



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

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/diplomacy

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/dyplomacja

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 234

Listopad 2019 r.

Ilias i Ahmed p. Węgrom [Wielka Izba], skarga nr 47287/15

Wyrok z 21.11.2019 r. [WI]

Art. 3

Wydalenie

Niedokonanie przez pozwane państwo oceny ryzyka odmówienia dostępu do postępowania azylowego, w tym ryzyka *refoulement*, w domniemanym bezpiecznym państwie trzecim: *naruszenie*

Poniżające traktowanie

Warunki pozbawienia wolności w strefie tranzytowej: *brak naruszenia*

Art. 5

Art. 5 ust. 1

Pozbawienie wolności

Trwające dwadzieścia trzy dni faktyczne pozbawienie wolności w strefie tranzytowej na granicy lądowej: *niedopuszczalność*

Fakty – Skarżący, obywatele Bangladeszu, przybyli do strefy tranzytowej znajdującej się na granicy między Węgrami a Serbią i złożyli wnioski o azyl. Ich wnioski zostały odrzucone i eskortowano ich z powrotem do Serbii.

W postępowaniu przed Trybunałem skarżący zarzucili między innymi, że pozbawienie ich wolności w strefie tranzytowej było bezprawne, że warunki ich rzekomo bezprawnego pozbawienia wolności były nieodpowiednie oraz że ich wydalenie do Serbii naraziło ich na rzeczywiste zagrożenie niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem.

W wyroku z dnia 14 marca 2017 r. (zobacz [Nota informacyjna nr 205](#)) Izba Trybunału orzekła, jednogłośnie, że doszło do naruszenia art. 3 [Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności] w odniesieniu do wydalenia skarżących do Serbii

oraz do naruszenia art. 5 ust. 1. W opinii Trybunału władze węgierskie z naruszeniem art. 3 zignorowały raporty krajowe i inne dowody przedłożone przez skarżących, nałożyły niesprawiedliwy i nadmierny ciężar dowodu oraz nie zapewniły wystarczającej informacji. W odniesieniu do art. 5 ust. 1 skarżących pozbawiono wolności bez formalnej decyzji władz, jedynie na podstawie elastycznie interpretowanego ogólnego przepisu prawa.

Trybunał orzekł również, jednogłośnie, że nie doszło do naruszenia art. 3 w odniesieniu do warunków pozbawienia wolności w strefie tranzytowej, ale doszło do naruszeń art. 5 ust. 4 i art. 13 w związku z art. 3.

W dniu 18 września 2017 r. sprawa została przekazana do Wielkiej Izby na wniosek rządu.

Prawo – Art. 3

a) Wydalenie do Serbii

Skarżący nie opuścili strefy tranzytowej z własnej woli. Ich wydalenie z Węgier należy zatem przypisać pozwanemu państwu.

Treść obowiązków wydającego państwa na podstawie art. 3 różni się w zależności od tego, czy państwo przyjmujące jest państwem pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl czy państwem trzecim, a w tym ostatnim przypadku od tego, czy państwo wydające rozpatrzyło przedmiot wniosku o azyl.

Trybunał dodał, że we wszystkich przypadkach wydalenia osoby ubiegającej się o azyl z Państwa Strony do pośredniczącego państwa trzeciego bez zbadania przedmiotu wniosku o azyl, niezależnie od tego, czy przyjmującym państwem trzecim jest państwo UE lub nie, czy jest stroną Konwencji lub nie, obowiązkiem państwa wydającego jest dogłębne zbadanie kwestii, czy istnieje rzeczywiste ryzyko odmówienia osobie ubiegającej się o azyl dostępu w państwie przyjmującym do odpowiedniej procedury azylowej chroniącej ją przed *refoulement*, czyli przed wydaleniem, pośrednio lub bezpośrednio, do jej państwa pochodzenia bez odpowiedniej oceny zagrożeń, na które jest narażona z punktu widzenia art. 3. Jeśli zostanie ustalone, że istniejące w tym względzie gwarancje są niewystarczające, z art. 3 wynika obowiązek niewydalania osób ubiegających się o azyl do danego państwa trzeciego.

Oprócz tej głównej kwestii, jeśli rzekome ryzyko podlegania traktowaniu sprzecznemu z art. 3 dotyczy na przykład warunków pozbawienia wolności lub warunków życia osób ubiegających się o azyl w przyjmującym państwie trzecim, państwo wydające powinno ocenić również to ryzyko.

Jeśli w postępowaniu krajowym lub międzynarodowym stwierdzono *ex post facto*, że osoba ubiegająca się o azyl nie była zagrożona w państwie pochodzenia, nie może to służyć do zwolnienia państwa z mocą wsteczną z opisanego wyżej obowiązku proceduralnego. W przeciwnym razie osoby ubiegające się o azyl, którym w państwie pochodzenia groziło śmiertelne niebezpieczeństwo, mogłyby być zgodnie z prawem i w trybie uproszczonym wydane do „niebezpiecznych” państw trzecich. Takie podejście sprawiłoby, że zakaz złego traktowania w sprawach o wydalenie osób ubiegających się o azyl stałby się w praktyce pozbawiony znaczenia.

W odniesieniu do osób ubiegających się o azyl, których twierdzenia są niezasadne, lub tym bardziej osób, które nie przedstawiają dającego się uzasadnić twierdzenia o istotnym zagrożeniu wymagającym ochrony, Układające się Państwa mogą, z zastrzeżeniem swych zobowiązań międzynarodowych, oddalić ich twierdzenia co do istoty i odesłać je do państwa pochodzenia lub państwa trzeciego, które zgodziło

się je przyjąć. Forma takiego zbadania przedmiotu [wniosku] zależy, oczywiście, od powagi zgłoszonych twierdzeń i przedstawionych dowodów.

W niniejszej sprawie, na podstawie węgierskiej ustawy o azylu, która przewiduje niedopuszczalność wniosków azylowych w szeregu okoliczności i odzwierciedla wybory dokonane przez Węgry przy transponowaniu właściwego prawa UE, władze węgierskie nie zbadały przedmiotu wniosków azylowych skarżących, to jest kwestii, czy skarżący są narażeni na złe traktowanie w ich państwie pochodzenia, tj. Bangladeszu. Zamiast tego władze węgierskie uznały wnioski azylowe za niedopuszczalne na tej podstawie, że skarżący przybyli z Serbii, która w opinii władz węgierskich była bezpiecznym państwem trzecim i w związku z tym mogła przyjąć odpowiedzialność za zbadanie przedmiotu wniosków azylowych skarżących.

W konsekwencji główne zagadnienie skargi wniesionej przez skarżących na podstawie art. 3 dotyczy tego, że zostali wydalenii mimo wyraźnych wskazań, że w Serbii nie będą mieli dostępu do odpowiedniej procedury azylowej zdolnej do zapewnienia im ochrony przed *refoulement*.

Nie było zadaniem Trybunału zbadanie, czy skarżący byli zagrożeni złym traktowaniem w Bangladeszu, ponieważ kwestionowana decyzja władz węgierskich o wydaleniu skarżących do Serbii nie dotyczyła sytuacji w Bangladeszu i przedmiotu wniosków azylowych skarżących. Nie było też rolą Trybunału działanie jako sąd pierwszej instancji i rozpatrywanie aspektów dotyczących przedmiotu wniosków azylowych w sytuacji, gdy pozwane państwo zdecydowało się, w uprawniony sposób, nie rozpatrywać tych aspektów, a jednocześnie kwestionowane wydalenie oparte było na koncepcji „bezpiecznego państwa trzeciego”. Kwestia, czy istniało dające się uzasadnić na podstawie art. 3 twierdzenie o zagrożeniach w państwie pochodzenia, ma znaczenie w sprawach, w których państwo wydalaające zajmowało się tymi zagrożeniami.

Trybunał musiał zatem zbadać: i) czy władze te w sposób odpowiedni i z urzędu wzięły pod uwagę ogólnie dostępne informacje na temat Serbii i jej systemu azylowego; ii) czy skarżącym dano wystarczającą możliwość wykazania, że Serbia nie jest bezpiecznym państwem trzecim w ich konkretnej sprawie; a także iii) czy władze węgierskie zaniechały uwzględnienia rzekomo nieodpowiednich warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w Serbii.

Władze węgierskie powoływały się na listę „bezpiecznych państw trzecich” ustaloną na mocy dekreту rządowego, który ustanowił domniemanie, że wymienione państwa są bezpieczne.

Konwencja nie zabrania ustalenia przez Państwa Strony listy państw, co do których domniemywa się, że są bezpieczne dla osób ubiegających się o azyl. Państwa członkowskie Unii Europejskiej uczyniły tak zwłaszcza w [Dyrektywie w sprawie procedur azylowych](#). Jakiegokolwiek domniemanie, że określone państwo jest „bezpieczne”, jeśli opierają się na nim decyzje w sprawach indywidualnych dotyczących osób ubiegających się o azyl, musi być jednak wystarczająco poparte analizą istotnych warunków w tym państwie, a w szczególności jego systemu azylowego. W niniejszej sprawie proces decyzyjny w tym względzie nie obejmował jednak dogłębnej oceny ryzyka stwarzanego przez brak skutecznego dostępu do procedur azylowych w Serbii, w tym ryzyka *refoulement*.

Ponadto w sprawie skarżących decyzje o wydaleniu zignorowały wiarygodne stwierdzenia UNHCR na temat rzeczywistego ryzyka pozbawienia dostępu do skutecznej procedury azylowej w Serbii i uproszczonego wydalenia z Serbii do Macedonii Północnej, a następnie do Grecji, a zatem ryzyka podlegania w Grecji warunkom niezgodnym z art. 3.

Władze węgierskie spotęgowały stan zagrożenia skarżących, nakłaniając ich do nielegalnego wjazdu do Serbii, zamiast wynegocjować zgodny z prawem powrót, podejmując wysiłki uzyskania gwarancji od władz serbskich.

Wreszcie argument rządu, że wszystkie strony Konwencji, w tym Serbia, Macedonia Północna oraz Grecja, mają te same obowiązki i Węgry nie będą ponosić dodatkowego ciężaru w celu zrekompensowania ich wadliwych systemów azylowych, nie jest wystarczający, by uzasadnić zaniechanie przez Węgry – które zdecydowały się nie badać przedmiotu wniosków azylowych skarżących – wypełnienia ich własnego obowiązku proceduralnego wynikającego z bezwzględnego zakazu złego traktowania na podstawie art. 3.

W sumie pozwane państwo nie wypełniło swego obowiązku proceduralnego na podstawie art. 3 dotyczącego dokonania oceny zagrożenia traktowaniem sprzecznym z tym postanowieniem przed wydaleniem skarżących z Węgier.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (jednogłośnie)

b) Warunki pozbawienia wolności w strefie tranzytowej

Wielka Izba poparła analizę Izby w niniejszej sprawie dotyczącą warunków bytowych, w których przebywali skarżący w czasie pozbawienia wolności w strefie tranzytowej. Skarżący byli przetrzymywani przez 23 dni w zamkniętym obszarze ok. 110 metrów kwadratowych. W sąsiedztwie tego obszaru zapewniono im pokój w jednym z kilku przeznaczonych do tego kontenerów. W pokoju znajdowało się pięć łóżek, ale w przedmiotowym czasie skarżący byli jedynymi jego mieszkańcami. Warunki sanitarne były dobre, a osoby przebywające w strefie otrzymywały jedzenie zadowalającej jakości, w razie potrzeby opiekę lekarską, mogły spędzać czas na zewnątrz. Miały możliwość kontaktu z innymi osobami ubiegającymi się o azyl, przedstawicielami UNHCR, organizacjami pozarządowymi i prawnikiem. Skarżący nie wymagali większej troski niż inne przebywające tam wówczas osoby dorosłe ubiegające się o azyl. Nawet jeśli skarżący byli zapewne dotknięci stanem niepewności co do tego, czy są pozbawieni wolności i jakie gwarancje prawne przeciwko arbitralnemu pozbawieniu wolności mają zastosowanie, krótki czas zatrzymania oraz fakt, że byli świadomi rozwoju sytuacji w procedurze azylowej, która toczyła się bez opóźnień, wskazywały, że negatywny wpływ tej niepewności po ich stronie musiał być ograniczony. W sumie zaskarżona sytuacja nie osiągnęła minimalnego poziomu dotkliwości wymaganego, by stanowić nieludzkie traktowanie w rozumieniu art. 3.

Rozstrzygnięcie: brak naruszenia (jednogłośnie).

Art. 5 ust. 1 i 4: Zastosowalność

Dokonując rozróżnienia między ograniczeniem swobody poruszania się a pozbawieniem wolności w kontekście pozbawienia wolności osób ubiegających się o azyl, Trybunał musi stosować praktyczne i realistyczne podejście, uwzględniające współczesne warunki i wyzwania. W szczególności istotne jest uznanie prawa państw, z zastrzeżeniem ich zobowiązań międzynarodowych, do kontrolowania swych granic oraz podejmowania środków przeciwko cudzoziemcom obchodzącym ograniczenia imigracyjne.

Określając różnicę między ograniczeniem swobody poruszania się a pozbawieniem wolności w kontekście zatrzymania cudzoziemców w strefie tranzytowej lotniska i w ośrodkach recepcyjnych w celu identyfikacji i rejestracji migrantów, czynniki uwzględniane przez Trybunał można podsumować następująco: i) indywidualna sytuacja skarżących i ich wybory; ii) mający zastosowanie reżim prawny danego państwa i jego cel; iii) odpowiedni czas trwania, szczególnie w świetle celu i ochrony proceduralnej,

z której korzystali skarżący w przedmiotowym czasie; a także iv) charakter i stopień rzeczywistych ograniczeń nałożonych na skarżących lub przez nich doświadczanych.

Omawiana sprawa dotyczy, wydaje się, że po raz pierwszy, strefy tranzytowej położonej przy granicach lądowych dwóch państw członkowskich Rady Europy, w której osoby ubiegające się o azyl musiały pozostawać podczas badania dopuszczalności ich wniosków azylowych.

Skarżący nie przekroczyli granicy Serbii z powodu bezpośredniego i natychmiastowego zagrożenia dla ich zdrowia i życia w tym kraju, ale z własnej woli. Wjechali do strefy tranzytowej z własnej inicjatywy.

Prawo państw do kontrolowania wjazdu cudzoziemców na ich terytorium z konieczności implikuje, że zezwolenie na wjazd może być uzależnione od spełnienia stosownych wymogów. Przy braku innych istotnych czynników sytuacja osoby ubiegającej się o wjazd i oczekującej przez krótki czas na weryfikację jej prawa do wjazdu nie może być zatem określana jako pozbawienie wolności, które można przypisać państwu, gdyż w takich przypadkach władze państwa nie podjęły wobec tej osoby żadnych innych działań niż zareagowanie na podjęcie przez nią próby wjazdu poprzez przeprowadzenie niezbędnych weryfikacji.

Dopóki pobyt skarżącego w strefie tranzytowej nie przekracza znacząco czasu potrzebnego do zbadania wniosku o azyl i nie zachodzą wyjątkowe okoliczności, sama długość tego pobytu raczej nie powinna mieć decydującego wpływu na ocenę przez Trybunał kwestii zastosowania art. 5. Ma to miejsce w szczególności, gdy w czasie oczekiwania na rozpatrzenie swych wniosków azylowych osoby korzystały z praw i gwarancji proceduralnych chroniących przed nadmiernie długim czasem oczekiwania. Duże znaczenie w tym względzie ma fakt, że istniały regulacje krajowe ograniczające długość pobytu w strefie tranzytowej.

Powierzchnia terenu oraz sposób, w jaki był on kontrolowany, sprawiały, że wolność poruszania się skarżących została ograniczona w znaczącym stopniu, w sposób podobny do tego, jaki charakteryzuje niektóre ośrodki detencyjne o lekkim reżimie.

Z drugiej strony, podczas oczekiwania na podjęcie niezbędnych kroków proceduralnych wynikających z ich wniosku o azyl skarżący przebywali w warunkach, które – chociaż obejmowały znaczne ograniczenie ich wolności poruszania się – nie ograniczyły ich swobody w sposób wykraczający poza to co konieczne albo w zakresie lub w sposób niezwiązany z rozpatrywaniem ich wniosków azylowych. Wreszcie, pomimo bardzo poważnych trudności spowodowanych masowym napływem osób ubiegających się o azyl i migrantów na granicę skarżący spędzili tylko dwadzieścia trzy dni w strefie tranzytowej, a okres ten nie przekroczył tego, co było ściśle konieczne do zweryfikowania możliwości uwzględnienia ich wniosku o wjazd na Węgry w celu ubiegania się tam o azyl. Na sytuację skarżących nie wpłynęła beczynność władz.

Istotne jest ponadto to, że odmiennie niż w przypadku na przykład osób zatrzymanych w strefie tranzytowej lotniska, osoby znajdujące się w strefie tranzytowej granicy lądowej – jak w przypadku skarżących w omawianej sprawie – nie muszą wejść na pokład samolotu w celu powrotu do kraju, z którego przybyły. Skarżący przybyli z Serbii, państwa związanego [Konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźców](#), którego terytorium przylegało do strefy tranzytowej. W praktyce zatem możliwość opuszczenia przez nich strefy tranzytowej granicy lądowej była nie tylko teoretyczna, ale rzeczywista.

W przypadku gdy – jak w niniejszej sprawie – suma wszystkich innych czynników nie wskazuje na sytuację *de facto* pozbawienia wolności, a osoby ubiegające się o azyl mogą powrócić do pośredniczącego państwa trzeciego, z którego przybyły,

bez bezpośredniego zagrożenia dla swego zdrowia lub życia, znanego władzom lub na które zwrócono uwagę władz we właściwym czasie, nie można uznać, że art. 5 ma zastosowanie do ich sytuacji w strefie tranzytowej granicy lądowej, gdzie oczekują na rozpatrzenie swych wniosków azylowych, z tego względu, że władze nie wypełniły swych odrębnych obowiązków z art. 3. Nie można interpretować Konwencji w taki sposób, że łączyłaby ona zastosowalność art. 5 z odrębną kwestią dotyczącą wypełnienia przez władze art. 3.

W okolicznościach niniejszej sprawy i odmiennie niż w sytuacji, która miała miejsce w kilku sprawach dotyczących stref tranzytowych lotniska, w szczególności w sprawie *Amuur p. Francji*, ryzyko pozbawienia skarżących kontroli nad rozpatrywaniem ich wniosków azylowych na Węgrzech oraz ich obawy o brak wystarczającego dostępu do procedur azylowych w Serbii, chociaż miały znaczenie w kontekście art. 3, nie sprawiały, że możliwość opuszczenia przez nich strefy tranzytowej w kierunku Serbii stała się jedynie teoretyczna. Trybunał nie może przyjąć, że same te obawy, pomimo wszystkich innych okoliczności omawianej sprawy (różniących się od występujących w sprawach dotyczących stref tranzytowych lotniska), wystarczały, by spowodować zastosowanie art. 5. Taka wykładnia zastosowania art. 5 rozszerzyłaby pojęcie pozbawienia wolności poza rozumienie tego terminu zamierzone przez Konwencję.

Przedmiotowe ryzyka nie mogły zatem sprawić, że pobyt skarżących w strefie tranzytowej stał się niedobrowolny z punktu widzenia art. 5, i w rezultacie nie mogły same w sobie wywołać zastosowania tego postanowienia.

Rozstrzygnięcie: niedopuszczalność (niezgodność ratione materiae).

Art. 41: 5000 euro dla każdego skarżącego tytułem szkody niemajątkowej.

(Zobacz zestawienie tematyczne pt. [Sprawy „dublińskie”](#); *T.I. p. Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 43844/98, 7 marca 2000 r., [Nota informacyjna nr 16](#); *M.S.S. p. Belgii i Grecji* [WI], nr 30696/09, 21 stycznia 2011 r., [Nota informacyjna nr 137](#); *Mohammed Hussein i Inni p. Niderlandom i Włochom* (dec.), nr 27725/10, 2 kwietnia 2013 r., [Nota informacyjna nr 162](#); *Tarakhel p. Szwajcarii* [WI], nr 29217/12, 4 listopada 2014 r.¹, [Nota informacyjna nr 179](#); i *Paposhvili p. Belgii* [WI], nr 41738/10, 13 grudnia 2016 r.², [Nota informacyjna nr 202](#). Zobacz także zestawienie tematyczne pt. [Warunki pozbawienia wolności i traktowanie więźniów](#); *Amuur p. Francji*, nr [19776/92](#), 25 czerwca 1996 r.; *Shamsa p. Polsce*, nr 45355/99 i 45357/99, 27 listopada 2003 r.³, [Nota informacyjna nr 58](#); *Mogoş p. Rumunii* (dec.), nr 20420/02, 6 maja 2004 r., [Nota informacyjna nr 79](#); *Mahdid i Haddar p. Austrii* (dec.), nr 74762/01, 8 grudnia 2005 r., [Nota informacyjna nr 81](#); *Riad i Idiab p. Belgii*, nr 29787/03 i 29810/03, 24 stycznia 2008 r., [Nota informacyjna nr 104](#); *Nolan i K. p. Rosji*, nr 2512/04, 12 lutego 2009 r., [Nota informacyjna nr 116](#))

© Council of Europe/European Court of Human Rights
Niniejsze streszczenie przygotowane przez Kancelarię nie wiąże Trybunału.

Link do [Not informacyjnych nt. orzecznictwa](#)

¹ Tłumaczenie wyroku na język polski jest dostępne na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163920> [przyp. red.]

² Tłumaczenie wyroku na język polski jest dostępne na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-199413> [przyp. red.]

³ Tłumaczenie wyroku na język polski jest dostępne na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98902> [przyp. red.]