convenție, coroborat cu art. 3. Art. 13 prevede următoarele:

„Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

167. În ceea ce privește acest capăt de cerere, Camera a decis că nu este necesară examinarea admisibilității sau a fondului (a se vedea pct. 126 și 127 din hotărârea Camerei).

168. Drept consecință, părțile nu sunt aparent de acord dacă acest capăt de cerere în discuție intră în domeniul de aplicare al cauzei în fața Marii Camere, având în vedere că nu a fost declarat admisibil de către Cameră. Reclamanții consideră că nu există niciun obstacol în calea examinării acestui capăt de cerere de către Marea Cameră. În observațiile sale, guvernul a abordat numai capetele de cerere declarate admisibile de către Cameră. În observațiile lor orale, reclamanții au observat că acest capăt de cerere în discuție nu le-a fost comunicat niciodată.

169. Situația din speță este specială, întrucât Camera nu s-a pronunțat cu privire la admisibilitatea capătului de cerere în discuție. Se ridică, așadar, întrebarea dacă un capăt de cerere care nu a fost nici respins ca inadmisibil, nici declarat admisibil de către Cameră intră în domeniul de aplicare al cauzei în fața Marii Camere în cadrul procedurii desfășurate în temeiul art. 43 din Convenție.

170. Potrivit sistemului Convenției, astfel cum era acesta înainte de intrarea în vigoare a Protocolului nr. 11, atunci când un organism separat, fosta Comisie, examina admisibilitatea cererilor, abordarea Curții cu privire la domeniul de aplicare al cauzei aduse în fața sa a fost exprimată în termenii următori (a se vedea *Guzzardi împotriva Italiei*, 6 noiembrie 1980, pct. 106, Seria A nr. 39):

„Domeniul de aplicare al «cauzei» este delimitat [...] de decizia de admisibilitate. Sub rezerva art. 29 [astfel cum era în vigoare la momentul faptelor] și, eventual, a radierii parțiale de pe rol, Convenția nu prevede o restrângere ulterioară a domeniului de aplicare al litigiului care poate duce la pronunțarea unei hotărâri judecătorești. În cadrul urmărit în acest sens, Curtea poate să ia cunoștință de toate aspectele de fapt sau de drept apărute în cursul procedurii angajate în fața sa; singurul aspect aflat în afara jurisdicției sale este cel al examinării capetelor de cerere declarate inadmisibile de către Comisie.”

171. În urma intrării în vigoare a Protocolului nr. 11 la Convenție, problema domeniului de aplicare al unei cauze în fața Marii Camere în cadrul procedurilor în temeiul art. 43 a fost abordată pentru prima dată în *K. și T. împotriva Finlandei* (MC) (nr. 25702/94, pct. 137-41, CEDO 2001-VII) în contextul poziției părților potrivit căreia Marea Cameră ar trebui să examineze doar capetele de cerere pentru care a fost solicitată retrimiteri cauzei. Marea Cameră a constatat că această «cauză» retrimisă în fața sa în temeiul art. 43 din Convenție conține toate aspectele cererii examinate anterior de Cameră în hotărârea sa, nu doar «întrebarea» serioasă sau «problema» care a stat la baza retrimiterii cauzei” (ibid., pct. 140). De asemenea, Curtea a adăugat „pentru a clarifica” că această cauză retrimisă în fața Marii Camere „este cererea astfel cum a fost declarată admisibilă” (ibid., pct. 141).

172. Această formulare a fost utilizată și în mai multe cauze ulterioare [a se vedea *Üner împotriva Țărilor de Jos* (MC), nr. 46410/99, pct. 41, CEDO 2006-XII; *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* (MC), nr. 57325/00, pct. 109, CEDO 2007-IV, și *Kovačić și alții împotriva Sloveniei* (MC), nr. 44574/98 și alte două cereri, pct. 194, 3 octombrie 2008). Curtea a afirmat, de asemenea, că domeniul de aplicare al cauzei retrimise Marii Camere este „delimitat de decizia Camerei privind admisibilitatea” [a se vedea *Göç împotriva Turciei* (MC), nr. 36590/97, pct. 35-37, CEDO 2002-V; *Perna împotriva Italiei* (MC), nr. 48898/99, pct. 23-24, CEDO 2003-V, și *Azinas împotriva Ciprului* (MC), nr. 56679/00, pct. 32, CEDO 2004-III].

173. Într-un număr semnificativ de cauze retrimise, Marea Cameră a trebuit să soluționeze cereri ale reclamantilor de a reexamina capete de cerere declarate inadmisibile de către Cameră. În hotărârile referitoare la astfel de cauze, Curtea a adăugat adesea o formulare specifică, afirmând că Marea Cameră „nu poate examina acele capete de cere ale cauzei declarate inadmisibile” [a se vedea *Kurić și alții împotriva Sloveniei* (MC), nr. 26828/06, pct. 234, CEDO 2012 (extrase) și *Murray*, citată anterior, pct. 86]. În unele hotărâri [a se vedea *Sisojeva și alții împotriva Letoniei* (radiere de pe rol) (MC), nr. 60654/00, pct. 61, CEDO 2007-I, *Kurić și alții*, citată anterior, pct. 235, și *Herrmann împotriva Germaniei* (MC), nr. 9300/07, pct. 38, 26 iunie 2012], Curtea a afirmat, de asemenea, că „Marea Cameră poate examina în totalitate cauza în măsura în care a fost declarată admisibilă” sau că „poate examina cauza numai în măsura în care a fost declarată admisibilă” [a se vedea *Gillberg împotriva Suediei* (MC), nr. 41723/06, pct. 53-55, 3 aprilie 2012; *Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției* (MC), nr. 5809/08, pct. 78, 21 iunie 2016, și *Zubac împotriva Croației* (MC), nr. 40160/12, pct. 56, 5 aprilie 2018]. Cu toate acestea, trebuie observat că această formulare a fost utilizată în contextul reclamațiilor declarate inadmisibile de către Cameră (aproape toate aceste cauze) sau în legătură cu o cerere de reexaminare a deciziei de retrimiteri a completului de judecători [a se vedea *Pisano împotriva Italiei* (radiere de pe rol) (MC), nr. 36732/97,



pct. 27, 24 octombrie 2002]. Formularea pare să nu fi fost utilizată în privința capetelor de cerere a căror admisibilitate nu a fost examinată de Cameră.

174. Analiza jurisprudenței de mai sus pare să demonstreze că faptul că, în mod repetat, Curtea a menționat decizia de admisibilitate a Camerei ca fiind actul care delimitează domeniul de aplicare al cauzei în fața Marii Camere în cadrul procedurii de retrimiteri este explicat, în parte, de sistemul Convenției, astfel cum era acesta înainte de intrarea în vigoare a Protocolului nr. 11, și, în parte, de faptul că, în cea mai mare parte a hotărârilor relevante, Marea Cameră trebuia să soluționeze cererile de reexaminare a capetelor de cerere declarate inadmisibile. Nu se poate afirma că această formulare a avut ca scop să afirme că Marea Cameră nu poate examina capetele de cerere care nu au fost respinse ca inadmisibile sau declarate admisibile de către Cameră.

175. Curtea observă, de asemenea, că excluderea capetelor de cerere declarate inadmisibile din domeniul de aplicare al cauzei în fața Marii Camere poate fi considerată ca fiind rezultatul unei jurisprudențe consacrate potrivit căreia decizia de declarare a unui capăt de cerere ca inadmisibil este definitivă (a se vedea, de exemplu, *Budrevich împotriva Republicii Cehe*, nr. 65303/10, pct. 73, 17 octombrie 2013). În schimb, în ceea ce privește capetele de cerere care nu au fost declarate inadmisibile, nu există nicio decizie definitivă care să pună capăt examinării acestora.

176. În plus, Curtea reamintește că are competența de a realiza o încadrare în drept a faptelor cauzei [a se vedea *Guerra și alții împotriva Italiei*, 19 februarie 1998, pct. 44, Culegere 1998-I, și *Radomilja și alții împotriva Croației*, (MC), nr. 37685/10 și 22768/12, pct. 114, 20 martie 2018] și că, în plus, poate decide să nu examineze separat un anumit capăt de cerere, ținând cont de faptul că acesta este reluat sau altfel strâns legat de un capăt de cerere care a fost deja soluționat. Într-adevăr, acestea sunt faptele care au stat la baza deciziei Camerei în speță, de a nu examina admisibilitatea și fondul capătului de cerere formulat în temeiul art. 13 coroborat cu art. 3, privind căile de recurs interne împotriva expulzării reclamanților în Serbia.

177. În opinia Curții, o abordare excesiv de rigidă în ceea ce privește delimitarea domeniului de aplicare al cauzei în fața Marii Camere ar putea, așadar, să îi afecteze rolul de autoritate care are competența de a realiza o încadrare în drept a faptelor cauzei în ceea ce privește capetele de cerere care nu au fost declarate inadmisibile. Pe de altă parte, considerând că un capăt de cerere care nu a fost declarat inadmisibil de către Cameră nu intră în domeniul de aplicare al cauzei în fața Marii Camere ar însemna respingerea *de facto* a unui astfel de capăt de cerere ca inadmisibil. Or, un asemenea rezultat nu poate fi acceptat, întrucât ar împiedica Marea Cameră, fără a exista vreo motivare a Camerei, să evalueze chestiunea admisibilității capătului de cerere în discuție într-o situație în care Camera s-a abținut să procedeze astfel.

178. Curtea constată, așadar, că respectivul capăt de cerere formulat în temeiul art. 13 coroborat cu art. 3 privind pretinsele deficiențe procedurale în contextul examinării cererii de azil a reclamanților și al recursurilor împotriva

deciziilor autorității responsabile cu examinarea cererii de azil intră în domeniul de aplicare al cauzei în fața Marii Camere.

179. Cu toate acestea, în speță, după ce a constatat o încălcare a art. 3 din Convenție (a se vedea supra, pct. 163 și 164), Marea Cameră este de acord cu Camera că, având în vedere faptul că pretensele deficiențe procedurale în contextul examinării cererii de azil a reclamanților și al recursurilor împotriva deciziilor autorității responsabile cu examinarea cererii de azil au fost examinate suficient în temeiul articolului respectiv, nu este necesar să se examineze admisibilitatea și fondul capătului de cerere formulat în temeiul art. 13 cu privire la aceleași pretense deficiențe.

#### IV. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 3 DIN CONVENȚIE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CONDIȚIILE DIN ZONA DE TRANZIT

180. Reclamanții au susținut că condițiile în care au petrecut 23 de zile în zona de tranzit Röske au constituit tratamente inumane și degradante, contrare art. 3 din Convenție. În fața Marii Camere, aceștia au invocat, de asemenea, art. 8 din Convenție în privința aceluiași capăt de cerere.

181. Curtea consideră că acest capăt de cerere trebuie examinat în temeiul art. 3 din Convenție. Această dispoziție prevede următoarele:

„Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.”

##### **A. Hotărârea Camerei**

182. Camera, observând în special constatările Comitetului pentru Prevenirea Torturii în ceea ce privește condițiile materiale satisfăcătoare din zonă și perioada relativ scurtă petrecută de reclamanți în zonă, constată că nu a fost încălcat art. 3.

##### **B. Argumentele părților**

183. Reclamanții au considerat că nu a fost acordată de către Cameră o pondere cuvenită condițiilor materiale generale, fără a ține seama că CPT le-a considerat acceptabile numai pentru o ședere foarte scurtă și nu a ținut seama în mod suficient de vulnerabilitatea reclamanților. În ceea ce privește acest din urmă aspect, reclamanții au prezentat Marii Camere informații suplimentare, invocând în special condițiile dure și relele tratamente suferite de primul reclamant din anii '90 până în 2010 sau 2011 în Pakistan, Afganistan, Iran și Bangladesh și, în ceea ce privește al doilea reclamant, în Pakistan, Dubai, Iran și Turcia între 2010 și 2013 (a se vedea supra, pct. 10 și 11). În subsidiar, reclamanții au invitat Marea Cameră să examineze, în

temeiul art. 8, capătul lor de cerere referitor la condițiile din zona de tranzit și să constate o încălcare a acestei dispoziții.

184. Guvernul pârât a fost de acord cu aplicarea de către Cameră a pragului de gravitate și cu constatarea acesteia că reclamanții nu sunt mai vulnerabili decât orice alt solicitant de azil adult. Făcând o distincție între prezenta cauză și situația care a determinat Curtea să constate încălcări ale art. 3 în *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, guvernul maghiar a subliniat că au fost luate în considerare nevoile de bază ale reclamanților, precum alimente, igienă, adăpost și acces la asistență medicală. Chiar dacă s-ar considera că aceste condiții nu îndeplinesc unele dintre cerințele Directivei privind condițiile de primire a UE, acest fapt nu ar constitui o încălcare a art. 3. Guvernul a avertizat împotriva cerințelor crescute ale acestei dispoziții în contextul primirii, dincolo de condițiile necesare pentru a răspunde celor mai elementare nevoi umane, ținând seama în special de faptul că zonele de tranzit oferă doar cazare temporară. În ceea ce privește afirmațiile reclamanților referitoare la suferința lor într-o serie de țări asiatice, guvernul a arătat că acestea au fost formulate pentru prima dată în fața Marii Camere și nu au putut fi verificate.

185. Unele părți terțe interveniente au transmis, de asemenea, observații relevante. ICNUR a prezentat informații factice despre zona de tranzit Röske și rezumate ale legislației relevante și ale standardelor internaționale cu privire la primirea solicitanților de azil. În intervenția lor comună, cei cinci profesori universitari italieni au abordat conceptul vulnerabilității, punând accentul pe legislația internațională și pe legislația în materie de drepturile omului. Aceștia au demonstrat că variantele conceptului menționat au fost utilizate în diferite contexte fără o definiție a vulnerabilității și au solicitat Curții să elaboreze principii relevante în această privință.

### C. Motivarea Curții

186. Nu este contestat faptul că, atât timp cât s-au aflat în zona de tranzit Röske, reclamanții erau complet dependenți de autoritățile maghiare pentru cele mai elementare nevoi umane și se aflau sub controlul lor.

187. În aceste condiții, era responsabilitatea autorităților maghiare de a nu-i supune unor condiții care să constituie tratamente inumane și degradante, contrar art. 3 din Convenție (a se vedea *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 216-222 și 263).

188. Curtea reamintește că relele tratamente trebuie să atingă un prag minim de gravitate pentru a intra sub incidența art. 3. Aprecierea acestui nivel minim este relativă și depinde de toate circumstanțele cauzei, în principal durata tratamentului, efectele fizice și psihice și, în unele cazuri, sexul, vârsta și starea de sănătate a victimei. În contextul izolării și al condițiilor de viață ale solicitanților de azil, Curtea a rezumat principiile generale relevante în cauza *Khlaifia și alții* (citată anterior, pct. 158-169).

189. Marea Cameră împărtășește analiza Camerei în prezenta cauză în ceea ce privește condițiile fizice în care au locuit reclamanții în timp ce erau izolați în zona de tranzit. Camera a afirmat următoarele, în special la pct. 84 și 85 din hotărârea sa:

„În raportul adresat guvernului maghiar cu privire la vizita efectuată în Ungaria în perioada 21-27 octombrie 2015, adică la scurt timp după părăsirea zonei de tranzit de către reclamanți, CPT califica drept acceptabile condițiile cu privire la containerele de cazare utilizate în Röske. Cu toate acestea, raportul sugera că, dacă resortisanții străini ar fi ținuti într-o zonă de tranzit pentru perioade mai lungi de timp, capacitatea maximă a containerelor de cazare ar trebui redusă și ar trebui echipate cu mobilă de bază.

[...]

Timp de 23 de zile, reclamanții au fost izolați într-o împrejmuită de aproximativ 110 metri pătrați și, în apropierea respectivei zone, li s-a oferit o cameră într-unul dintre cele câteva containere dedicate acestui scop. Potrivit CPT, suprafața la sol a acestor camere era de 13 metri pătrați. Camera reclamanților avea paturi pentru cinci persoane, dar se pare că la momentul faptelor erau singurii ocupanți. Instalațiile sanitare erau puse la dispoziție în containere separate, și CPT a constatat că standardul acestora nu impunea niciun comentariu special. Reclamanții au susținut că nu erau disponibile servicii medicale; cu toate acestea, unui psihiatru i s-a permis accesul la reclamanți, iar CPT a avut o impresie în general favorabilă în privința centrelor medicale. Reclamanții primeau trei mese pe zi. Deși s-au plâns de absența unor facilități recreative și de comunicare, nu există niciun indiciu că respectivele condiții materiale erau proaste, în special faptul că nu aveau un spațiu personal adecvat, intimitate, ventilație, lumină naturală sau spații pentru plimbare în aer liber.”

190. Faptul că acele condiții de igienă erau bune și că persoanele care erau cazate în zona Röske primeau alimente de o calitate satisfăcătoare și asistență medicală, dacă era necesar, și puteau petrece timpul în aer liber a fost, de asemenea, confirmat la o dată ulterioară, în raportul din 13 octombrie 2017 al Reprezentantului Special al Secretarului General al Consiliului Europei (a se vedea supra, pct. 67).

191. Revenind la argumentul reclamanților privind vulnerabilitatea, Curtea trebuie să examineze probele disponibile pentru a stabili dacă, astfel cum au susținut reclamanții, puteau fi considerați deosebit de vulnerabili și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă condițiile în care au fost cazați în zona de tranzit Röske în septembrie și octombrie 2015 erau incompatibile cu o astfel de vulnerabilitate, în măsura în care aceste condiții constituie tratamente inumane și degradante, în ceea ce îi privește în mod specific pe reclamanți.

192. Marea Cameră susține poziția Camerei potrivit căreia, deși este adevărat că solicitanții de azil pot fi considerați vulnerabili din cauza a tot ceea ce li s-ar fi putut întâmpla în timpul migrației și din cauza experiențelor traumatizante la care ar fi putut să fi fost supuși anterior (a se vedea *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, citată anterior, pct. 232), nu există indicii că reclamanții din prezenta cauză erau mai vulnerabili decât orice alt solicitant de azil izolat în zona Röske în septembrie 2015 (a se vedea pct. 87 din hotărârea Camerei). În special, afirmațiile lor privind dificultățile și relele

tratamente suferite în Pakistan, Afganistan, Iran, Dubai și Turcia se referă la o perioadă care s-a încheiat în 2010 sau 2011 pentru primul reclamant și în 2013 pentru al doilea reclamant (a se vedea supra, pct. 10 și 11). În plus, Curtea nu consideră că opinia psihiatrului (a se vedea supra, pct. 30) prezentată de reclamanți este decisivă: având în vedere contextul și conținutul acesteia și ținând seama de faptul că reclamanții au rămas în zona de tranzit Röscke pentru o perioadă relativ scurtă de 23 de zile, observațiile psihiatrului nu pot conduce la concluzia că deși acceptabile, în zona de tranzit Röscke condițiile erau deosebit de nepotrivite în circumstanțele individuale ale reclamanților, astfel încât să ducă la tratamente contrare art. 3.

193. De asemenea, Curtea consideră că, întrucât reclamanții trebuie să fi fost afectați de incertitudinea cu privire la întrebarea dacă erau ținuti în detenție și dacă li se aplicau garanții juridice împotriva detenției arbitrare, durata scurtă de timp a perioadei relevante și faptul că reclamanții erau conștienți de evoluția procedurală a procedurii de azil, care a avut loc fără întârzieri, indică faptul că efectul negativ al unei astfel de incertitudini în cazul lor trebuie să fi fost limitat.

194. În concluzie, având în vedere, în special, condițiile materiale din zona de tranzit, durata șederii reclamanților în zonă și posibilitățile de a avea contact uman cu ceilalți solicitanți de azil, cu reprezentanții ICNUR, cu ONG-urile și cu avocatul, Curtea constată că situația reclamată nu a atins nivelul minim de gravitate necesar pentru a constitui tratamente inumane în sensul art. 3 din Convenție. În consecință, nu a fost încălcată această dispoziție.

## V. CU PRIVIRE LA PRETINSELE ÎNCĂLCĂRI ALE ART. 5 § 1 ȘI § 4 DIN CONVENȚIE

195. Reclamanții s-au plâns că au fost izolați în zona de tranzit, cu încălcarea acestor dispoziții, care prevăd, în măsura în care este relevant:

„1. Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță. Nimeni nu poate fi lipsit de libertatea sa, cu excepția următoarelor cazuri și potrivit căilor legale: [...]

f) dacă este vorba despre arestarea sau detenția legală a unei persoane pentru a o împiedica să pătrundă în mod ilegal pe teritoriu sau împotriva căreia se află în curs o procedură de expulzare ori de extrădare.

[...]

4. Orice persoană lipsită de libertatea sa prin arestare sau deținere are dreptul să introducă un recurs în fața unui tribunal, pentru ca acesta să statueze într-un termen scurt asupra legalității deținerii sale și să dispună eliberarea sa dacă deținerea este ilegală. [...]"

## A. Hotărârea Camerei

196. Camera a hotărât că izolarea reclamanților în zona de tranzit a constituit o privare de libertate *de facto*. A luat în considerare faptul că reclamanții erau plasați într-un complex păzit, care nu putea fi accesat din exterior și pe care nu puteau să îl părăsească nici pentru a intra în Ungaria, nici în Serbia fără a-și pierde dreptul de a depune cereri de azil și fără a risca să fie expulzați. În ceea ce privește fondul capătului de cerere formulat în temeiul art. 5 § 1, Camera a hotărât că detenția reclamanților nu putea fi considerată „legală”, întrucât normele interne subiacente nu erau suficient de precise și previzibile, și detenția s-a produs *de facto*, ca o măsură practică, fără a exista o decizie formală și, prin urmare, fără a fi prezentată o motivare. De asemenea, Camera a constatat o încălcare a art. 5 § 4, întrucât, în lipsa unei decizii pe care să o poată contesta, reclamanții nu au putut solicita controlul judiciar al detenției.

## B. Argumentele părților

### 1. Reclamanții

197. În ceea ce privește aplicabilitatea art. 5, reclamanții au subliniat că nu era relevant faptul că au intrat în zona de tranzit de bunăvoie întrucât, odată intrați, nu mai puteau reveni în Serbia, unde nu erau bineveniți și riscau să fie returnați în cătușe fără a le fi examinate pe fond cererile de azil.

198. Reclamanții au susținut că afirmația guvernului potrivit căreia nu ar fi reclamanți de azil „autentici”, întrucât nu riscau să fie persecutați în Bangladesh, nu ar trebui să aibă nicio influență asupra întrebării dacă aceștia au fost ținuți în detenție ilegal, în Ungaria. În calitate de solicitanți de azil înregistrați, aveau dreptul să aștepte pronunțarea unei decizii în condiții procedurale adecvate, inclusiv în ceea ce privește detenția. În cursul perioadei de așteptare, nu li s-a permis să părăsească zona de tranzit pentru a intra în Ungaria și nu puteau pleca nici spre Serbia, deoarece li s-ar fi refuzat reîntrarea. Reclamanții au depus declarații scrise ale angajaților unui ONG care a asistat la refuzul autorităților maghiare de a readmite, prin ușa pe care tocmai trecuseră, solicitanții de azil care primiseră o decizie de inadmisibilitate, comunicându-li-se să plece spre Serbia, după care au aflat despre posibilitatea de a face recurs și au dorit să revină și să facă recurs<sup>6</sup>.

199. În ceea ce privește respectarea art. 5 § 1, reclamanții au susținut că art. 71/A din legea azilului, invocată de guvern ca temei juridic pentru detenția lor, nu îndeplinea cerința calității legii. Absența totală a unor legi clare, precise și previzibile privind condițiile și garanțiile procedurale

---

6. Curtea observă că aceste declarații menționează, de asemenea, faptul că ofițerii maghiari le-au comunicat solicitanților de azil că ar trebui să stea din nou la rând pentru a intra, lucru pe care persoanele în cauză nu l-au mai făcut.

referitoare la izolarea lor în zona de tranzit ca formă de detenție a făcut ca aceasta să fie lipsită de temei juridic. Nu au primit în niciun stadiu o decizie care să dispună privarea lor de libertate. Cu toate acestea, autoritățile aveau la dispoziție mijloace legale pentru a impune detenția, dacă ar fi considerat că acest lucru este necesar pentru buna funcționare a sistemului de azil, inclusiv pentru prevenirea fenomenului de *forum shopping* (căutarea de către solicitantul de azil a țării celei mai favorabile).

200. În ceea ce privește art. 5 § 4, reclamantii au contestat afirmația guvernului potrivit căreia tribunalul din Szeged putea examina legalitatea alegerii de a aplica procedura la frontieră în zona de tranzit și, astfel, să asigure controlul legalității care se impunea. Această instanță nu a examinat problema aplicabilității procedurii la frontieră și nu putea, în niciun caz, să controleze legalitatea plasării în zona de tranzit ca măsură privativă de libertate.

## 2. Guvernul pârât

201. Potrivit guvernului pârât, reclamantii erau liberi să plece spre Serbia și, în plus, aveau la dispoziție rute alternative prin Serbia către destinația preferată – Europa de Vest, fapt evidențiat de împrejurarea că au găsit astfel de rute. Deși reclamantii nu erau liberi să circule în Ungaria, acest lucru era inerent procedurilor la frontieră normale. Durata perioadei de așteptare înainte de intrare depindea de complexitatea cauzei, de cooperarea solicitanților de azil și de consecvența declarațiilor acestora. Pe durata acestui proces, reclamantilor li s-au asigurat condiții de așteptare decente într-o zonă de tranzit. Aceste zone nu trebuie confundate cu centrele de primire a refugiaților al căror drept la protecție juridică a fost stabilit.

202. Reclamantii nu aveau un „drept” de a intra în Ungaria. Dreptul de admisie nu poate fi dedus în dreptul internațional decât în ceea ce privește refugiații care sosesc direct din statul de persecuție sau în cazul unei amenințări directe la adresa vieții și integrității lor fizice. În lumina art. 1 din Convenție, art. 5 trebuie interpretat în sensul că, atunci când persoanele nu se află sub jurisdicția statului, ci solicită de bunăvoie admisia în acea jurisdicție, „izolarea” care rezultă într-o zonă de așteptare (pe care sunt libere să o părăsească) înainte de admisie nu este o detenție *de facto*, ci o limitare inerentă a libertății de circulație. O astfel de limitare nu este arbitrară dacă refuzul admisieii nu este arbitrar. Prin urmare, nu există nicio problemă în temeiul art. 5, separată de refuzul admisieii, examinat în speță în temeiul art. 3.

203. Guvernul a mai susținut că zonele de tranzit de la frontieră sunt fundamental diferite de zonele de tranzit aeroportuar. Acestea din urmă sunt o enclavă aflată adânc în teritoriul statului, în timp ce zonele de tranzit de la frontieră sunt deschise către teritoriul statului vecin din care au sosit reclamantii. Spre deosebire de cauza *Amuur împotriva Franței* (25 iunie 1996, *Culegere* 1996-III), returnarea reclamantilor în Serbia nu a impus

negocieri cu autoritățile sârbe, care nu împiedica reintrarea străinilor, și nu implica obstacole financiare sau practice. Solicitanții de azil respinși părăsesc în mod curent zona. Faptul că reclamanții au plecat în cele din urmă în Serbia fără consecințe adverse arată că nu se aflau în detenție în Ungaria. Spre deosebire de *Amuur*, libertatea reclamanților de a părăsi zona nu era teoretică, întrucât acestea puteau reveni într-un stat care respectă Convenția de la Geneva și Convenția europeană a drepturilor omului, oferindu-le o protecție comparabilă.

204. Guvernul a considerat, de asemenea, că reclamanții nu erau supuși riscului returnării într-o țară persecutantă, întrucât nu erau persecutați în propria țară de origine sau în țările de tranzit. În plus, revenind în Serbia, aceștia nu au renunțat la protecția internațională, întrucât o astfel de protecție, în temeiul Convenției de la Geneva, nu le era refuzată solicitanților de azil care reveneau de bunăvoie în Serbia (în cazul în care solicitau o astfel de protecție și rămâneau în Serbia până la adoptarea deciziei). Camera nu a făcut o distincție între prezenta cauză și *Riad și Idiab împotriva Belgiei* (nr. 29787/03 și 29810/03, pct. 68, 24 ianuarie 2008), în care reclamanții fuseseră izolați în zona de tranzit nu la sosirea lor în țară, ci la o peste o lună după, prin decizia autorităților. Cu toate acestea, nicio autoritate maghiară nu i-a forțat pe reclamanți să intre în zona de tranzit.

205. Guvernul a susținut că astfel, cazarea reclamanților în zona de tranzit avea un temei juridic în dreptul maghiar, care includea garanții împotriva caracterului arbitrar și avea ca scop prevenirea unei intrări neautorizate, în conformitate cu art. 5 § 1 (f). În special, art. 71/A din legea azilului, coroborat cu art. 15/A din legea privind frontierele de stat, prevedea examinarea cererilor de azil în zonele de tranzit pentru cazare temporară. Art. 71/A § 2 preciza în mod clar că, în cadrul procedurilor la frontieră, reclamanții nu aveau dreptul la liberă circulație în Ungaria. Ca garanție împotriva caracterului arbitrar, legea limita procedura la frontieră și șederea în zona de tranzit la patru săptămâni: potrivit pct. 4 din art. 71/A, în lipsa unei decizii în termen de patru săptămâni, era acordată intrarea pe teritoriul Ungariei. Ca garanție suplimentară împotriva caracterului arbitrar, procedurile la frontieră nu erau aplicabile persoanelor eligibile pentru tratament preferențial, cum ar fi persoanele vulnerabile.

206. Articolul 5 § 4 nu a fost încălcat, întrucât limitarea libertății reclamanților a făcut obiectul unui control judiciar în cadrul controlului judiciar al deciziei autorității responsabile cu examinarea cererii de azil în ceea ce privește aplicabilitatea normelor privind procedurile la frontieră, inclusiv în ceea ce privește neeligibilitatea reclamanților la un tratament preferențial. Primul control judiciar în cauza reclamanților a fost efectuat în termen de șase zile de la sosirea acestora.



### C. Terții intervenienți

207. Guvernul polonez a considerat că plasarea într-o instituție din care un străin poate circula liber nu ar trebui să fie tratată automat ca o privare de libertate *de facto*. De asemenea, a observat că prezenta cauză privește practica statelor membre UE în perioadele dificile ale crizei migrației și a subliniat, în această privință, că ordinea juridică a Uniunii asigură respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv prin supravegherea și controlul instituțiilor Uniunii.

208. Guvernul rus a criticat hotărârea *Amuur* pentru că a introdus un nou criteriu în aprecierea caracterului arbitrar sau nu al privării de libertate: „locul și condițiile” de detenție. La art. 5 nu se găsește niciun astfel de criteriu. Numai art. 3 se referă la condițiile de detenție. În plus, abordarea Curții a asimilat în mod greșit refuzul de a permite intrarea pe teritoriul statului cu privarea de libertate. În opinia guvernului rus, prin faptul că nu a făcut distincții pe baza motivelor pentru care se solicită azil, Curtea a estompat distincția dintre migranți și refugiați, afectând protecția de care aceștia din urmă au nevoie.

209. ICNUR a furnizat informații concrete cu privire la zona de tranzit Röske și rezumate din dreptul maghiar relevant, dreptul Uniunii și standardele internaționale privind primirea solicitanților de azil.

### D. Motivarea Curții

#### 1. Aplicabilitate

210. Este cert că, în temeiul dreptului maghiar, șederea reclamanților în zona de tranzit Röske nu era considerată detenție. Părțile nu sunt însă de acord cu privire la aspectul dacă aceasta constituie totuși o privare de libertate *de facto* și, în consecință, cu privire la aplicarea art. 5 din Convenție.

#### (a) Principii relevante

211. Proclamând „dreptul la libertate”, primul paragraf al art. 5 vizează libertatea fizică a persoanei. În consecință, nu este vorba despre simple restricții aduse libertății de circulație, care sunt reglementate de art. 2 din Protocolul nr. 4, în ceea ce privește persoanele care se află în mod legal pe teritoriul statului. Deși procesul clasificării în una sau în cealaltă dintre aceste categorii se dovedește uneori a fi o sarcină ușoară, întrucât unele cazuri marginale sunt o chestiune de pură apreciere, Curtea nu poate evita să facă o alegere de care depinde aplicabilitatea sau inaplicabilitatea art. 5 (a se vedea *Khlaifia și alții*, citată anterior, pct. 64, cu trimiterile citate).

212. Pentru a stabili dacă o persoană a fost „privată de libertate” în sensul art. 5, punctul de plecare trebuie să fie situația sa specifică în realitate și trebuie să se țină seama de o gamă întreagă de factori precum tipul, durata, efectele și modul de aplicare a măsurii în cauză [a se vedea *Nada împotriva Elveției* (MC), nr. 10593/08, pct. 225, CEDO 2012, și *Gahramanov împotriva*

*Azerbaidjanului* (dec.), nr. 26291/06, pct. 40, 15 octombrie 2013]. Diferența dintre privarea de libertate și restricționarea libertății este doar una de grad sau intensitate, nu una de formă sau fond [a se vedea *De Tommaso împotriva Italiei* (MC), nr. 43395/09, pct. 80, 23 februarie 2017, cu trimerile citate; a se vedea, de asemenea, *Kasparov împotriva Rusiei*, nr. 53659/07, pct. 36, 11 octombrie 2016].

213. Curtea consideră că, făcând distincția între restricționarea libertății de circulație și privarea de libertate în contextul situației solicitanților de azil, abordarea sa ar trebui să fie practică și realistă, având în vedere condițiile și provocările de astăzi. Este important, în special, să se recunoască dreptul statelor, sub rezerva obligațiilor lor internaționale, de a-și controla frontierele și de a lua măsuri împotriva străinilor care eludează restricțiile privind imigrația.

214. Întrebarea dacă ținerea persoanei în zonele internaționale ale aeroporturilor constituie privare de libertate a fost abordată într-o serie de cauze [a se vedea, printre altele: *Amuur*, citată anterior, pct. 43; *Shamsa împotriva Poloniei*, nr. 45355/99 și 45357/99, pct. 47, 27 noiembrie 2003; *Mogoș împotriva României* (dec.), nr. 20420/02, 6 mai 2004; *Mahdid și Haddar împotriva Austriei* (dec.), nr. 74762/01, CEDO 2005-XIII (extrase); *Riad și Idiab*, citată anterior, pct. 68; *Nolan și K. împotriva Rusiei*, nr. 2512/04, pct. 93-96, 12 februarie 2009, și *Gahramanov*, citată anterior, pct. 35-47).

215. Curtea a afirmat următoarele în cauza *Amuur*, la pct. 43:

„Reținerea străinilor în zona internațională implică, într-adevăr, o restricție adusă libertății, dar o restricție care nu este în nicio privință comparabilă cu cea existentă în centrele de detenție a străinilor în așteptarea expulzării. O astfel de izolare, însoțită de garanții adecvate oferite persoanelor care fac obiectul acesteia, este acceptabilă doar pentru a permite statelor să combată imigrația ilegală, respectându-și totodată angajamentele internaționale, în special cele asumate în temeiul Convenției de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților și al Convenției europene a drepturilor omului. Preocuparea legitimă a statelor de a dejuca tentativele tot mai frecvente de eludare a restricțiilor aplicate imigrației nu trebuie să priveze solicitanții de azil de protecția acordată de aceste convenții.

O astfel de reținere nu ar trebui prelungită excesiv, pentru că în caz contrar ar exista riscul ca aceasta să transforme o simplă restricție adusă libertății – inevitabilă în vederea organizării detaliilor practice ale repatrierii străinului sau, în cazul în care acesta a solicitat azil, în timp ce cererea sa de a intra pe teritoriu în acest scop este examinată – ca o privare de libertate. În această privință, ar trebui să se țină seama de faptul că măsura nu este aplicabilă celor care au comis infracțiuni, ci străinilor care, adesea, temându-se pentru viețile lor, au fugit din propria țară.

Deși prin forța circumstanțelor decizia de a dispune reținerea trebuie luată în mod necesar de autoritățile administrative sau polițienești, prelungirea acesteia presupune un control rapid din partea instanțelor, gardienii tradiționali ai libertăților personale. Mai presus de toate, o astfel de reținere nu trebuie să îl priveze pe solicitantul de azil de dreptul de a obține acces efectiv la procedura de stabilire a statutului de refugiat.”

216. Aplicabilitatea art. 5 a fost, de asemenea, examinată în ceea ce privește șederile în centrele de primire pentru identificarea și înregistrarea imigranților, situate pe insulele de pe coasta italiană și cea elenă (a se vedea *Khlaifia și alții*, citată anterior, pct. 65-72, cu privire la migranții ilegali, și *J.R. și alții împotriva Greciei*, nr. 22696/16, 25 ianuarie 2018, cu privire la solicitanții de azil). În această din urmă cauză, în care a fost emis inițial un ordin oficial de arestare în privința reclamanților, Curtea a luat în considerare, în special, modificările situației juridice a reclamanților în temeiul dreptului intern și modificarea regimului din centrul de primire de la „închis” la „semideschis” pentru a face distincție între două perioade, dintre care prima a atras aplicarea art. 5 și cea de-a doua, nu (ibid, pct. 85-87).

217. Pentru a stabili distincția dintre restricționarea libertății de circulație și privarea de libertate în contextul izolării străinilor în zonele de tranzit aeroportuar și centrele de primire pentru identificarea și înregistrarea imigranților, factorii luați în considerare de Curte pot fi rezumați după cum urmează: i) situația individuală a reclamanților și alegerile acestora, ii) regimul juridic aplicabil al țării respective și obiectivul acestuia, iii) durata relevantă, în special în lumina obiectivului și protecției procedurale de care beneficiază reclamanții aflați în așteptarea evenimentelor și iv) natura și gradul restricțiilor efectiv impuse sau experimentate de reclamanți (a se vedea cauzele citate la cele trei puncte precedente).

218. Curtea consideră că factorii sus-menționați sunt, de asemenea, relevanți, *mutatis mutandis* în prezenta cauză.

#### **(b) Aplicarea acestor principii**

219. Prezenta cauză privește, aparent pentru prima dată, o zonă de tranzit localizată la frontiera terestră dintre două state membre ale Consiliului European, unde solicitanții de azil erau obligați să rămână în așteptarea examinării admisibilității cererilor lor de azil. Obiectivul specific, precum și caracteristicile fizice și juridice ale acestor zone de tranzit vor avea, în mod inevitabil, un impact asupra analizei aplicabilității art. 5 de către Curte.

##### *(i) Situația individuală a reclamanților și alegerile făcute de aceștia*

220. Curtea observă, în primul rând, că reclamanții au intrat din proprie inițiativă în zona de tranzit Röske, cu scopul de a solicita azil în Ungaria. Deși acest fapt, în sine, nu exclude posibilitatea ca reclamanții să se fi găsit într-o situație de privare de libertate *de facto* după intrare, Curtea consideră că este un element relevant, care trebuie analizat în lumina tuturor celorlalte circumstanțe ale cauzei.

221. Este adevărat că, într-o serie de cauze, Curtea a afirmat că detenția ar putea constitui o încălcare a art. 5 din Convenție, chiar dacă persoana în cauză a fost de acord cu aceasta, și a subliniat că dreptul la libertate este mult prea important pentru ca o persoană să piardă beneficiul oferit de protecția pe

care o asigură Convenția pentru simplul motiv că s-a predat pentru a fi luat în detenție [a se vedea *De Wilde, Ooms și Versyp împotriva Belgiei*, 18 iunie 1971, pct. 65, Seria A nr. 12; *I.I. împotriva Bulgariei*, nr. 44082/98, pct. 84-87, 9 iunie 2005; *Osypenko împotriva Ucrainei*, nr. 4634/04, pct. 48, 9 noiembrie 2010; *Venskutė împotriva Lituaniei*, nr. 10645/08, pct. 72, 11 decembrie 2012, și *Buzadji împotriva Moldovei (MC)*, nr. 23755/07, pct. 106-10, 5 iulie 2016]. Cauzele citate anterior priveau însă situațiile în care legea prevedea privarea de libertate sau situațiile în care reclamanții respectau o obligație precum, printre altele, intrarea într-un penitenciar sau într-o secție de poliție sau supunerea la arestul la domiciliu. Circumstanțele nu sunt aceleași, în opinia Curții, atunci când reclamanții – precum în speță – nu aveau nicio legătură prealabilă relevantă cu statul în cauză și nici o obligație la care să fi achiesat, ci doar doreau să fie admiși pe teritoriul statului respectiv din proprie inițiativă și solicitau azil în acel stat. În astfel de cazuri, punctul de plecare referitor la poziția individuală a reclamanților față de autorități este total diferit.

222. În speță, având în vedere faptele cunoscute referitoare la reclamanți și călătoria acestora din Bangladesh în Ungaria, nu există nicio îndoială că aceștia au intrat din proprie inițiativă în zona de tranzit Röske. De asemenea, este clar că, în orice caz, autoritățile maghiare aveau dreptul să efectueze verificările necesare și să examineze cererile lor înainte de a decide dacă sunt admiși sau nu.

223. În sfârșit, Curtea observă, de asemenea, că reclamanții nu au trecut frontiera din Serbia din cauza unui pericol direct și imediat pentru viața sau sănătatea lor în această țară, ci de bunăvoie.

(ii) *Regimul juridic aplicabil, obiectivul acestuia și durata relevantă în lumina acestui obiectiv, precum și protecția procedurală aferentă*

224. În al doilea rând, este, de asemenea, relevant faptul că rațiunea și obiectivul regimului juridic intern aplicabil zonei de tranzit Röske era de a crea o zonă de așteptare, în timp ce autoritățile decid să admită oficial solicitantii de azil în Ungaria (a se vedea supra, pct. 41, și, în special, art. 71/A din legea azilului maghiară). Deși nu este decisiv în sine, este relevant să se observe că autoritățile maghiare nu au încercat să îi priveze de libertate pe reclamanți și că le-au ordonat acestora să părăsească Ungaria chiar în ziua intrării (a se vedea supra, pct. 8). Reclamanții au rămas în esență în zona de tranzit întrucât au formulat apel împotriva ordinului de expulzare (a se vedea supra, pct. 20-37).

225. Dreptul statelor de a controla intrarea străinilor pe teritoriul lor implică în mod necesar faptul că autorizarea intrării pe teritoriu poate fi condiționată de respectarea unor cerințe relevante. Prin urmare, în lipsa altor factori semnificativi, situația unei persoane care solicită intrarea și care așteaptă o perioadă scurtă de timp pentru verificarea dreptului său de intrare nu poate fi descrisă ca o privare de libertate imputabilă statului, întrucât, în

astfel de cazuri, autoritățile statului nu au întreprins nicio altă măsură față de persoana în cauză decât cea de a reacționa la dorința acestuia de a intra pe teritoriu prin efectuarea verificărilor necesare [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Gahramanov*, citată anterior, pct. 35-47; a se vedea, de asemenea, *Mahdid și Haddar* (dec.), citată anterior, în care cererile de azil ale reclamanților au fost respinse într-o zonă de tranzit aeroportuar în termen de trei zile, iar Curtea a constatat că nu a existat o privare de libertate (luând în considerare factori suplimentari, cum ar fi faptul că reclamanții nu se aflau sub controlul constant al poliției].

226. În plus, este relevant că, în conformitate cu obiectivul regimului juridic intern, garanțiile procedurale privind prelucrarea cererilor de azil și dispozițiile care stabileau durata maximă a șederii solicitanților de azil în zona de tranzit au fost aplicate în cazul reclamanților (a se vedea supra, pct. 41 și 205). Aceste garanții au fost puse în aplicare și reclamanții au petrecut douăzeci și trei de zile în zona de tranzit Röscke, perioadă în care cererile lor de azil au fost procesate la nivel administrativ și judiciar.

227. În jurisprudența Curții referitoare la izolarea străinilor în contextul imigrării, durata restricției relevante privind circulația și legătura dintre acțiunile autorităților și libertatea restricționată pot fi elemente care afectează clasificarea situației ca fiind o privare de libertate sau nu (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Amuur*, citată anterior, pct. 43; *Gahramanov*, citată anterior, pct. 35-47, și *Mahdid și Haddar*, citată anterior). Cu toate acestea, Curtea consideră că, în situații în general similare celor din speță, atât timp cât șederea reclamanților în zona de tranzit nu depășește în mod semnificativ timpul necesar pentru examinarea unei cereri de azil și nu există circumstanțe excepționale, durata în sine nu ar trebui să afecteze în mod decisiv analiza efectuată de Curte cu privire la aplicabilitatea art. 5. Acest lucru este valabil în special atunci când persoanele, în timp ce așteaptă procesarea cererilor lor de azil, au beneficiat de drepturi procedurale și de garanții împotriva perioadelor excesive de așteptare. Prezența reglementărilor juridice interne care limitează durata șederii în zona de tranzit are o importanță semnificativă în acest sens.

228. În speță, Curtea observă că autoritățile maghiare lucrau în condițiile unui aflux masiv de solicitanți de azil și migranți la frontieră, fapt care necesita adoptarea rapidă a unor măsuri pentru soluționarea a ceea ce era în mod evident o situație de criză. În pofida dificultăților deosebit de importante care au urmat, cererile de azil ale reclamanților și recursurile lor judiciare au fost examinate în termen de trei săptămâni și două zile (a se vedea supra, pct. 8 și 20-37).

229. Curtea consideră, așadar, că situația reclamanților nu a fost influențată de vreo inacțiune din partea autorităților maghiare și că nicio acțiune nu le era imputabilă decât ceea ce era strict necesar pentru a verifica dacă dorința reclamanților de a intra în Ungaria pentru a solicita azil putea fi acordată în această țară.

230. Cu toate acestea, trebuie să se verifice, de asemenea, dacă restricțiile reale impuse sau experimentate de reclamanți au avut ca efect, în pofida celor de mai sus, plasarea lor într-o situație de privare de libertate *de facto*.

(iii) *Natura și gradul restricțiilor reale impuse sau experimentate de reclamanți*

231. Curtea observă, pe de o parte, că persoanelor care sunt cazate în zona de tranzit Röscke nu li se permitea să intre pe restul teritoriului Ungariei, țara în care se află respectiva zonă (a se compara și *a contrario* cu *Mogoș*, citată anterior). Acest lucru nu este surprinzător, având în vedere chiar obiectivul zonei de tranzit de a fi zonă de așteptare, în timp ce autoritățile decideau dacă îi admit oficial pe solicitanții de azil în Ungaria.

232. La momentul respectiv, zona de tranzit Röscke acoperea o suprafață foarte limitată, era înconjurată de un gard și sârmă ghimpată și era complet păzită, ceea ce excludea libera circulație din exterior sau spre exterior. În interiorul zonei, reclamanții puteau comunica cu ceilalți solicitanți de azil și puteau primi vizite, precum cele ale avocatului lor, cu permisiunea autorităților. Aceștia puteau petrece timp în aer liber pe o bandă îngustă de teren din fața containerelor care serveau drept dormitoare (a se vedea supra, pct. 15, 65 și 67). Curtea constată că, în general, dimensiunea zonei și modul în care era controlată erau de natură să limiteze libertatea de circulație a reclamanților la un nivel semnificativ, într-un mod similar cu cel al anumitor tipuri de centre de detenție ușoară.

233. Curtea ține seama, pe de altă parte, de faptul că, în timp ce așteptau rezultatul măsurilor procedurale necesare pentru cererile lor de azil, reclamanții au trăit în condiții care, deși implicau o restricție semnificativă a libertății lor de circulație, nu le limitau în mod inutil sau într-o măsură sau manieră fără legătură cu examinarea cererilor lor de azil. De asemenea, Curtea reamintește că a respins capătul de cerere al reclamanților potrivit căruia condițiile respective erau inumane și degradante (a se vedea supra, pct. 194). În sfârșit, reclamanții au petrecut doar douăzeci și trei de zile în zona de tranzit, perioadă care – astfel cum a constatat Curtea – nu depășea ceea ce era strict necesar pentru a verifica dacă cererea reclamanților de a intra în Ungaria pentru a solicita azil putea fi admisă.

234. Cealaltă întrebare este dacă reclamanții puteau părăsi zona de tranzit într-o altă direcție decât teritoriul Ungariei.

235. În această privință, Curtea observă, în primul rând, că, în perioada relevantă, numeroase persoane aflate în situația reclamanților au revenit din zona de tranzit Röscke în Serbia, cel puțin unele dintre acestea de bunăvoie, astfel cum este confirmat, *inter alia*, de relatări relevante ale organizațiilor neguvernamentale (a se vedea supra, pct. 71). Acest fapt nu pare să fie contestat de reclamanți.

236. De asemenea, este semnificativ faptul că, spre deosebire, de exemplu, de persoanele izolate într-o zonă de tranzit aeroportuar (a se vedea supra, pct. 214), cele care sunt plasate într-o zonă de tranzit terestru la

frontieră, astfel cum se întâmplă în speță, nu trebuie să urce la bordul unei aeronave pentru a se întoarce în țara de origine. Reclamanții au venit din Serbia, al cărei teritoriu era imediat adiacent zonei de tranzit. Prin urmare, în termeni practici, posibilitatea acestora de a părăsi zona de tranzit Röscke de la frontiera terestră nu era doar teoretică, ci și realistă. Astfel, spre deosebire de cauza *Amuur* (citată anterior), în care instanțele franceze au descris reținerea reclamanților drept o „privare de libertate arbitrară” (ibid., pct. 45), în speță, autoritățile maghiare erau aparent convinse că reclamanții puteau să plece în mod realist în Serbia.

237. Este probabil ca reclamanții să nu fi avut niciun drept legal de intrare în Serbia. Cu toate acestea, Curtea observă că, la momentul respectiv, Serbia respecta acordul de readmisie încheiat cu Uniunea Europeană (a se vedea supra, pct. 59). Deși nu este de competența Curții să interpreteze acest acord și să decidă dacă cauza reclamanților era acoperită sau nu de aceste dispoziții, consideră că posibilitatea de *facto* ca aceștia să plece din zona de tranzit în Serbia exista nu doar în teorie, ci și în practică. Aceasta este confirmată și de faptul că reclamanții și, în aceeași perioadă, multe alte persoane aflate într-o situație similară, au plecat în cele din urmă din zona de tranzit și au intrat în Serbia.

238. În plus, reclamanții au susținut că nu se pot întoarce în țara din care veneau, în speță Serbia, din cauza unui risc real de apariție a unor consecințe grave. Guvernul pârât a contestat această afirmație, subliniind faptul că Serbia este o țară sigură și, în orice caz, reclamanții nu au fost persecutați în țara lor de origine, Bangladesh.

239. Curtea reamintește motivarea sa în cauza *Amuur* (citată anterior), în care afirma că „simplul fapt că este posibil ca solicitanții de azil să plece de bunăvoie din țara în care doresc să se refugieze nu poate exclude o restricție adusă libertății” și menționa că posibilitatea de a părăsi „devine teoretică dacă nicio altă țară care oferă protecție comparabilă cu protecția pe care se așteaptă să o găsească în țara în care solicită azil nu este dispusă sau pregătită să îi primească” (ibid., pct. 48).

240. În opinia Curții, motivarea sa din *Amuur* trebuie interpretată în strânsă legătură cu contextul de fapt și de drept din cauza respectivă, care privea o situație în care reclamanții nu puteau părăsi zona aeroportuară, nici teoretic, nici practic, fără autorizația de a urca la bordul unei aeronave și fără asigurări diplomatice cu privire la singura lor destinație posibilă, Siria, o țară „care nu respectă Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților” (ibid.). Depășirea acestor obstacole sau atenuarea consecințelor asociate acestora a fost posibilă, dacă nu cumva, doar datorită acțiunilor autorităților și nu a depins de voința reclamanților. În mod similar, în *J.R. și alții împotriva Greciei* (citată anterior), reclamanții nu puteau pleca înspre Turcia, țara de origine, în alt mod decât urcând la bordul unei nave.

241. În speță, în schimb, era practic posibil ca reclamanții să meargă până la frontieră și să intre în Serbia, țară care respecta Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților (a se vedea supra, pct. 72).

242. În plus, este relevant că temerea pe care o aveau reclamanți în cazul returnării în Serbia, astfel cum au explicat în observațiile lor adresate Curții cu privire la art. 3 (a se vedea supra, pct. 100-107), nu era existența unei amenințări directe la adresa vieții sau sănătății lor, ci existența unor deficiențe în funcționarea sistemului de azil al Serbiei și riscul care rezulta, de a fi expulzați din Serbia în alte două state contractante, Republica Macedonia de Nord sau Grecia, fără o examinare adecvată a cererilor lor de azil.

243. Curtea nu poate accepta că numai aceste temeri, în pofida tuturor celorlalte circumstanțe din prezenta cauză (care, astfel cum s-a explicat mai sus, sunt diferite de cele în cauzele privind zonele de tranzit aeroportuar), erau suficiente pentru ca art. 5 să fie aplicabil. O astfel de interpretare a aplicabilității art. 5 ar extinde noțiunea de privare de libertate dincolo de semnificația sa prevăzută de Convenție.

244. Interzicerea relelor tratamente în cazul expulzării unui solicitant de azil este o problemă în temeiul art. 3 din Convenție care impune statelor contractante obligații materiale și procedurale stricte, unele dintre acestea făcând parte din obiectul prezentei cauze (a se vedea supra, pct. 100-165). În special, solicitanții de azil nu pot fi expulzați într-o țară în care prezintă un risc real de a fi supuși unor tratamente contrare art. 3. Nerespectarea acestei dispoziții, inclusiv a obligației procedurale de a examina în amănunt toate riscurile potențiale, implică responsabilitatea statului contractant relevant pentru încălcarea acesteia.

245. Desigur, există o legătură între drepturile prevăzute la art. 3 și cele prevăzute la art. 5 din Convenție, în sensul că, în special, controlul judiciar independent al privării de libertate, impus de art. 5 § 3 și art. 5 § 4, este esențial pentru prevenirea actelor care pun în pericol viața sau a formelor grave de rele tratamente în detenție (a se vedea *Kurt împotriva Turciei*, 25 mai 1998, pct. 123, *Culegere* 1998-III). Această legătură privește totuși un context foarte diferit.

246. În opinia Curții, în cazul în care – la fel ca în prezenta cauză – suma tuturor celorlalți factori relevanți nu indica o situație de privare de libertate *de facto* și era posibil ca solicitanții de azil, fără o amenințare directă la adresa vieții sau sănătății lor, cunoscută sau adusă la cunoștința autorităților la momentul respectiv, să revină în țara terță intermediară din care proveneau, art. 5 nu putea fi considerat ca fiind aplicabil situației lor, într-o zonă de tranzit la frontiera terestră unde așteptau să fie examinate cererile lor de azil, pe motiv că autoritățile nu și-au respectat obligațiile care le reveneau în temeiul art. 3. Convenția nu poate fi interpretată ca stabilind o astfel de legătură între aplicabilitatea art. 5 și un aspect separat referitor la respectarea de către autorități a art. 3.



247. Este adevărat că, în temeiul art. 66 (2) lit. d) din legea azilului (a se vedea supra, pct. 41), reclamanții ar fi pierdut dreptul de a le fi examinate cererile lor de azil în Ungaria dacă ar fi plecat înainte de luarea deciziei definitive privind cererile lor de azil. În această privință, Curtea consideră neconvingător argumentul guvernului întemeiat pe art. 66(6) din aceeași lege potrivit căruia reclamanții erau liberi să stea în Serbia și, ulterior, să reia procedura de azil în Ungaria, în cazul în care s-ar fi întors în zona de tranzit în termen de nouă luni. Niciun astfel de exemplu nu a fost citat de guvernul pârât și nu există niciun indiciu că reclamanții au fost informați despre o astfel de posibilitate în momentul în care se aflau în zona de tranzit Röszke. Dimpotrivă, astfel cum a confirmat guvernul pârât în observațiile scrise adresate Marii Camere, reclamanții erau obligați să rămână la dispoziția autorităților de azil maghiare și, prin urmare, în zona de tranzit, în așteptarea examinării admisibilității cererilor lor de azil, care, în plus, depindeau de o evaluare a faptului dacă puteau fi returnați în condiții de siguranță Serbiei.

248. Cu toate acestea, Curtea reiterează că, în lipsa unei amenințări directe la adresa vieții sau sănătății reclamanților, cunoscută sau adusă la cunoștința autorităților maghiare la momentul faptelor, suspendarea procedurii de azil a reclamanților în Ungaria reprezenta o problemă juridică care nu le-a afectat libertatea fizică de a părăsi zona de tranzit, intrând pe teritoriul Serbiei. În circumstanțele cauzei și în contrast cu situația care a prevalat în unele dintre cauzele referitoare la zonele de tranzit aeroportuar, în special în *Amuur* (citată anterior), riscul ca reclamanții să piardă dreptul de a le fi examinate cererile de azil în Ungaria și temerile lor privind accesul insuficient la procedurile de azil în Serbia, deși relevante în raport cu art. 3, nu făceau ca posibilitatea reclamanților de a părăsi zona de tranzit în direcția Serbiei să fie doar una teoretică. Prin urmare, nu ar fi avut ca efect ca șederea reclamanților în zona de tranzit să devină involuntară din perspectiva art. 5 și, prin urmare, nu ar fi putut să declanșeze, în sine, aplicabilitatea acestei dispoziții.

(iv) *Concluzie privind aplicabilitatea art. 5*

249. În consecință, Curtea constată că, având în vedere ansamblul circumstanțelor cauzei analizate mai sus, reclamanții nu au fost privați de libertate, în sensul art. 5. Prin urmare, această dispoziție nu se aplică.

2. *Concluzia Curții cu privire la capetele de cerere formulate în temeiul art. 5*

250. Rezultă că capetele de cerere ale reclamanților formulate în temeiul art. 5 § 1 și art. 5 § 4 din Convenție sunt incompatibile *ratione materiae* cu dispozițiile acesteia. De asemenea, Curtea reiterează că, în temeiul art. 35 § 4 din Convenție, poate respinge cererile pe care le consideră inadmisibile „în orice etapă a procedurii” și că, prin urmare, sub rezerva art. 55 din

Regulamentul Curții, Marea Cameră poate reconsidera decizia de declarare a admisibilității unei cereri (a se vedea jurisprudența citată supra, la pct. 80).

251. Rezultă că acest capăt de cerere trebuie respins în temeiul art. 35 § 3 lit. a) și art. 35 § 4 din Convenție.

## VI. APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

252. Art. 41 din Convenție prevede:

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

### A. Prejudiciu

253. Camera a acordat 10 000 euro (EUR) fiecărui reclamant cu titlu de daune morale.

254. În fața Marii Camere, reclamanții au solicitat, astfel cum au făcut în fața Camerei, 15 000 de euro cu titlu de daune morale. Guvernul a invitat Curtea să respingă pretenția reclamanților ca fiind excesivă.

255. Curtea consideră că reclamanții trebuie să fi suferit un prejudiciu moral ca urmare a încălcării procedurale a art. 3 din Convenție, constatată în speță. Având în vedere circumstanțele relevante ale cauzei, acordă 5 000 EUR fiecărui reclamant cu titlu de prejudiciu moral.

### B. Cheltuieli de judecată

256. În fața Camerei, reclamanții au solicitat 8,705 EUR pentru 57,5 ore de activitate juridică la un tarif de 150 EUR pe oră plus 80 EUR pentru cheltuieli administrative. Camera a acordat această sumă în totalitate.

257. În fața Marii Camere, reclamanții au reiterat cererea de mai sus și au solicitat, în ceea ce privește procedura în fața Marii Camere, încă 17 625 EUR pentru 117,5 ore de activitate juridică la un tarif de 150 EUR pe oră. Aceștia au prezentat o fișă de pontaj în care era indicat numărul total al orelor fără detalii suplimentare. Astfel, pretenția reclamanților privind cheltuielile de judecată s-a ridicat în total la 26 330 EUR.

258. Guvernul a susținut că cheltuielile pretinse nu au fost nici necesare, nici rezonabile ca valoare, având în vedere numărul de observații lipsite de relevanță prezentate de reclamanți.

259. Potrivit jurisprudenței Curții, un reclamant are dreptul la rambursarea cheltuielilor de judecată numai în măsura în care se stabilește caracterul lor real și necesar, precum și caracterul rezonabil al cuantumului acestora. În speță, ținând seama de documentele de care dispune și de criteriile menționate anterior și luând în considerare faptul că majoritatea capetelor de cerere formulate de reclamanți au fost respinse, Curtea consideră

că este rezonabil să acorde suma de 18 000 EUR pentru toate cheltuielile de judecată.

### C. Dobânzi moratorii

260. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal, practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

### PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Susține*, în unanimitate, excepția preliminară a guvernului potrivit căreia capătul de cerere al reclamanților formulat în temeiul art. 13 din Convenție coroborat cu art. 3 referitor la pretinsa lipsă a unor căi de recurs față de condițiile din zona de tranzit de frontieră Röske a fost prezentat tardiv și, în consecință, *declară* inadmisibilă această parte a cererii;
2. *Respinge*, în unanimitate, celelalte excepții preliminare formulate de guvernul pârât;
3. *Hotărăște*, în unanimitate, că a fost încălcat art. 3 din Convenție în ceea ce privește expulzarea reclamanților în Serbia;
4. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu este necesar să examineze capătul de cerere formulat în temeiul art. 13 din Convenție coroborat cu art. 3 din Convenție referitor la pretinsa ineficiență a căilor de recurs interne împotriva expulzării reclamanților în Serbia;
5. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu a fost încălcat art. 3 din Convenție în ceea ce privește condițiile din zona de tranzit de frontieră Röske;
6. *Hotărăște*, cu majoritate, că acele capete de cerere formulate de reclamanți în temeiul art. 5 § 1 și art. 5 § 4 din Convenție sunt incompatibile *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției și, în consecință, *declară* inadmisibilă această parte a cererii;
7. *Hotărăște*, cu șaisprezece voturi la unu, că statul pârât trebuie să plătească, în termen de trei luni, suma de 5 000 de euro (cinci mii de euro) fiecăruia dintre cei doi reclamanți, plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit, pentru prejudiciul moral;
8. *Hotărăște*, în unanimitate, că statul pârât trebuie să plătească în termen de trei luni, suma de 18 000 EUR (optsprezece mii de euro), în solidar, celor

doi reclamanți, plus orice sumă ce poate fi datorată de reclamanți cu titlu de impozit, pentru cheltuieli de judecată;

9. *Hotărăște*, în unanimitate, că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate cu o dobândă simplă, la o rată egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, aplicabilă pe parcursul acestei perioade și majorată cu trei puncte procentuale.
10. *Respinge*, în unanimitate, cererea de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

Redactată în limbile engleză și franceză și pronunțată în ședință publică în clădirea Curții Europene a Drepturilor Omului, la Strasbourg, la 21 noiembrie 2019.

Johan Callewaert  
Grefier-adjunct

Linos-Alexandre Sicilianos  
Președinte

În conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și art. 74 § 2 din Regulamentul Curții, opinia separată a domnilor judecători Bianku și Vučinić se anexează la prezenta hotărâre.

L.A.S.  
J.C.

## OPINIA SEPARATĂ A DOMNULUI JUDECĂTOR BIANKU, SUSȚINUTĂ DE DOMNUL JUDECĂTOR VUČINIĆ

(Traducere)

În această cauză, suntem de acord cu majoritatea în ceea ce privește art. 3 și 13. Din nefericire, nu putem urma nici raționamentul, nici concluziile acesteia în ceea ce privește aplicabilitatea art. 5 și capetele de cerere formulate în temeiul acestei dispoziții.

Cei doi reclamânți au petrecut douăzeci și trei de zile în zona de tranzit Rözske, la frontiera dintre Ungaria și Serbia. Condițiile de viață din zona respectivă sunt descrise la pct. 15 din hotărâre. Majoritatea concluzionează că art. 5 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”) nu este aplicabil în speță.

La pct. 212-216 din hotărâre, majoritatea a prezentat recapitularea obișnuită a principiilor relevante privind aplicabilitatea art. 5: *„Pentru a stabili dacă o persoană a fost «lipsită de libertate» în sensul art. 5, punctul de plecare trebuie să fie situația sa specifică în realitate și trebuie să se țină seama de o serie întreagă de criterii precum tipul, durata, efectele și modul de punere în aplicare a măsurii în cauză[...]. Diferența dintre privarea de libertate și restricționarea libertății este doar una de grad sau de intensitate, nu una de natură sau de substanță.”*<sup>7</sup>

În analiza sa, pentru a constata că art. 5 nu este aplicabil în cauza de față, majoritatea ține seama de trei criterii, pe care le considerăm problematice. Vom discuta pe scurt la rândul său fiecare dintre aceste criterii.

În primul rând, majoritatea subliniază criteriul situației personale a reclamantilor și alegerile făcute de aceștia, la pct. 220-223. În opinia noastră, abordarea adoptată de majoritate cu privire la acest ultim punct dă de gândit. În primul rând, în susținerea abordării sale, majoritatea face trimitere la o jurisprudență care nu are nimic de-a face cu solicitanții de azil. Cauzele citate la pct. 221 din hotărâre nu priveau solicitanți de azil, cu atât mai puțin alegerea unor astfel de persoane de a consimți detenția. Trebuie subliniat, de asemenea, că termenul „alegere” înseamnă ceva complet diferit când este vorba despre solicitanți de azil, față de când este utilizat în cauzele citate de majoritate la pct. 221. Solicitantul de azil dorește protecție, iar cererea sa de azil privește protecția unui drept garantat de Convenție, și anume dreptul de a nu suferi tratamente contrare art. 3, sau, după caz, contare art. 2. Acest proces se referă la o necesitate, nu la o alegere. Putem vedea din istoria europeană că asemenea „alegeri” au fost plătite cu viața câtorva sute de

---

7. A se vedea hotărârea, pct. 212.

persoane<sup>8</sup>. Prin urmare, credem că este dificil să concepem că solicitanții de azil trec frontiera ca o „alegere”. Majoritatea pare să adopte aici o poziție respinsă de Curte în hotărârea sa, *Amuur*<sup>9</sup>. Pentru aceste motive, considerăm că, în hotărârea pe care a pronunțat-o la 14 martie 2017 în speță, Camera a avut dreptate atunci când a ajuns la următoarea concluzie, astfel cum se arată la pct. 56 din hotărâre:

„A hotărî într-un alt mod [și anume, a concluziona că art. 5 era inaplicabil] ar anula protecția conferită de art. 5 din Convenție, forțându-i pe reclamanți să aleagă între libertate și desfășurarea unei proceduri menite în cele din urmă să îi protejeze împotriva riscului de a fi expuși la tratament contrare art. 3 din Convenție.”

Concluzia majorității ar însemna, de asemenea, că art. 5 poate fi considerat aplicabil numai în cazul în care se constată o încălcare a art. 3. Totuși, situația nu este neapărat astfel, nici în ceea ce privește condițiile de detenție, nici existența unor posibile riscuri în țara de destinație<sup>10</sup>.

Deși s-ar putea afirma că, în speță, returnarea reclamanților în Serbia nu i-ar fi supus niciunui risc direct de deces sau tortură<sup>11</sup>, o astfel de concluzie ar fi putut fi formulată doar în urma unei analize individuale suficient de temeinice a posibilului pericol în cazul reclamanților. În plus, Marea Cameră a constatat în unanimitate o încălcare, chiar dacă doar o încălcare procedurală, a art. 3, pentru motivul că autoritățile maghiare au decis să îi returneze pe reclamanți în Serbia fără a efectua o evaluare individuală detaliată prealabilă<sup>12</sup>. Marea Cameră a ales să nu se pronunțe cu privire la temeinicia întrebării dacă reclamanții ar fi fost supuși unor tratamente contrare art. 3 în cazul în care ar fi fost returnați în Serbia. Considerăm, așadar, că a concluziona că reclamanții nu s-ar fi confruntat cu niciun risc este doar o speculație<sup>13</sup>. În opinia noastră, această constatare a inexistenței vreunui risc, astfel cum este prezentată la pct. 223, este subiectivă sau chiar contradictorie, dacă luăm în considerare pct. 165 din hotărâre. În opinia noastră, majoritatea eludează principiul subsidiarității pentru a ajunge la o concluzie, care ar fi trebuit să fie de competența autorităților naționale maghiare, cu privire la riscurile cu care s-ar putea confrunța reclamanții din Serbia.

8. A se vedea *Streletz, Kessler și Krenz împotriva Germaniei* (MC), nr. 34044/96 și alte două cereri, pct. 13 și 47 *in fine*, CEDO 2001-II.

9. A se vedea *Amuur împotriva Franței*, nr. 19776/92, pct. 46-49, 25 iunie 1996.

10. A se vedea, de exemplu, *Tabesh împotriva Greciei*, nr. 8256/07, 26 noiembrie 2009, și *Louled Massoud împotriva Maltei*, nr. 24340/08, 27 iulie 2010. A se vedea, de asemenea, Harris, O’Boyle și Warbrick, *Law on the European Convention on Human Rights*, ediția a 2-a, pag. 130.

11. A se vedea hotărârea, pct 223.

12Ibid., pct. 163 și 164.

13Ibid., pct. 165.

În opinia noastră, acestea sunt motivele pentru care, în lumina jurisprudenței Curții, majoritatea a interpretat greșit acest criteriu subiectiv<sup>14</sup>.

În *al doilea rând*, atunci când stabilește aplicabilitatea art. 5 din Convenție, majoritatea ține seama de regimul juridic aplicabil, de obiectivul urmărit, de perioada de reținere a reclamantilor în zona de tranzit și de garanțiile procedurale aplicabile.

În ceea ce privește regimul juridic aplicabil, Curtea a reiterat în numeroase ocazii faptul că nu se consideră obligată să admită concluziile juridice ale instanțelor interne cu privire la existența unei privări de libertate. Curtea face propria evaluare a situației [a se vedea *Khlaifia și alții împotriva Italiei* (MC), nr. 16483/12, pct. 71, 15 decembrie 2016, și *Creangă împotriva României* (MC), nr. 29226/03, pct. 92, 23 februarie 2012].

În ceea ce privește scopul regimului aplicabil, este adevărat că Comisia a făcut trimitere la acest aspect pentru a evalua existența unei detenții<sup>15</sup>. Cu toate acestea, Curtea a renunțat la această poziție de autoritate în urmă cu mulți ani, iar scopul măsurilor luate de autorități care îi privează pe reclamantii de libertate nu mai pare decisiv pentru evaluarea Curții cu privire la existența unei lipsiri de libertate. Potrivit jurisprudenței sale consacrate, Curtea nu ia în considerare acest aspect decât într-o etapă ulterioară a analizei sale, atunci când examinează compatibilitatea măsurii cu art. 5 § 1 din Convenție [a se vedea *Saadi*, citată anterior, pct. 74; *Creangă*, citată anterior, pct. 93; *Tabesh*, citată anterior; *Osypenko împotriva Ucrainei*, nr. 4634/04, pct. 51-65, 9 noiembrie 2010; *Salayev împotriva Azerbaidjanului*, nr. 40900/05, pct. 41-42, 9 noiembrie 2010; *Iliya Stefanov împotriva Bulgariei*, nr. 65755/01, pct. 71, 22 mai 2008; *Soare și alții împotriva României*, nr. 24329/02, pct. 234, 22 februarie 2011; *Rozhkov împotriva Rusiei* (nr. 2), nr. 38898/04, pct. 74, 31 ianuarie 2017 etc.]. În *Khlaifia*, citată anterior, Marea Cameră a afirmat în mod clar următoarele:

„[...] aplicabilitatea art. 5 din Convenție nu poate fi exclusă de faptul, invocat de către Guvern, că obiectivul autorităților era să le acorde reclamantilor asistență și să le asigure siguranța (supra, pct. 58-59). În fapt, chiar și măsurile de protecție sau cele adoptate în interesul beneficiarilor pot fi considerate drept o lipsire de libertate.”<sup>16</sup>

Cu privire la acest aspect, majoritatea a optat în mod evident pentru o interpretare care revine cu mulți ani în urmă față de interpretarea pe care a dat-o art. 5.

În ceea ce privește chestiunea duratei detenției, majoritatea subliniază că reclamantii au petrecut doar douăzeci și trei de zile în zona de tranzit Röske.

14. A se vedea, în general, *Stork împotriva Germaniei*, nr. 61603/00, pct. 74, CEDO 2005-V, *Stanev împotriva Bulgariei*, (MC), nr. 36760/06, pct. 117, CEDO 2012, și, în particular, *Saadi împotriva Regatului Unit*, (MC), nr. 13229/03, pct. 74, CEDO 2008.

15. A se vedea, de exemplu, *X împotriva Germaniei*, nr. 8819/79, decizie din 19 martie 1981, (DR) vol. 24, pag. 158; *Guenat împotriva Elveției* (dec.), nr. 24722/94, decizie din 10 aprilie 1995; și *E.G. împotriva Austriei*, nr. 22715/93, decizie din 15 mai 1996.

16. A se vedea pct. 71, propoziția a doua.

Cu toate acestea, trebuie amintit că, în situații similare celor ale reclamantilor, Curtea a considerat că perioade de douăzeci de zile (a se vedea *Amuur*, citată anterior<sup>17</sup>), paisprezece zile (a se vedea *Shamsa împotriva Poloniei*, nr. 45355/99 și 45357/99, pct. 47, 27 noiembrie 2003), unsprezece și cincisprezece zile (a se vedea *Riad și Idiab împotriva Belgiei*, nr. 29787/03 și 29810/03, 24 ianuarie 2008), șapte zile (a se vedea *Saadi*, citată anterior) și de nouă ore (a se vedea *Nolan și K împotriva Rusiei*, nr. 2512/04, pct. 93-96, 12 februarie 2009) au constituit perioade de detenție.

În ceea ce privește garanțiile, avem dificultăți în a identifica în hotărâre vreo analiză efectivă a garanțiilor procedurale ale art. 5 implementate în speță! În niciun moment al procedurilor nu a fost evaluată șederea celor doi reclamanți în zona de tranzit Röske de către o instanță națională pentru a stabili necesitatea măsurii sau dacă aceasta din urmă a fost sau nu arbitrară. Cu privire la acest aspect, nu considerăm că hotărârea este foarte convingătoare, în lumina criticilor foarte specifice adresate de Cameră legate de procedurile interne<sup>18</sup>.

În *al treilea rând*, majoritatea face trimitere la natura și gradul restricțiilor impuse efectiv sau experimentate de reclamanți.

În ceea ce privește natura și gradul restricțiilor impuse în zona de tranzit Röske, Grupul de lucru al Organizației Națiunilor Unite privind detenția arbitrară (UNWGAD) a subliniat, într-o declarație publicată după ce i s-a refuzat accesul în zonele de tranzit din Ungaria, că „nu există nici o îndoială că ținerea imigranților în aceste «zone de tranzit» constituie lipsire de libertate, în conformitate cu dreptul internațional.”<sup>19</sup> Nu credem că majoritatea s-a bazat pe probe sau pe opinii de specialitate pentru a respinge această concluzie din partea unui grup special de experți care au audiat o serie de declarații credibile ale martorilor privind lipsa unor garanții împotriva detenției arbitrare în zona în care erau ținute reclamanții<sup>20</sup>.

La pct. 236 din hotărâre, majoritatea alege să facă distincție între situația persoanelor care sosesc la frontiera terestră a unei țări și cea a persoanelor care sosesc pe o insulă sau pe un aeroport. Această distincție făcută de majoritate, în comparație cu deciziile anterioare, de la *Amuur* (citată anterior) la *J.R. și alții împotriva Greciei* (nr. 22696/16, pct. 83-87, 25 ianuarie 2018) și, mai recent, *Kaak și alții împotriva Greciei* (nr. 34215/16, pct. 83-90, 3 octombrie 2019), până la *Khlaifia* (citată anterior), ni se pare a fi destul de artificială. În opinia noastră, majoritatea a adoptat o interpretare eronată a pct. 48 din hotărârea *Amuur*, pe care o invocă la pct. 239 din hotărâre și pe care ni se pare necesar să o reproducem aici:

17. A se vedea *Amuur*, citată anterior, pct. 44.

18. A se vedea hotărârea Camerei, pct. 66-68.

A se vedea „Expertii ONU pentru drepturile omului suspendă vizita în Ungaria după ce le-a fost interzis accesul”, UNWGAD, 15 noiembrie 2018, disponibil la <https://bit.ly/2B7X5Pu>.

20. Ibid.



„Simplul fapt că este posibil ca solicitanții de azil să plece de bunăvoie din țara în care doresc să se refugieze nu poate exclude o restricție adusă libertății, a dreptului de a părăsi orice țară, inclusiv propria țară, fiind garantat, în plus, de Protocolul nr. 4 la Convenție (P4). În plus, această posibilitate devine teoretică dacă nicio altă țară care oferă protecție comparabilă cu protecția pe care se așteaptă să o găsească în țara în care solicită azil nu este dispusă sau pregătită să îi primească.”

Lectura acestui paragraf ne conduce la concluzia că simplul fapt că este posibil ca solicitanții de azil să plece de bunăvoie din țara în care doresc să se refugieze nu are legătură cu aspectele practice ale punerii în aplicare a acestei posibilități, ci cu întrebarea dacă o altă țară este pregătită să îi primească și să le asigure o protecție comparabilă cu cea de care sperau să beneficieze în țara în care au cerut azil. Acest paragraf nu privește mijloacele de transport utilizate, contrar celor sugerate la pct. 240 și 241 din hotărâre, ci au mai legătură cu un aspect fundamental al art. 3 în materie, și anume lipsa oricărui risc în cazul returnării. Marea Cameră concluzionează că reclamanții nu ar fi putut intra legal în Serbia<sup>21</sup> și că autoritățile maghiare nu au evaluat în mod adecvat riscurile reale cu care s-ar fi confruntat reclamanții dacă ar fi fost returnați în Serbia<sup>22</sup>. Cu toate acestea, acceptă că reclamanții aveau posibilitatea practică de a se întoarce în Serbia, într-o situație de ilegalitate în care puteau fi expuși riscurilor prevăzute de art. 3. Acest raționament ne conduce la concluzia că aplicabilitatea art. 5 depinde și de mijloacele de transport alese de solicitantul de azil pentru a ajunge la frontieră<sup>23</sup>!

Considerăm că abordarea majorității în speță este contrară art. 28 (Detenția) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid<sup>24</sup>, și art. 8 (Detenția) din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie

21. A se vedea hotărârea, pct. 237.

22. Ibid., pct. 164.

23. Suntem convinși că, dacă ar fi fost o problemă de transport, statele membre ar fi organizat, așa cum au făcut de fapt în mai multe ocazii, returnarea solicitanților de azil respinși către țări terțe sigure. Problema este găsirea unor asemenea țări, pentru că este ușor să găsești un avion sau o navă care să transporte astfel de persoane.

24. Acest articol prevede:

„1. Statele membre nu țin în detenție o persoană numai pentru motivul că aceasta face obiectul procedurii stabilite de prezentul regulament.

2. În cazul existenței unui risc ridicat de sustragere, statele membre pot ține în detenție persoana în cauză pentru a garanta că procedurile de transfer se desfășoară în conformitate cu prezentul regulament pe baza unei analize individuale și numai în cazul în care măsura detenției are un caracter proporțional, și dacă nu se pot aplica în mod efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive.

3. Detenția trebuie să fie pe o perioadă cât mai scurtă și nu poate fi mai lungă decât perioada necesară, în mod rezonabil, pentru îndeplinirea cu profesionalism, a procedurilor administrative necesare până la efectuarea transferului în temeiul prezentului regulament.” JOUE 2013, L 180, pag. 31.

2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (revizuită)<sup>25</sup>. Aceste texte, ambele aplicabile în Ungaria, prevăd că statele membre nu pot plasa în detenție o persoană numai pentru motivul că solicită azil. Curtea de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”) a interpretat dispozițiile în cauză în hotărârea sa pronunțată la 15 martie 2017 în cauza *Al Chodor și alții* (C-528/15). Instanța a hotărât următoarele:

„[...] întrucât detenția solicitanților constituie o ingerință gravă în dreptul la libertate al acestora, ea trebuie să respecte garanții stricte, și anume existența unui temei juridic, claritatea, previzibilitatea, accesibilitatea și protecția împotriva arbitrarului.”

CJUE a ajuns la această concluzie în temeiul art. 6 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Considerăm că este dificil, dacă nu chiar imposibil, să ajungem la o concluzie diferită în temeiul art. 5 din Convenție<sup>26</sup>. În decembrie 2015, Comisia Europeană a sesizat CJUE cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Ungariei în legătură cu legislația acesteia în materie de azil<sup>27</sup>, iar Comisia a decis în mai multe rânduri să reînnoiască procedura, extinzând-o și la problema detenției solicitanților de azil în zonele de tranzit<sup>28</sup>.

Acestea fiind spuse, susținem poziția potrivit căreia statele au „dreptul suveran incontestabil de a controla intrarea și șederea străinilor pe teritoriul lor” [a se vedea *Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit*, 28 mai 1985, pct. 59, Seria A nr. 94; *Chahal împotriva Regatului Unit*, 15 noiembrie 1996, pct. 73, Culegere de hotărâri și decizii 1996 V; *Saadi*, citată anterior, pct. 64; *Khlaifia*, citată anterior, pct. 89; și *F.G. împotriva Suediei* (MC), nr. 43611/11, pct. 111, CEDO 2016]. Acest drept ar putea să determine statele să țină în detenție persoanele care încearcă să treacă ilegal frontiera, care încearcă să scape sau care sunt periculoase, și să asigure returnarea lor, cu condiția ca persoanele respective să nu fie expuse niciunui risc. Acesta este scopul final al art. 5 § 1 lit. (f). Cu toate acestea, excluderea aplicabilității art. 5 într-o situație precum cea a reclamanților din speță ar avea efectul de a face ca art. 5 § 1 lit. (f) să devină inutil și să împiedice controlul statelor membre asupra evenimentelor de la frontierele lor terestre și, în cele din urmă, să diminueze capacitatea acestora de a aborda chestiuni privind caracterul arbitrar, necesitatea și proporționalitatea detenției la frontierele naționale.

Acestea sunt motivele pentru care am votat în favoarea aplicabilității art. 5 în prezenta cauză. Constatând astfel că dispoziția este aplicabilă, suntem de acord cu motivarea și concluziile Camerei în hotărârea sa din 17 martie 2017, și anume că a fost încălcat art. 5 § 1 în prezenta cauză<sup>29</sup>.

25. Citat la pct. 58 din hotărâre.

26. A se vedea, de asemenea, *El Dridi*, C-61/11 PPU, 28 aprilie 2011, și *J.N. împotriva Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-601/15 PPU, 15 februarie 2016.

27. IP/15/6228.

28. IP/17/5023, IP/18/4522, și în ceea ce privește ultima decizie (25 iulie 2019), IP/19/4260.

29. A se vedea hotărârea Camerei, pct. 58-69.