



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

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

PIERWSZA SEKCJA
SPRAWA SHAHZAD przeciwko WĘGROM
(Skarga nr 12625/17)

WYROK

Artykuł 4 Protokołu nr 4 • Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców • Zawracanie migrantów na wąski pas terytorium państwa po zewnętrznej stronie ogrodzenia na granicy jest równoznaczne z wydalaniem • Zbiorowy charakter wydalania skarżącego po nielegalnym, lecz swobodnym wjeździe, bez indywidualnej decyzji, pomimo ograniczonego dostępu do środków legalnego wjazdu przy braku formalnej procedury i zabezpieczeń • Brak indywidualnej decyzji o wydaleniu nie jest konsekwencją postępowania skarżącego
Artykuł 13 (+ artykuł 4 Protokołu nr 4) • Brak skutecznego środka odwoławczego przeciwko wydaleniu

STRASBOURG
8 lipca 2021 r.

OSTATECZNY

08.10.2021 r.

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie edycyjnej.

W sprawie Shahzad przeciwko Węgrom,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Pierwsza Sekcja), zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,

Péter Paczolay,

Krzysztof Wojtyczek,

Alena Poláčeková,

Raffaele Sabato,

Lorraine Schembri Orland,

Ioannis Ktistakis, *Sędziowie*,

oraz Renata Degener, *Zastępca Kanclerza Sekcji*,

mając na uwadze:

skargę (nr 12625/17) przeciwko Węgrom wniesioną do Trybunału na podstawie artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela pakistańskiego, pana Khurrama Shahzada („skarżący”) z dnia 10 lutego 2017 r.;

decyzję o zakomunikowaniu skargi Rządowi węgierskiemu („Rząd”);

decyzję o przyznaniu skardze pierwszeństwa (art. 41 Regulaminu Trybunału);

oświadczenia przedstawione przez pozwany Rząd oraz oświadczenia przedstawione w odpowiedzi przez skarżących;

obradując na posiedzeniu zamkniętym w dniu 15 czerwca 2021 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Sprawa dotyczy środka polegającego na „zatrzymaniu i doprowadzeniu” wprowadzonego na mocy węgierskiej ustawy o ochronie granic państwowych, która uprawniała węgierską policję do wydalenia cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Węgier na zewnętrzną stronę węgierskiego ogrodzenia granicznego (na granicy z Serbią) bez konieczności wydawania decyzji. Skarżący, wobec którego wraz z jedenastoma innymi migrantami zastosowano taki środek w sierpniu 2016 r., podniósł zarzut, że został objęty zbiorowym wydaleniem z naruszeniem art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji. Skarżący podniósł ponadto zarzut w tym względzie, że nie przysługiwał mu skuteczny środek odwoławczy.

FAKTY

2. Skarżący urodził się w 1986 r. i mieszka w Gujrat w Pakistanie. Skarżący był reprezentowany przez panią B. Pohárnok, adwokat praktykującą w Budapeszcie.

3. Rząd reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, pana Z. Tallódi, z Ministerstwa Sprawiedliwości.

4. Przedstawione przez strony fakty sprawy można pokrótce zaprezentować w sposób następujący.

I. OKOLICZNOŚCI POPRZEDZAJĄCE ZDARZENIA, KTÓRYCH DOTYCZY SKARGA

5. Zgodnie z informacjami podanymi przez skarżącego, opuścił on Pakistan w 2008 lub 2009 r., ponieważ wielokrotnie był ofiarą złego traktowania przez członków pakistańskich sił zbrojnych. Następnie przebywał w Grecji do 2011 r., kiedy to próbował przedostać się do innych krajów europejskich, ale został rzekomo zawrócony z Serbii i powrócił do Grecji.

6. Podróżując ponownie przez Macedonię Północną, skarżący przybył do Serbii po raz drugi w kwietniu 2016 r. Twierdził, że próbował ubiegać się o azyl w obozie w Krnjačy i w Suboticy, jednak w obu przypadkach odmówiono rozpoznania jego wniosków o azyl. Następnie skarżący próbował przekroczyć granicę Węgier przez jedną z węgierskich stref tranzytowych i poprosił osobę, która w owym czasie prowadziła listę oczekujących (Afgańczyka) o umieszczenie jego nazwiska na liście. Mężczyzna ten rzekomo odmówił, informując skarżącego, że nie ma możliwości dopisywania na listę samotnych mężczyzn. Skarżący pozostał w Serbii, w rejonie Suboticy. Od czasu do czasu pozwalano mu przebywać wewnątrz obozu, ale przez większość czasu pozostawał sam bez odpowiedniego miejsca zamieszkania i żywienia.

7. W tym okresie skarżący próbował nielegalnie wjechać na Węgry, ale został zatrzymany przez węgierską policję i natychmiast odesłany z powrotem na zewnętrzną stronę ogrodzenia granicznego.

II. ZATRZYMANIE SKARŻĄCEGO I JEGO POWRÓT DO SERBII W DNIU 12 SIERPNI 2016 R.

8. Wieczorem 11 sierpnia 2016 r. skarżący ponownie nielegalnie przekroczył granicę serbsko-węgierską, przez otwór w ogrodzeniu granicy, wycięty wspólnie z jedenastoma innymi Pakistańczykami. Po około ośmiu godzinach wędrówki zatrzymali się na polu kukurydzy między miejscowościami Katymár i Madaras w komitacie Bács-Kiskun. Około godziny 11:00 w dniu 12 sierpnia 2016 r. zostali zatrzymani przez funkcjonariuszy węgierskiej policji. Grupa mężczyzn została następnie otoczona przez funkcjonariuszy i poproszona o oddanie rzeczy, które zostały sprawdzone, a następnie zwrócone. Skarżący powiedział funkcjonariuszom, że ubiega się o azyl, ale jeden z nich odpowiedział: „azyl jest zablokowany”. Następnie przybyło dwóch oficerów śledczych, a także osoba znająca język urdu i węgierski. Skarżący ponownie poprosił o azyl, ale powiedziano mu, że „[nie może] ubiegać się o azyl”. Jeden z dwóch oficerów śledczych

przesłuchał grupę w celu ustalenia, czy są oni przemytnikami. Następnie dwaj oficerowie śledczy i osoba posługująca się językiem urdu opuścili miejsce wydarzeń. Grupa pozostała z innymi funkcjonariuszami, którzy zostali później zidentyfikowani (zob. par. 15 poniżej) jako funkcjonariusze policji i kontroli granicznej z Bácsbokod oraz dwoma funkcjonariuszami słowackimi w zielonych mundurach przeprowadzającymi kontrolę graniczną w ramach współpracy między krajami Grupy Wyszehradzkiej (a mianowicie Czechami, Węgrami, Polską i Słowacją, znanymi również jako „V4”).

9. Zatrzymanych mężczyzn przewożono przez około dwadzieścia minut do ogrodzenia granicznego. Na nagraniu wideo udostępnionym pełnomocnikowi skarżącego w toku postępowania karnego (zob. par. 15 poniżej) widać skarżącego i jedenastu innych mężczyzn stojących przed zieloną furgonetką oraz skarżącego odczytującego dokument. Otaczają ich funkcjonariusze w granatowych, ciemnozielonych i wojskowych mundurach. Po zakończeniu odczytywania dokumentu przez skarżącego, jeden z funkcjonariuszy policji zabiera dokument i słychać, jak ktoś mówi „zrozumiałem”, a kilka sekund później „idźcie”. Skarżący i jedenastu innych mężczyzn przechodzi przez bramę w ogrodzeniu. Jak wynika z informacji przedstawionych w późniejszym dochodzeniu karnym (zob. par. 15 poniżej), wydarzenia te miały miejsce o godzinie 3:25 rano. Po drugiej (zewnątrznej) stronie ogrodzenia granicznego widać kilku funkcjonariuszy w niebieskich mundurach, którzy otaczają grupę i wydają rozkazy. Z akt postępowania karnego (zob. par. 15 poniżej) wynika, iż funkcjonariusze ci byli zatrudnieni w policji komitatu Baranja (w szczególności na posterunku policji w Siklós). Słychać, jak po przekroczeniu ogrodzenia jeden z funkcjonariuszy nakazuje mężczyznom usiąść. Nagranie wideo kończy się, gdy ostatni mężczyzna przechodzi przez bramę w ogrodzeniu i siada zgodnie z poleceniem policji. Według skarżącego węgierscy policjanci następnie pobili go i innych mężczyzn z grupy, a następnie nakazali im udać się do Serbii.

10. Z informacji zgromadzonych w trakcie dochodzenia karnego wynika, że (zob. par. 15 poniżej) podczas wykonywania przedmiotowego środka po wewnętrznej i zewnętrznej stronie ogrodzenia granicznego obecnych było co najmniej jedenastu funkcjonariuszy.

11. Po wydaleniu skarżący i inni mężczyźni z grupy przeszli około 10-15 km do serbskiej wioski Bajmok, a następnie autobusem i taksówką udali się do ośrodka dla migrantów w Suboticy. Stamtąd skarżący został przewieziony karetką do pobliskiego szpitala. Późnym wieczorem tego samego dnia, o godzinie 23:30, złożył zeznania na posterunku policji serbskiej w Suboticy, opisując przekroczenie granicy, a następnie zatrzymanie, domniemane pobicie i powrót do Serbii.

12. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez pełnomocnika skarżącego z Komendy Głównej Policji (KGP), w dniu 12 sierpnia 2016 r. w komitacie Bács-Kiskun miały miejsce trzy przypadki „zatrzymania i doprowadzenia”, które zastosowano wobec trzydziestu siedmiu osób. Wśród nich było

dwunastu obywateli Pakistanu, którzy zostali zatrzymani o godzinie 11:10 w pobliżu Katymár i doprowadzeni przez węgierskich policjantów na zewnątrz ogrodzenia granicznego. We wszystkich przypadkach wykonano zdjęcia i nagrania dźwiękowe.

13. W oficjalnych protokołach i korespondencji dotyczących skargi karnej skarżącego (zob. par. 15 poniżej), funkcjonariusze policji uczestniczący w zajściu stwierdzili, że grupa po przekroczeniu węgierskiego przejścia granicznego została skierowana do węgierskich stref tranzytowych. Jednakże z zeznań złożonych w toku śledztwa przez funkcjonariuszy, którzy stali po zewnętrznej stronie ogrodzenia granicznego i wydawali rozkazy, wynika, iż grupa ta została skierowana na terytorium Serbii. Wyjaśnili oni, że ze względów bezpieczeństwa polecieli migrantom usiąść, a następnie skierowali ich z dala od ogrodzenia. Według jednego z funkcjonariuszy policji, migranci otrzymywali pozwolenie na opuszczenie wskazanego miejsca wyłącznie jednocześnie i w grupie. Dwóch funkcjonariuszy zeznało, że ich przełożony nakazał im upewnić się, że wszyscy usunięci migranci wyjechali w jednym kierunku – do Serbii, uniemożliwiając im rozejście się wzdłuż ogrodzenia granicznego w dwóch kierunkach i potencjalną próbę ponownego przekroczenia ogrodzenia granicznego.

III. DOSTĘP DO STREF TRANZYTOWYCH

14. W toku odnośnych czynności policyjnych skarżący został zmuszony do przekroczenia ogrodzenia granicznego w pobliżu Katymár. Odległość od tej lokalizacji do strefy tranzytowej w Tompie wynosi około 40 km. Kolejna strefa tranzytowa, w Rösčke, oddalona jest o 84 km. Według skarżącego, w czasie jego wydalenia Węgry ustaliły dzienne limity przyjęć – piętnaście osób na strefę tranzytową. Co więcej, osoby chcące wjechać do kraju musiały zarejestrować się na liście oczekujących prowadzonej przez jednego z migrantów („prowadzącego listę”), który został wybrany przez innych oczekujących migrantów przy udziale serbskiego urzędu azylowego. Prowadzący listę przekazywał listę osób oczekujących funkcjonariuszom Węgierskiego Urzędu ds. Imigracji i Azylu (IAO), którzy codziennie oddawali zaktualizowaną listę, z instrukcjami dotyczącymi tego, kto w danym dniu może zostać wpuszczony do strefy tranzytowej. Prowadzący listę przekazywał następnie te informacje oczekującym migrantom i/lub serbskiemu urzędowi azylowemu. Wybór osób, które mogły wejść do jednej ze stref tranzytowych, odbywał się wyłącznie na podstawie listy oczekujących i nie istniały żadne inne sposoby uzyskania fizycznego dostępu do stref tranzytowych czy funkcjonariuszy IAO.

IV. DALSZE WYDARZENIA

15. Pełnomocnik skarżącego złożył zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa w związku z zarzutem brutalnego traktowania skarżącego. Prokuratura Okręgowa w Szeged wszczęła dochodzenie karne w dniu 24 października 2016 r. Zgromadzony materiał dowodowy potwierdza, że w dniu 12 sierpnia 2016 r. doszło do „zatrzymania i doprowadzenia” skarżącego i innych mężczyzn z grupy. W toku śledztwa zeznania złożyło piętnastu policjantów biorących udział w zdarzeniu, w tym dwóch funkcjonariuszy policji słowackiej. W dniu 9 lutego 2018 r. Wydział Terroryzmu, Prania Pieniędzy i Spraw Wojskowych Prokuratury Generalnej podtrzymał decyzję o umorzeniu śledztwa. W toku dochodzenia organy śledcze nie kwestionowały ani tożsamości skarżącego, ani wystąpienia u niego obrażeń ciała. Jednakże, zdaniem władz, nie można było ustalić ponad wszelką wątpliwość, że obrażenia te zostały spowodowane przez węgierską policję.

16. Po wspomnianych wydarzeniach skarżący przez kolejne trzy miesiące przebywał w Serbii. Rzekomo bezskutecznie próbował zarejestrować wniosek o azyl w Serbii i uzyskać dostęp do węgierskich stref tranzytowych. W oświadczeniach złożonych przed Trybunałem skorygował swoje początkowe oświadczenie, że zastosowano wobec niego „odesłanie łańcuchowe” do Macedonii Północnej, wyjaśniając, że w rzeczywistości dobrowolnie wrócił do Pakistanu pod koniec 2016 r.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. PRAWO KRAJOWE

17. Odpowiednie części art. 5 ust. (1) ustawy nr LXXXIX z 2007 r. o ochronie granic państwowych (zwanej dalej „ustawą o ochronie granic państwowych”) brzmią następująco:

„(1) Zgodnie z niniejszą [ustawą] możliwe będzie wykorzystanie na terytorium Węgier 60-metrowego pasa [gruntu] od zewnętrznej linii granicznej, zgodnie z definicją w art. 2 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, lub od znaków wyznaczających granicę, w celu budowy, ustanowienia lub eksploatacji obiektów służących utrzymaniu porządku na granicy – w tym obiektów, o których mowa w art. 15/A – oraz wykonywania zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem narodowym, zarządzaniem kłeskami żywiołowymi, ochroną granic, azylem i imigracją.

(1a) Na terytorium Węgier policja może zatrzymywać cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Węgier na pasie [gruntu] o szerokości 8 km od zewnętrznej linii granicznej określonej w art. 2 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen lub od znaków wyznaczających granicę i doprowadzać ich przez bramę najbliższej jednostki, o której mowa w [podpunkcie] 1, z wyjątkiem przypadków, gdy są oni podejrzani o popełnienie przestępstwa”.

18. Artykuł 15/A ustawy o ochronie granic państwowych stanowi, jak następuje:

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

“(1) Na obszarze, o którym mowa w art. 5 ust. 1, można utworzyć strefę tranzytową służącą jako tymczasowe miejsce pobytu dla osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą oraz jako miejsce, w którym przeprowadzane są procedury azylowe i kontroli migracji i które jest wyposażone w niezbędne do tego celu udogodnienia.

(2) Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przebywająca w strefie tranzytowej może wjechać na terytorium Węgier, jeśli właściwy organ azylowy podejmie decyzję o udzieleniu ochrony międzynarodowej; spełnione są warunki stosowania ogólnych zasad regulujących procedurę azylową lub w przypadkach określonych w ust. 71/A ppkt 4 i 5 ustawy o azylu.

(3) W strefie tranzytowej organy publiczne wykonują swoje obowiązki i korzystają ze swoich uprawnień zgodnie z właściwymi przepisami prawa.”

19. Artykuł 71/A ustawy nr LXXX z 2007 r. o azylu (w dalszej części zwanej „ustawą o azylu”) stanowi:

„(1) Jeżeli wnioskodawca składa wniosek przed wjazdem na terytorium Węgier lub po zatrzymaniu go w odległości do 8 km od zewnętrznej linii granicznej określonej w [art. 2 ust. 2] kodeksu granicznego Schengen lub od [znaków wyznaczających] granicę państwową i doprowadzeniu go przez najbliższą bramę w ogrodzeniu granicznym, w strefie tranzytowej określonej w [ustawie o ochronie granic państwowych], przepisy niniejszego rozdziału [dotyczące procedury uznania statusu uchodźcy lub osoby objętej ochroną uzupełniającą] stosuje się [odpowiednio, z zastrzeżeniem różnic określonych w niniejszym ustępie].

(2) W ramach procedury granicznej wnioskodawcy nie przysługują prawa określone w art. 5 ust. 1 lit. a) i c) [prawo do pobytu na terytorium Węgier i do pracy na określonych warunkach].

(3) Organ azylowy podejmuje decyzję o dopuszczalności wniosku w pierwszej kolejności i nie później niż osiem dni po jego złożeniu. Organ azylowy niezwłocznie informuje o decyzji podjętej w ramach procedury.

(4) W przypadku braku wydania decyzji w terminie czterech tygodni, organ imigracyjny zezwoli na wjazd zgodnie z przepisami prawa.

(5) Jeśli wniosek nie jest niedopuszczalny, organ imigracyjny zezwoli na wjazd zgodnie z przepisami prawa.

(6) Jeżeli wnioskodawcy zezwolono na wjazd na terytorium Węgier, organ odpowiedzialny za udzielanie azylu przeprowadza procedurę z zastosowaniem zasad ogólnych.

(7) Zasady mające zastosowanie do procedury w strefie tranzytowej nie mają zastosowania do osób wymagających specjalnego traktowania.”

20. W odpowiedzi na wniosek Węgierskiego Komitetu Helsińskiego o udzielenie informacji, w dniu 20 października 2016 r. Komendant Główny Policji Państwowej wyjaśnił, że w toku stosowania środka przewidzianego w art. 5 ustawy o ochronie granic państwowych policja poinformowała zainteresowane osoby o bezprawnym charakterze ich wjazdu na terytorium Węgier, celu środka przewidzianego w art. 5 oraz możliwości ubiegania się o azyl w strefach tranzytowych, a następnie doprowadziła je przez najbliższą bramę graniczną na drugą stronę ogrodzenia granicznego. Ponadto w trakcie

procedury policja nie rejestrowała żadnych danych osobowych, lecz mogła robić zdjęcia i nagrania.

II. PRAWO I PRAKTYKA UNII EUROPEJSKIEJ

21. Prawo i praktykę Unii Europejskiej zaprezentowano w wyroku w sprawie *N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii* ([WI], nr 8675/15 i 8697/15, §§ 41-43, 45-48 oraz 50-51, 13 lutego 2020 r.), z kolei orzecznictwo podsumowano w wyroku w sprawie *Khlaifia i inni przeciwko Włochom* ([WI], nr 16483/12, §§ 42-45, 15 grudnia 2016 r.).

22. Odpowiednie przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich („dyrektywa powrotowa”) brzmią następująco:

Artykuł 3 - Definicje

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

(...)

5. „wydalenie” oznacza wykonanie zobowiązania do powrotu, czyli fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego;

(...)”

Artykuł 5 - Zasada non-refoulement, dobro dziecka, życie rodzinne i stan zdrowia

„Wprowadzając w życie niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie należycie uwzględniają:

a) dobro dziecka;

b) życie rodzinne;

c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego i przestrzegają zasady non-refoulement.

Art. 6 - Decyzja o zobowiązaniu do powrotu

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium

(...)”

Art. 12 - Forma

„1. Decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia wydawane są w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych.

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

Można ograniczyć uzasadnienie faktyczne, jeżeli prawo krajowe pozwala na ograniczenie prawa do informacji, w szczególności w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz w celu zapobiegania przestępstwom karnym, prowadzenia dochodzenia w sprawie, wykrywania i ścigania przestępstw karnych.

(...)”

Artykuł 13 - Środki odwoławcze

„1. Dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych, aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

(...)”

23. Odpowiednie przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej („dyrektywa w sprawie procedur azylowych”) brzmią następująco:

Artykuł 3 - Zakres stosowania

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państw członkowskich, oraz do cofania ochrony międzynarodowej.

(...)”

Artykuł 6 - Dostęp do procedury

„1. Gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja odbywa się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów mogących przyjmować takie wnioski, ale nie są właściwe do ich rejestrowania zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie zapewniają dokonanie rejestracji nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Państwa członkowskie zapewniają uzyskanie stosownych informacji przez te inne organy mogące przyjmować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie jak policja, straż graniczna, urzędy imigracyjne i personel ośrodków zatrzymań, a także przeszkolenie personelu tych organów na niezbędnym poziomie, odpowiednim do wykonywanych zadań i pełnionych funkcji, a także przekazanie temu personelowi instrukcji dotyczących informowania wnioskodawców o miejscu i sposobie składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku. W przypadku gdy wnioskodawca nie składa swojego wniosku, państwa członkowskie mogą stosować odpowiednio art. 28.

3. Bez uszczerbku dla ust. 2 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu.

4. Niezależnie od ust. 3 wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie, gdy formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub – w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe – urzędowe sprawozdanie dotrą do właściwych organów danych państw członkowskich.

5. W przypadku gdy z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców i praktycznie bardzo utrudnia to przestrzeganie terminu określonego w ust. 1, państwa członkowskie mogą postanowić o przedłużeniu tego terminu do 10 dni roboczych.

24. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) („dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania”) stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, tak długo jak posiadają oni zezwolenie na pozostanie na jego terytorium jako wnioskodawcy, a także do członków ich rodzin, jeżeli są oni objęci takim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z prawem krajowym. Reguluje ona, między innymi, pobyt i swobodę przemieszczania się oraz warunki, na jakich wnioskodawcy mogą zostać zatrzymani.

25. Po tym, jak Komisja Europejska wielokrotnie wyraziła swoje obawy co do zgodności węgierskich przepisów azylowych z prawem UE, w dniu 21 grudnia 2018 r. KE wniosła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”), domagając się stwierdzenia, że część węgierskich przepisów azylowych i dotyczących kontroli granicznej narusza niektóre przepisy dyrektyw 2008/115/WE, 2013/32/UE i 2013/33/UE. W skardze tej Komisja zarzuciła Węgrom w szczególności, że ograniczyły dostęp do procedury ochrony międzynarodowej, ustanowiły system systematycznego zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę i przymusowo deportowały, na pas ziemi na granicy, nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, nie zachowując gwarancji przewidzianych w dyrektywie 2008/115/WE. TSUE, obradując jako Wielka Izba, ocenił stosowanie dyrektyw przez Węgry w odniesieniu do okresu do dnia 8 lutego 2018 r. W dniu 17 grudnia 2020 r. podtrzymał większość skarg Komisji (C-808/18). Oprócz przepisów obowiązujących w momencie wydalenia skarżącego w niniejszej sprawie, w wyroku TSUE uwzględniono również zmiany legislacyjne wprowadzone w 2017 r., w szczególności ustawę nr XX z 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze wzmocnieniem procedury w strzeżonym obszarze granicznym. Z punktu widzenia niniejszej sprawy szczególnie istotne znaczenie mają następujące ustalenia TSUE:

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

„118 Z powyższego wynika, że Komisja wykazała w sposób wystarczająco udokumentowany i szczegółowy istnienie – w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 8 lutego 2018 r. – utrwalonej i upowszechnionej praktyki administracyjnej władz węgierskich, mającej na celu ograniczenie dostępu do stref tranzytowych w Röszke i Tompie w sposób systematyczny i do tego stopnia radykalny, iż obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy przybywający z Serbii i zamierzający skorzystać z procedury ochrony międzynarodowej na Węgrzech spotykali się z niemal całkowitą niemożnością wystąpienia na Węgrzech z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

(...)

121 (...) należy przede wszystkim zauważyć, że prawdą jest, iż to państwo członkowskie kwestionuje fakt, że celem instrukcji administracyjnych było ograniczenie liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi można było wystąpić w ciągu jednego dnia w każdej ze stref tranzytowych w Röszke i Tompie.

122 Jednakże poza tym, że twierdzeniu temu formalnie przeczą sprawozdania wspomniane w pkt 115 i 116 niniejszego wyroku, Węgry nie wyjaśniły w sposób wymagany prawem powodów, dla których – przy zakładanym braku takich instrukcji – zostały opracowane listy oczekujących, których istnienie samo to państwo przyznało, w celu wyznaczenia kolejności, w jakiej osoby znajdujące się w Serbii, w bezpośrednim sąsiedztwie stref tranzytowych w Röszke i Tompie, zamierzające wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednej z tych stref mogłyby do nich wjechać

123 W tym względzie, nawet jeśli, jak podnoszą Węgry, władze węgierskie nie uczestniczyły w sporządzaniu owych list ani nie miały wpływu na ustanowienie w ich ramach kolejności dostępu do stref tranzytowych, nie zmienia to faktu, że samo istnienie wspomnianych list należy uznać za nieuniknioną konsekwencję praktyki stwierdzonej w pkt 118 niniejszego wyroku.

124 Ponadto argument Węgier, zgodnie z którym stopniowe zanikanie znacznych kolejek oczekujących przed wejściem do tych stref tranzytowych świadczy o tym, że nie istnieje żadne ograniczenie wjazdu do wspomnianych stref, również nie zasługuje na uwzględnienie.

125 Nie zostało bowiem zakwestionowane, że w pasie ziemi oddzielającym granicę serbsko-węgierską od bramy wjazdowej do stref tranzytowych w Röszke i Tompie brak jest jakiegokolwiek infrastruktury, w związku z czym bardzo trudno jest tam pozostawać przez długi czas. Ponadto, jak słusznie wskazała Komisja, ze sprawozdań załączonych do jej wniosku można wywnioskować, że długość kolejek przy wejściu do każdej ze stref tranzytowych zmniejszyła się począwszy od dnia, w którym zastosowano listy osób oczekujących, o których mowa w par. 122 niniejszego wyroku, przy czym jedynie osoby umieszczone na tych listach na korzystnej pozycji zostały przewiezione przez władze serbskie na pas gruntu oddzielający granicę serbsko-węgierską od bramy wjazdowej danej strefy tranzytowej w przeddzień terminu wyznaczonego tym osobom na wejście do tej strefy tranzytowej.

126 Oznacza to, że rozładowanie długich kolejek przy wejściach do stref tranzytowych w Röszke i Tompie nie może podważyć ustalenia, że władze węgierskie postanowiły drastycznie ograniczyć dostęp do tych stref.

127 Wreszcie, chociaż, jak przypominają Węgry, do państw członkowskich rzeczywiście należy zapewnienie, między innymi, legalnego przekraczania granic zewnętrznych, zgodnie z rozporządzeniem 2016/399, przestrzeganie takiego

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

obowiązku nie może jednak uzasadniać naruszenia przez państwa członkowskie art. 6 dyrektywy 2013/32.

128 Z całości powyższych rozważań wynika, że ustanawiając wymóg, iż z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej pochodzącymi od obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy przybywają z Serbii i zamierzają skorzystać na terytorium tego państwa z procedury ochrony międzynarodowej, można występować wyłącznie w strefach tranzytowych w Röszke i Tompie, oraz stosując jednocześnie utrwaloną i upowszechnioną praktykę administracyjną radykalnie ograniczającą liczbę wnioskodawców, którym zezwala się dziennie na wjazd do rzeczonych stref tranzytowych, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 6 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 3 tej dyrektywy.

(...)

254 W niniejszej sprawie, po pierwsze, należy zauważyć, że Węgry nie zaprzeczają, iż na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy o ochronie granic państwowych, w sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją, zezwala się na przymusowe przeprowadzanie przebywających nielegalnie na terytorium Węgier obywateli państw trzecich za ogrodzenie graniczne bez wcześniejszego zapewnienia procedur i gwarancji określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115. W tym względzie należy podkreślić, że gwarancji związanych z interwencją służb policyjnych, przedstawionych przez Węgry i streszczonych w pkt 240 niniejszego wyroku, w sposób oczywisty nie można uznać za odpowiadające gwarancjom przewidzianym w dyrektywie 2008/115.

255 Po drugie, wbrew temu, co twierdzą Węgry, przymusowe przeprowadzenie obywatela państwa trzeciego za ogrodzenie graniczne wzniesione na tym terytorium należy zrównać z wydaleniem z tego terytorium.

256 O ile bowiem prawdą jest, że zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115 wydalenie oznacza fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego w ramach wykonania zobowiązania do powrotu, o tyle jednak gwarancje związane z procedurami powrotu i wydalenia określone w tej dyrektywie zostałyby pozbawione skuteczności (*effet utile*), gdyby państwo członkowskie mogło je obejść, mimo że dokonuje przymusowego przemieszczenia obywatela państwa trzeciego, które w praktyce odpowiada jego fizycznemu przewozowi do innego państwa członkowskiego.

257 Tymczasem Węgry przyznają, że przestrzeń pomiędzy ogrodzeniem granicznym, za które nielegalnie przebywający obywatele państw trzecich mogą zostać przymusowo przeprowadzeni, a granicą serbsko-węgierską ogranicza się do wąskiego pasa ziemi pozbawionego jakiegokolwiek infrastruktury. Po przymusowym doprowadzeniu przez węgierskie organy policyjne do owego wąskiego pasa ziemi obywatel państwa trzeciego nie ma w związku z tym innego wyboru niż opuszczenie terytorium Węgier i udanie się do Serbii, aby móc tam znaleźć zakwaterowanie i wyżywienie.

258 W tym względzie należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzą Węgry, obywatel ten nie ma skutecznej możliwości przedostania się z tego pasa ziemi do jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke i Tompie w celu wystąpienia tam z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

259 Jak wskazano w pkt 128 niniejszego wyroku, władze węgierskie stosowały bowiem, a przynajmniej do końca terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisję do Węgier [8 lutego 2018 r.) utrwaloną i upowszechnioną praktykę polegającą na radykalnym ograniczeniu dostępu do tych stref tranzytowych, która czyniła całkowicie iluzoryczną możliwość wjazdu – w krótkim terminie – przez

nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, przymusowo przeprowadzonego za ogrodzenie graniczne, do jednej z nich.

(...)

266 Z całości powyższych rozważań wynika, że umożliwiając wydalenie wszystkich nielegalnie przebywających na terytorium krajowym obywateli państw trzecich, z wyjątkiem tych, którzy są podejrzani o popełnienie przestępstwa, z naruszeniem procedur i określonych w art. 5, art. 6 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy tych przepisów.”

26. W dniu 27 stycznia 2021 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Frontex, ogłosiła, że do czasu wykonania przez Węgry powyższego wyroku TSUE zawiesza wszystkie swoje działania operacyjne na Węgrzech. Wcześniej, w dniu 14 października 2016 r., urzędnik ds. praw podstawowych Frontexu również wyraził zaniepokojenie potencjalnymi naruszeniami praw człowieka związanymi z polityką migracyjną na granicy węgierskiej (Uwagi FRO, Sytuacja na granicy węgiersko-serbskiej, 2016 r.). Sytuację przedstawiono w następujący sposób:

„Zasada 8 km, która umożliwia węgierskiej straży granicznej wysyłanie migrantów zatrzymanych w promieniu 8 km od granicy serbskiej bezpośrednio z powrotem do Serbii bez jakiegokolwiek rejestracji lub możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową, stanowi poważne zagrożenie dla prawa do azylu (art. 18 [Karty praw podstawowych UE]), zakazu *non-refoulement* (art. 19), ponieważ Serbia nie jest bezpiecznym krajem azylu według UNHCR; oraz zakazu zbiorowych wydaleń (art. 19).

Taktyki przymusu (np. bicie, atak psami, rozpylanie gazu pieprzowego) rzekomo stosowane w celu egzekwowania zasady 8 km doprowadziły do incydentów, które zagrażają prawu do godności ludzkiej (art. 1); prawu do życia (art. 2); prawu człowieka do integralności (art. 3); oraz zakazowi niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 4).

Ustanowiony przez Węgry limit wjazdów wynoszący 30 osób ubiegających się o azyl dziennie ogranicza prawo do azylu (art. 19) osób zmuszonych do oczekiwania w Serbii, w szczególności w przypadku grup szczególnie wrażliwych, dla których nie funkcjonuje system priorytetowego traktowania. Ponadto dramatyczna sytuacja humanitarna po stronie serbskiej może negatywnie wpłynąć na prawo do godności ludzkiej (art. 1) i prawa dziecka (art. 24).”

III. DOKUMENTY RADY EUROPY

27. Odpowiednie dokumenty Rady Europy przywołano w wyroku w sprawie *N.D. and N.T.* (cyt. powyżej, §§ 53, 54 i 59).

28. W sprawozdaniu (SG/Inf(2017)33) z dnia 13 października 2017 r. z misji informacyjnej przeprowadzonej w czerwcu 2017 r. przez ambasadora Tomáša Bočka, Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego Rady Europy ds. Migracji i Uchodźców, poczyniono następujące spostrzeżenia dotyczące Serbii oraz stref tranzytowych w Röszke i Tompie na Węgrzech:

„Niemał każdy migrant, którego spotkaliśmy w ośrodkach azylowych i recepcyjnych, jakie odwiedziliśmy w Serbii, skarżył się na długi czas oczekiwania, w większości

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

przypadków trwający miesiącami, zanim nadejdzie jego kolej na „liście oczekujących na wyjazd na Węgry”.

(...)

Jak rozumiem, lista oczekujących na wjazd na Węgry to nieformalne praktyczne narzędzie, wykorzystywane w celu regulowania przepływów migracyjnych z Serbii na Węgry. Władze obu krajów nie mają formalnych kompetencji w tym zakresie, nie odgrywają żadnej formalnej roli w jego tworzeniu i nie komunikują się ze sobą formalnie w żadnym aspekcie związanym z tą listą. Jednakże z kilku rozmów wynioskowałem, że pracownicy serbskiego Komisariatu ds. Uchodźców i Migracji są nieformalnie zaangażowani w wybór liderów grup, a także w umieszczanie nazwisk na liście oczekujących. Kilka osób zgłosiło nam, że informacje o ich miejscu na tej liście są im przekazywane przez pracowników Komisariatu. Migranci i uchodźcy często twierdzili, że musieli wręczać łapówki, aby znaleźć się na liście oczekujących lub zająć na niej wyższą pozycję. Dotarły do mnie również informacje, że migranci i uchodźcy, którzy nie byli w stanie uiścić wymaganej opłaty, byli umieszczani na dalszych miejscach listy lub ich nazwiska całkowicie z niej zniknęły.

Pomimo braku oficjalnego statusu, lista oczekujących na wjazd na Węgry *de facto* określa czas, jaki migranci i uchodźcy faktycznie spędzają w ośrodkach azylowych i recepcyjnych w Serbii, który w większości przypadków wynosi kilka miesięcy(...)

(...)

Ponadto poziom nieformalności i brak przejrzystości, z jakim ta lista oczekujących jest tworzona i obsługiwana, budzą wiele podejrzeń o korupcję. Wielu migrantów i uchodźców woli korzystać z usług przemytników niż przez długi czas oczekiwać na swoją kolej na liście. W związku z tym listę oczekujących należy postrzegać jako jeden z wielu aspektów sprzyjających przemytowi migrantów i uchodźców zarówno w Serbii, jak i na Węgrzech.

(...)

Zawracanie migrantów i uchodźców przez właściwe organy bez uwzględnienia i oceny ich wniosków o azyl budzi obawy co do przestrzegania zasady *non-refoulement*, która wymaga, aby państwa powstrzymywały się od wydalenia osób ubiegających się o azyl bez indywidualnej oceny ich przypadków.

(...)

Ze względu na ograniczenia liczbowe wjazdów w strefach w Röszke i Tompie wielu migrantów i uchodźców próbuje dostać się na Węgry nielegalnie (...) Jednakże, w okresie ogłoszonego przez rząd stanu kryzysu w związku z masową migracją, wnioski o azyl można składać wyłącznie w strefach tranzytowych. Migranci i uchodźcy, którzy nielegalnie przekroczyli granicę Węgier i zostali zatrzymani, rzadko trafiają do tych stref. Podczas naszej wizyty w Serbii, w szczególności w ośrodkach recepcyjnych w Sombor i Obrenovac, spotkaliśmy kilka osób, w tym dzieci bez opieki, które twierdziły, że zostały zatrzymane przez węgierską policję na terytorium Węgier, a następnie zawrócone do Serbii bez przechodzenia przez strefy tranzytowe. Twierdziły, że policja stosowała wobec nich przemoc, były bite lub atakowane z użyciem psów.

(...)

Chociaż prawdą jest, że ogólnie rzecz biorąc, celem migrantów i uchodźców, którzy nielegalnie wjechali na Węgry, jest jedynie tranzyt przez Węgry do krajów docelowych, jasne jest, że w praktyce nie mają oni realnej możliwości wyrażenia zamiaru ubiegania się o azyl na terytorium Węgier i uzyskania dostępu do procedury azylowej.”

IV. POZOSTAŁE MATERIAŁY MIĘDZYNARODOWE

29. Odpowiednie międzynarodowe instrumenty i dokumenty zaprezentowano w wyroku w sprawie *N.D. i N.T.* (cyt. powyżej, §§ 62-67).

30. W maju 2016 r. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) przedstawiło uwagi na temat restrykcyjnych środków prawnych i późniejszych praktyk stosowanych na Węgrzech w okresie od lipca 2015 r. do marca 2016 r. w odniesieniu do uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Odnotowano między innymi, co następuje:

„22. Po uruchomieniu stref tranzytowych w dniu 15 września 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych poinformowało UNHCR, że do każdej strefy tranzytowej wpuszczanych będzie jednocześnie nie więcej niż 10 osób ubiegających się o status uchodźcy, oraz że w każdej strefie OIN będzie obsługiwać w każdym dniu maksymalnie 100 osób ubiegających się o status uchodźcy, w godzinach od 06:00 do 22:00. W dniu 21 lutego 2016 r. zdolność obsługi zmniejszono do 50 osób dziennie, zaś w dniu 22 marca, po wprowadzeniu poziomu bezpieczeństwa 2 w całym kraju, limit ten został dodatkowo zmniejszony do 30 osób dziennie. Niemniej jednak limity tego rodzaju mogą być niezgodne ze zobowiązaniami Węgier wynikającymi z prawa UE. Unijna dyrektywa w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) zawiera wyraźny przepis zapewniający przestrzeganie podstawowych zasad i gwarancji w przypadku przybycia dużej liczby osób ubiegających się o azyl i konieczności podjęcia działań z nimi w ramach procedur granicznych.

23. W praktyce OIN nie rejestrował 100 wniosków o azyl dziennie. W dniach od 15 do 19 września 2015 r. kilka tysięcy osób przybyło do Röszke z zamiarem wjazdu na Węgry i zostało zmuszonych do obozowania przed bramą wjazdową do strefy tranzytowej bez wody, jedzenia i schronienia. Wiele spośród nich wyjechało do Chorwacji po dwóch lub więcej dniach oczekiwania, a tylko 352 osobom pozwolono na wjazd i złożenie wniosków o azyl. Po 22 września 2015 r. UNHCR odnotowało, że samotni mężczyźni i osoby, które nie wymagały szczególnego traktowania, były aktywnie zniechęcane do zbliżania się do stref tranzytowych. Oficjalni – zatrudnieni przez rząd – tłumacze mówili im, że ich wnioski o azyl zostaną odrzucone. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji nie są w sposób systemowy traktowane priorytetowo, a brak jasnego systemu przyjęć powoduje frustrację wśród osób ubiegających się o azyl. Rodziny z małymi dziećmi muszą czekać poza strefą tranzytową bez schronienia, wody i jedzenia. Nie otrzymują informacji na temat procedur, a tłumaczenie ustne nie zawsze jest dostępne.”

31. W sierpniu 2016 r. UNHCR, w dokumencie zatytułowanym „Europe’s Refugee Emergency Response Update #30” [*Aktualne informacje na temat reagowania kryzysowego na migrację uchodźców do Europy*], poinformował o następujących kwestiach dotyczących obszarów strefy przedtranzytowej w Röszke i Tompice:

„Władze Serbii, UNHCR, partnerzy i liderzy społeczności uchodźców w dalszym ciągu zachęcali osoby ubiegające się o azyl do przeniesienia się do ośrodków rządowych zamiast koczowania na otwartych przestrzeniach w pobliżu granicy węgierskiej. W rezultacie liczba osób ubiegających się o azyl przebywających na otwartej przestrzeni po stronie serbskiej przed węgierskimi strefami tranzytowymi na przejściach granicznych w Horgos i Kelebijskiej spadła do 280 pod koniec miesiąca, w

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

porównaniu do rekordowego poziomu ponad 1000 w połowie lipca. Władze węgierskie nadal każdego dnia przyjmowały około 30 osób ubiegających się o azyl przez strefy tranzytowe w Horgoš i Kelebiji [są to strefy tranzytowe w Röszke i Tompie]. Jednocześnie w sierpniu UNHCR i partnerzy nawiązali kontakt z ponad 550 osobami, które twierdziły, że zostały wydalone z Węgier bez zapewnienia im dostępu do procedur azylowych i ochrony na Węgrzech. W kilku przypadkach pojawiły się poważne zarzuty dotyczące użycia siły podczas [zawracania]. UNHCR pozostaje głęboko zaniepokojone restrykcyjnym prawem, rosnącą liczbą doniesień o przemocy i pogorszeniem sytuacji na granicy z Serbią. Blisko 800 osób ubiegających się o azyl i migrantów wjechało na Węgry w sierpniu, z czego policja zatrzymała 345 osób wewnątrz kraju za nielegalne przekroczenie granicy, podczas gdy 418 osób wjechało przez strefy tranzytowe na granicy z Serbią. Od czasu wejścia w życie nowych przepisów dotyczących ochrony granic w dniu 5 lipca 2016 r., zezwalających policji na zawracanie na drugą stronę ogrodzenia granicznego osób zatrzymanych w promieniu 8 km od granicy, policja poinformowała, że 8201 osobom uniemożliwiono dostęp do terytorium Węgier. Łącznie 4700 osób zostało zablokowanych przy próbie nielegalnego przekroczenia granicy, a 3501 zostało zatrzymanych na Węgrzech i doprowadzonych na drugą stronę ogrodzenia granicznego.

(...)

Pod koniec sierpnia około 260 osób ubiegających się o azyl i migrantów (170 w Röszke i 80 w Tompie) przebywało w strefach oczekiwania bez odpowiedniego schronienia, oczekując na przyjęcie do stref tranzytowych, podczas gdy dzienny wskaźnik wjazdów pozostawał na poziomie 15 osób dziennie w przypadku każdej strefy tranzytowej. Średni czas oczekiwania dla rodzin i małoletnich cudzoziemców bez opieki wynosił 30-70 dni w Röszke, 35-50 dni w Tompie, a w przypadku samotnych mężczyzn do 90 dni. Dlatego też wielu samotnych mężczyzn decyduje się na skorzystanie z usług przemytników, aby przekroczyć granicę w sposób nielegalny.”

PRAWO

I. KWESTIE WSTĘPNE

32. Rząd argumentował, że skarżący nie udowodnił, iż kiedykolwiek osobiście ucierpiał z powodu zaskarżonego środka. W szczególności, nie złożył on wniosku o azyl na Węgrzech i w związku z tym nie wykazał nawet prawdopodobieństwa, że stał się ofiarą naruszenia w rozumieniu art. 34 Konwencji. Nic nie wskazywało również na to, że został odesłany z powrotem do Pakistanu w wyniku „odesłania łańcuchowego”.

33. Ponadto Rząd argumentował, że zaświadczenie lekarskie wydane w języku serbskim i przedłożone przez skarżącego nie zawierało jego nazwiska.

34. Skarżący argumentował, że dowody uzyskane od władz i znajdujące się w aktach postępowania karnego (zob. par. 15 powyżej) potwierdziły, ponad uzasadnioną wątpliwość, podniesiony przez niego zarzut, że wraz z jedenastoma innymi mężczyznami został doprowadzony przez węgierskich funkcjonariuszy z Węgier przez ogrodzenie graniczne w kierunku Serbii w dniu 12 sierpnia 2016 r. na podstawie art. 5 ustawy o ochronie granic państwowych. Stwierdził następnie, że jego nazwisko w zaświadczeniu lekarskim zostało nieprawidłowo zapisane.

35. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, podział ciężaru dowodu i stopień przekonania niezbędny do wyciągnięcia określonego wniosku są nierozdzielnie związane ze specyfiką faktów, charakterem podniesionego zarzutu i przedmiotowym prawem wynikającym z Konwencji (zob. między innymi *El Masri przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii* [WI], nr 39630/09, § 151). W kontekście wydalenia migrantów, Trybunał stwierdzał już wcześniej, że w przypadkach, w których brak identyfikacji i indywidualnego traktowania przez władze pozwanego państwa stanowi istotę skargi skarżącego, zasadnicze znaczenie ma ustalenie czy skarżący przedstawił dowody *prima facie* na poparcie swojej wersji wydarzeń. W takim przypadku ciężar dowodu winien zostać przeniesiony na Rząd (zob. *N.D. i N.T.*, cyt. powyżej, § 85).

36. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że zatrzymanie i doprowadzenie skarżącego na zewnętrzną stronę ogrodzenia granicznego zostało potwierdzone nagraniem wideo dostarczonym przez węgierską policję, a także innymi informacjami pochodzącymi z oficjalnych źródeł (zob. par. 9, 10, 12 i 15 powyżej). Chociaż prawdą jest, że skarżący zmienił swoje oświadczenie dotyczące powrotu do Pakistanu w następstwie wydarzeń, których dotyczy skarga, sam to przyznał i sprostował początkowe błędne informacje (zob. par. 16 powyżej). Biorąc pod uwagę fakt, że jego powrót do Pakistanu nie jest przedmiotem niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że sam ten element nie może być uznany za wystarczający do podważenia wiarygodności relacji skarżącego dotyczącej środków zastosowanych wobec niego w dniu 12 sierpnia 2016 r.

37. W takich okolicznościach Trybunał uznaje, że skarżący przedstawił wystarczające dowody zatrzymania i doprowadzenia na zewnętrzną stronę ogrodzenia granicznego, które nie zostały obalone przez Rząd.

38. W zakresie, w jakim Rząd twierdził, że skarżący nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech, Trybunał zauważa, że w rzeczywistości skarżący nie twierdził, jakoby taki wniosek składał. Wręcz przeciwnie, skarżył się, że nie mógł tego zrobić z powodu ograniczonego dostępu do stref tranzytowych w Röszke i Tompie. Trybunał zauważa, że kwestia, czy lub w jakim stopniu uniemożliwiono mu złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech, jest ściśle powiązana i tym samym powinna zostać połączona z rozpoznaniem zasadności jego skargi na podstawie art. 4 Protokołu nr 4.

39. Wreszcie, Rząd wskazał również, że pisownia nazwiska w zaświadczeniu lekarskim, które rzekomo dotyczyło badania skarżącego w szpitalu w Suboticy, nie była zgodna z pisownią nazwiska skarżącego (zob. par. 11 powyżej). Trybunał zauważa, że niniejsza sprawa dotyczy skarg na podstawie art. 4 Protokołu nr 4 i art. 13 oraz że skarżący złożył odrębną skargę dotyczącą domniemanego brutalnego traktowania przez węgierską policję, w której powołał się na art. 3 Konwencji. Nie ma zatem potrzeby

ustalania w niniejszej sprawie, czy skarżący doznał obrażeń na skutek działań węgierskiej policji.

40. Podsumowując, Trybunał uznaje, iż ustalono w sposób wystarczający, że skarżący został zatrzymany i doprowadzony na zewnętrzną stronę ogrodzenia granicznego w dniu 12 sierpnia 2016 r. W odniesieniu do zastrzeżenia Rządu dotyczącego braku statusu ofiary ze względu na fakt, że skarżący nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, Trybunał dołącza to zastrzeżenie do badania meritum skargi dotyczącej naruszenia art. 4 Protokołu nr 4.

II. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 4 PROTOKOŁU NR 4 DO KONWENCJI

41. Skarżący podniósł zarzut, że został objęty zbiorowym wydaleniem, co stanowi naruszenie art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji, który stanowi, jak następuje:

„Zbiorowe wydalenie cudzoziemców jest zabronione”.

A. Dopuszczalność skargi

1. *Argumenty Stron*

42. Rząd dowodził, że skarga skarżącego wykracza poza zakres art. 4 Protokołu nr 4, ponieważ środek polegający na doprowadzeniu nie oznaczał ani zbiorowego wydalenia, ani wydalenia w ogóle, ze względu na to, że został zastosowany na terytorium Węgier, a nie Serbii. Podkreślił, że zgodnie z odpowiednim przepisem ustawy o ochronie granic państwowych osoby zatrzymane były doprowadzane przez najbliższą bramę w tymczasowym ogrodzeniu granicznym na drugą stronę ogrodzenia granicznego usytuowanego w kierunku Serbii, ale na terytorium Węgier. Mimo że „jurysdykcja funkcjonalna” w tej strefie przygranicznej była ograniczona ze względu na prawo UE dotyczące zewnętrznych granic strefy Schengen, nadal było to terytorium Węgier. Osoby doprowadzane przez bramę mogły swobodnie decydować, czy ubiegać się o azyl w strefie tranzytowej, czy też opuścić terytorium Węgier. Mogły ubiegać się o azyl po tymczasowym powrocie do Serbii, co w owym czasie było często stosowaną praktyką. Na poparcie swojego argumentu, że skarga skarżącego jest niezgodna z Konwencją *ratione materiae*, Rząd podniósł również, że „wydalenie” wiąże się z zakazem wjazdu na określony czas, podczas gdy środek w postaci doprowadzenia nie pociągał za sobą takich konsekwencji prawnych.

43. Skarżący argumentował, że zastosowany wobec niego środek „zatrzymania i doprowadzenia” spełniał przesłanki „zbiorowego wydalenia”. Jego zdaniem kwestia, czy zewnętrzna strona ogrodzenia, do której został doprowadzony, stanowiła część terytorium Węgier czy też, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia jego sprawy. Istotną kwestią było to, czy w miejscu, do

którego skarżący został doprowadzony, istniała jakakolwiek praktyczna możliwość uzyskania dostępu do węgierskich władz i procedury azylowej. Jakiegokolwiek inne rozumowanie spowodowałoby, że w okolicznościach takich jak okoliczności niniejszej sprawy art. 4 Protokołu nr 4 stałby się bezprzedmiotowy. Szczególnie ważnym było to, że nie został on doprowadzony do żadnej ze stref tranzytowych w celu rozpoznania jego wniosku o azyl, na podstawie art. 2 i 3 Konwencji. Przy próbie dotarcia do którejkolwiek ze stref tranzytowych musiał nielegalnie przedostać się do Serbii. Jego powrót był więc *de facto* wydaleniem do Serbii lub przynajmniej na tak zwaną „ziemię niczyją” między tymi dwoma krajami.

44. Skarżący oświadczył następnie, że kwalifikacja środka na podstawie prawa krajowego jest nieistotna i że nawet na mocy prawa krajowego nie wszystkie decyzje o wydaleniu wiązały się z zakazem wjazdu.

2. Ocena Trybunału

45. Aby ocenić, czy przepis art. 4 Protokołu nr 4 ma zastosowanie, Trybunał musi ustalić, czy władze węgierskie zastosowały wobec skarżącego „wydalenie” w rozumieniu tego przepisu.

46. Trybunał odwołuje się do zasad ogólnych przedstawionych w wyroku w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce* (nr 40503/17 i 2 pozostałe, §§ 197-200, 23 lipca 2020 r.) i przypomina, że zinterpretował termin „wydalenie” w ogólnym obecnie stosowanym znaczeniu („wywieźć z danego miejsca”) (zob. *Khlaifia i inni*, cyt. powyżej, § 243, oraz *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom* [WI], nr 27765/09, § 174, ETPCz 2012 r.), jako odnoszący się do każdego przymusowego wydalenia cudzoziemca z terytorium państwa, niezależnie od legalności jego pobytu, długości czasu spędzonego na terytorium, miejsca, w którym został zatrzymany, jego statusu migranta lub osoby ubiegającej się o azyl oraz jego zachowania podczas przekraczania granicy (zob. *N.D. i N.T.*, cyt. powyżej, § 185). Zastosował również art. 4 Protokołu nr 4 w odniesieniu do osób, które zostały zatrzymane podczas próby przekroczenia granicy państwowej drogą lądową i zostały niezwłocznie usunięte z terytorium państwa przez funkcjonariuszy straży granicznej (*ibid.*, § 187).

47. Powracając do niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że skarżący, wraz z jedenastoma innymi obywatelami Pakistanu, wjechał na Węgry w niedozwolony sposób, wycinając dziurę w ogrodzeniu granicznym między Węgrami a Serbią. Kilka godzin później został zatrzymany podczas odpoczynku na polu. Wobec skarżącego, wraz z jedenastoma innymi mężczyznami, zastosowano środek w postaci „zatrzymania i doprowadzenia” na mocy art. 5 ust. 1a ustawy o ochronie granic państwowych. Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariusze policji mogli w promieniu 8 km od granicy państwowej zatrzymywać cudzoziemców nielegalnie przebywających na terytorium Węgier i doprowadzać ich przez najbliższą bramę w ogrodzeniu granicznym. Po usunięciu na zewnętrzną stronę ogrodzenia granicznego,

skarżący, który odniósł obrażenia, udał się do ośrodka recepcyjnego w Suboticy w Serbii, skąd został przewieziony do pobliskiego szpitala.

48. Odwołując się do zasad ustanowionych w swoim orzecznictwie (zob. par. 46 powyżej), Trybunał stwierdza, że fakt, iż skarżący wjechał na Węgry nielegalnie i został zatrzymany w ciągu kilku godzin od przekroczenia granicy i ewentualnie w jej pobliżu, nie wyklucza możliwości zastosowania art. 4 Protokołu nr 4. Ponadto, w odniesieniu do argumentu Rządu dotyczącego charakteru środka doprowadzenia i jego konsekwencji prawnych (zob. par. 42 powyżej), należy zauważyć, że art. 4 Protokołu nr 4 może mieć zastosowanie, nawet jeśli zgodnie z prawem krajowym dany środek nie jest uznawany za „wydalenie” (zob. *M.K. i inni*, § 198, oraz *Khlaifia i inni*, §§ 243 and 244, obie sprawy cyt. powyżej). Pozostaje zbadać, czy fakt, że skarżący nie został wydany bezpośrednio na terytorium innego państwa, ale na pas ziemi należący do Węgier – to znaczy na teren między ogrodzeniem granicznym a faktyczną granicą między Węgrami a Serbią – oznacza, że zaskarżony środek wykracza poza zakres art. 4 Protokołu nr 4.

49. Trybunał zauważa w związku z tym, że ogrodzenie graniczne, przez które skarżący musiał przejść, zostało ewidentnie wzniesione w celu zabezpieczenia granicy między Węgrami a Serbią. Wąski pas ziemi po zewnętrznej stronie tego ogrodzenia, do którego doprowadzono skarżącego, służył jedynie celom technicznym związanym z zarządzaniem granicą (zob. par. 17 powyżej). Wydaje się, że na tym pasie ziemi nie było żadnej infrastruktury i, co zostało potwierdzone przez pozwany Rząd (zob. par. 42 powyżej), aby wjechać na Węgry, deportowani migranci musieli udać się do jednej ze stref tranzytowych, co zwykle wiązało się z przekroczeniem granicy Serbii. TSUE w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r. również stwierdził, że migranci wydani na podstawie art. 5 ust. 1 lit. a) ustawy o ochronie granic państwowych nie mieli innego wyboru, jak tylko opuścić terytorium Węgier (cyt. w par. 25 powyżej, §§ 255-58). Kolejną istotną, choć nierozstrzygającą przesłanką jest to, że według skarżącego i zeznań funkcjonariuszy, którzy stali po zewnętrznej stronie ogrodzenia granicznego, on i inni mężczyźni w grupie zostali skierowani w stronę Serbii (zob. par. 9 i 13 powyżej). Uwzględniając charakter procedury, jakiej [skarżący] został poddany (zob. par. 9 powyżej), polecenie wydane przez funkcjonariuszy policji mógł on rozumieć jedynie jako rozkaz, który należało wykonać.

50. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że środek zastosowany wobec skarżącego w dniu 12 sierpnia 2016 r. miał na celu i doprowadził do wydalenia go z terytorium Węgier. Trybunał ponownie stwierdza, że przedmiot i cel Konwencji, jako instrumentu ochrony praw człowieka, wymaga, aby jej postanowienia były interpretowane i stosowane w sposób, który uczyni przyznawane na jej mocy prawa praktycznymi i skutecznymi, a nie teoretycznymi i iluzorycznymi (zob. *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 7 lipca 1989 r., § 87, Seria A nr 161, oraz *Hirsi Jamaa i inni*, cyt. powyżej, § 175). Z tego względu Trybunał zauważa, że powoływanie się

jedynie na formalny status pasa gruntu po zewnętrznej stronie ogrodzenia granicznego jako części terytorium Węgier i pomijanie praktycznych aspektów, o których mowa w poprzednim paragrafie, doprowadziłoby do pozbawienia art. 4 Protokołu nr 4 praktycznej skuteczności w przypadkach takich jak niniejsza sprawa i pozwoliłoby państwom na obchodzenie zobowiązań nałożonych na nie na mocy tego przepisu.

51. Chociaż Trybunał zgadza się, że przedmiotowy środek miał na celu zapobieganie nieuprawnionemu przekraczaniu granicy w czasie, gdy Węgry stały w obliczu znacznego napływu migrantów, podkreśla, że problemy z zarządzaniem przepływami migracyjnymi nie mogą uzasadniać uciekania się do praktyk, które nie są zgodne ze zobowiązaniami państwa wynikającymi z Konwencji (zob. *Hirsi Jamaa i inni*, cyt. powyżej, § 179). Trybunał uznaje za stosowne powtórzyć, że szczególny charakter kontekstu w odniesieniu do migracji nie może uzasadniać obszaru poza prawem, w którym jednostki nie są objęte żadnym systemem prawnym zdolnym do zapewnienia im korzystania z praw i gwarancji chronionych przez Konwencję, które państwa zobowiązały się zapewnić każdej osobie podlegającej ich jurysdykcji (zob. *N.D. i N.T.*, cyt. powyżej, § 110).

52. Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznaje, że usunięcie skarżącego na zewnętrzną stronę ogrodzenia granicznego stanowiło wydalenie w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4. Przepis ten ma zatem zastosowanie. Zastrzeżenie Rządu należy zatem oddalić.

53. Skoro ta część skargi nie jest ani oczywiście bezzasadna, ani niedopuszczalna na podstawie jakichkolwiek przesłanek wymienionych w art. 35 Konwencji, musi zostać uznana za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

1. Argumenty Stron

54. Skarżący argumentował, że kiedy został zatrzymany przez węgierską policję, wyraźnie oświadczył w językach angielskim i urdu, że chce ubiegać się o azyl, jednak nie przyniosło to żadnego skutku. Po powrocie do Serbii nie miał bezpośredniego dostępu do dwóch stref tranzytowych, które stanowiły jedyną dostępną drogę do wjazdu na Węgry i ubiegania się o azyl. W ten sposób odmówiono mu możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową lub powołania się na zasadę *non-refoulement*.

55. Skarżący podkreślił, że po dniu 5 lipca 2016 r. zbiorowe wydalenia stały się codziennością. Były one przeprowadzane w sposób doraźny, bez określenia, w jaki sposób policja powinna komunikować się z zatrzymanymi migrantami oraz w jaki sposób powinna rejestrować i rozpatrywać ich roszczenia i odpowiedzi.

56. Skarżący stwierdził ponadto, że do stref tranzytowych dotrzeć można było wyłącznie przekraczając granicę Serbii w sposób nielegalny. Ponadto, gdyby skarżący mógł fizycznie dotrzeć do stref tranzytowych z terytorium

Serbii, nie miałyby realnej szansy na uzyskanie do nich dostępu, ponieważ na uzyskanie dostępu i złożenie wniosku o azyl trzeba było czekać kilka miesięcy. Co do oczekiwania przed strefą tranzytową, skarżący odniósł się do sprawozdań UNHCR i innych organizacji wskazujących na trudne warunki, w jakich przyszło żyć osobom oczekującym na dostęp do strefy tranzytowej. Twierdził, że przebywał w nieludzkich warunkach, bez możliwości zaspokojenia podstawowych ludzkich potrzeb i w stanie niepewności. Podkreślił, że próbował zarejestrować swoje nazwisko na liście oczekujących przed i po ostatnim wydaleniu w dniu 12 sierpnia 2016 r., jednak spotkał się z odmową.

57. Rząd wyjaśnił, że podczas doprowadzania osób na podstawie ustawy o ochronie granic państwowych policja była zobowiązana do dostarczenia im broszur informacyjnych w wielu językach, poinformowania ich o fakcie złamania prawa, zastosowanym środku i jego celu, możliwości i sposobie złożenia skargi na środek zastosowany przez policję, lokalizacji najbliższej strefy tranzytowej oraz możliwości ubiegania się o azyl. Następnie policja miała obowiązek doprowadzić zatrzymanych przez najbliższą bramę w tymczasowym ogrodzeniu granicznym. Zainteresowani mogli ubiegać się o azyl w jednej ze stref tranzytowych po tymczasowym powrocie do Serbii. W przypadku odrzucenia wniosku o azyl, decyzja o wydaleniu była podejmowana w postępowaniu przewidującym odpowiednie gwarancje.

2. Ocena Trybunału

(a) Właściwe zasady

58. Trybunał odwołuje się do zasad dotyczących „zbiorowego” charakteru wydalenia, zaprezentowanych w wyroku w sprawie *N.D. i N.T.* (cyt. powyżej, §§ 193-201). Przypomina, że decydującym kryterium dla uznania wydalenia za „zbiorowe” jest brak „racjonalnego i obiektywnego zbadania konkretnego przypadku każdego cudzoziemca wchodzącego w skład grupy” (*ibid.*, § 195). Zgodnie z tym kryterium, w sprawie *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom* Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 4 Protokołu nr 4, ponieważ skarżący, którzy zostali zatrzymani na pełnym morzu, zostali odesłani do Libii bez przeprowadzenia przez władze włoskie jakiegokolwiek weryfikacji ich tożsamości czy zbadania ich indywidualnej sytuacji (cyt. powyżej, § 185).

59. Wyjątki od powyższej zasady stwierdzono w przypadkach, w których brak indywidualnej decyzji o wydaleniu można było przypisać postępowaniu samego skarżącego (zob. *Berisha i Haljiti przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii* (dec.), nr 18670/03, 16 czerwca 2005 r., oraz *Dritsas przeciwko Włochom* (dec.), nr 2344/02, 1 lutego 2011 r.). W sprawie *N.D. i N.T.* (cyt. powyżej), Trybunał uznał, że wyjątek zwalniający państwo z odpowiedzialności na mocy art. 4 Protokołu nr 4 powinien mieć zastosowanie również w sytuacjach, gdy zachowanie osób, które przekroczyły granicę

łądową w sposób niedozwolony, celowo wykorzystały swoją dużą liczbę i użyły siły, było takie, że doprowadziło do powstania sytuacji wyraźnie zakłócającej porządek publiczny, trudnej do opanowania i zagrażającej bezpieczeństwu publicznemu (§ 201). Trybunał dodał, że w takich sytuacjach należy wziąć pod uwagę, czy w okolicznościach konkretnej sprawy pozwane państwo zapewniło rzeczywisty i skuteczny dostęp do środków legalnego wjazdu, w szczególności procedur granicznych, a jeśli tak, to czy istniały uzasadnione powody, dla których skarżący z nich nie skorzystali, oparte na obiektywnych faktach, za które odpowiedzialność ponosiło pozwane państwo (*ibid.*).

(b) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

60. W niniejszej sprawie skarżący twierdził, że wyraził wolę ubiegania się o azyl w toku postępowania policyjnego, które doprowadziło do jego powrotu, jednakże spotkał się z odmową (zob. par. 8 i 54 powyżej). Chociaż Rząd twierdził, że osoby wydalone na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy o ochronie granic państwowych, takie jak skarżący, otrzymywały pewne informacje o możliwości ubiegania się o azyl w jednej ze stref tranzytowych (zob. par. 57 w związku z par. 20 powyżej), nie kwestionowano faktu, że skarżący został wydany z Węgier bez poddania go jakiegokolwiek procedurze ustalania tożsamości lub badania jego sytuacji przez władze węgierskie. Powinno to prowadzić do wniosku, że jego wydalenie miało charakter zbiorowy (zob. par. *Hirsi Jamaa i inni*, cyt. powyżej, §§ 185 i 186), z wyłączeniem sytuacji, gdy brak zbadania jego sytuacji można by przypisać jego własnemu postępowaniu (zob. par. 59 powyżej). Trybunał przystąpi zatem do zbadania, czy w okolicznościach niniejszej sprawy i przy uwzględnieniu zasad wypracowanych w jego orzecznictwie, w szczególności wyroku w sprawie *N.D. i N.T.* (cyt. powyżej, zob. par. 59 powyżej), brak indywidualnej decyzji o wydaleniu mógł być uzasadniony postępowaniem samego skarżącego.

61. Trybunał przyjmuje do wiadomości fakt, że skarżący, wraz z jedenastoma innymi migrantami, przekroczył granicę węgierską w sposób niedozwolony. Rząd nie twierdził jednak, że przekroczenie przez nich granicy spowodowało sytuację zakłócającą porządek publiczny, którą trudno było opanować lub że w rezultacie powstało zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Grupa, włączając w to skarżącego, została zatrzymana po kilku godzinach marszu. Nagranie wideo przedłożone Trybunałowi ujawnia obecność wielu funkcjonariuszy, którzy otoczyli mężczyzn, przewieźli ich furgonetką, a następnie doprowadzili przez bramę na drugą stronę ogrodzenia granicznego. Z akt dochodzenia karnego wynika, że podczas usuwania obecnych było co najmniej jedenastu funkcjonariuszy (zob. par. 9, 10 i 15 powyżej). Nic nie wskazuje na to, że skarżący lub inni mężczyźni w grupie używali siły lub stawiali opór funkcjonariuszom. Wręcz przeciwnie, zapis wideo dowodzi, że sytuacja znajdowała się całkowicie pod kontrolą

funkcjonariuszy, a migranci, w tym skarżący, wykonywali polecenia wydawane przez funkcjonariuszy. Trybunał stwierdza zatem, że – pomijając nieuprawniony sposób wjazdu skarżącego – niniejszej sprawy nie można porównać do sytuacji w sprawach *N.D.* i *N.T.*, w których skarżący zostali zatrzymani podczas próby masowego przekroczenia granicy lądowej poprzez szturmowanie ogrodzeń granicznych (cyt. powyżej, §§ 22, 166, 206 i 231). Niemniej jednak Trybunał zbada, czy przekraczając granicę nielegalnie, skarżący dopuścił się obejścia skutecznej procedury legalnego wjazdu.

62. Trybunał przypomina, że w odniesieniu do Układających się Państw, takich jak Węgry, których granice pokrywają się, przynajmniej częściowo, z zewnętrznymi granicami strefy Schengen, skuteczność praw wynikających z Konwencji wymaga, aby państwa te zapewniły rzeczywisty i skuteczny dostęp do środków legalnego wjazdu, w szczególności procedur granicznych dla osób, które przybyły na granicę. Środki te powinny umożliwiać wszystkim osobom zagrożonym prześladowaniem złożenie wniosku o udzielenie ochrony, w szczególności na podstawie art. 3 Konwencji, na warunkach zapewniających rozpoznanie wniosku w sposób zgodny z normami międzynarodowymi, w tym z Konwencją (zob. *N.D.* i *N.T.*, cyt. powyżej, § 209). Trybunał zauważa również, że Konwencja nie uniemożliwia państwom, w ramach wypełniania ich obowiązku kontroli granic, wymagania, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane na istniejących przejściach granicznych (*ibid.*, § 210). Ważnym jest jednak, aby takie miejsca wjazdu zapewniały prawo do ubiegania się o ochronę na mocy Konwencji, w szczególności art. 3, w sposób rzeczywisty i skuteczny (*ibid.*).

63. W niniejszej sprawie bezspornym jest, że jedynymi możliwościami legalnego wjazdu skarżącego na Węgry były dwie strefy tranzytowe, w Tompie i Röszke, zlokalizowane odpowiednio w odległości około 40 km i 84 km od miejsca, do którego doprowadzono skarżącego. Trybunał zauważa, że w przypadku, gdy dana osoba znalazła się w strefie tranzytowej i złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, wniosek ten był rozpatrywany zgodnie z procedurą określoną w ustawie o azylu (zob. par. 18 i 19 powyżej). Nie musi jednak oceniać jakości tej procedury, ponieważ w niniejszej sprawie skarżący twierdził, że nie miał realnych szans na wjazd do stref tranzytowych i złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Skarżący oświadczył, że chociaż mógł fizycznie dotrzeć do obszaru otaczającego strefy tranzytowe, nie mógł skorzystać z procedury azylowej ze względu na ograniczony dostęp do stref tranzytowych wynikający z limitu dziennej liczby wniosków. Migranci mogli wejść do strefy tranzytowej wyłącznie po wezwaniu z listy oczekujących, na której musieli wcześniej zarejestrować swoje nazwisko. W przypadku samotnych mężczyzn oczekiwanie na wezwanie na podstawie listy oczekujących trwało kilka miesięcy. Ponadto skarżący twierdził, że próbował zarejestrować swoje nazwisko na wspomnianej liście oczekujących, jednak ze względu na jego

status samotnego mężczyzny otrzymał odpowiedź odmowną (zob. par. 6, 16 i 54 powyżej).

64. Trybunał zauważa, że powyższe relacje skarżącego nie zostały obalone przez Rząd, który nie dostarczył żadnych informacji na temat sposobu organizacji i zarządzania wjazdami do stref tranzytowych w przedmiotowym czasie. Trybunał, mając na uwadze oświadczenia skarżącego potwierdzone sprawozdaniami UNHCR, stwierdza, że ustalono, iż w czasie wydarzeń będących przedmiotem niniejszej sprawy każda strefa tranzytowa przyjmowała tylko piętnastu wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową dziennie, czyli bardzo małą ich liczbę (zob. par. 30 i 31 powyżej). Stwierdza ponadto, że ustalono, iż osoby zainteresowane wejściem do strefy tranzytowej musiały najpierw zarejestrować swoje nazwisko na liście oczekujących – stanowiącej nieformalne narzędzie ustalania kolejności wchodzenia do stref tranzytowych – a następnie potencjalnie oczekiwać kilka miesięcy na terytorium Serbii (zob. par. 25, 28 i 31 powyżej). Odnotowuje również oświadczenie skarżącego, że w rzeczywistości nigdy nie został wpisany na listę oczekujących, mimo że poprosił osobę zarządzającą listą o wpisanie jego nazwiska. W tym względzie Trybunał zauważa, że zarówno UNHCR, jak i Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego Rady Europy ds. Migracji i Uchodźców wskazali na nieprawidłowości i brak przejrzystości w zarządzaniu dostępem do stref tranzytowych i obsłudze list oczekujących (zob. par. 28 i 30 powyżej). UNHCR zauważyło również, że samotni mężczyźni, którzy nie potrzebowali specjalnego traktowania, byli aktywnie zniechęceni do zbliżania się do stref tranzytowych (zob. par. 30 powyżej). W związku z powyższym, a w szczególności z nieformalnym charakterem tej procedury, nie można zarzucać skarżącemu, że jego nazwisko nie zostało wpisane na listę oczekujących.

65. Biorąc pod uwagę ograniczony dostęp do stref tranzytowych i brak jakiegokolwiek formalnej procedury, której towarzyszyłyby odpowiednie zabezpieczenia regulujące przyjmowanie poszczególnych migrantów w takich okolicznościach, Trybunał uznał, że pozwane Państwo nie zapewniło skarżącemu skutecznych środków legalnego wjazdu. Tym samym nie można było uznać, że brak indywidualnej decyzji o wydaleniu wynikał z zachowania samego skarżącego.

66. W świetle powyższych okoliczności Trybunał stwierdza, że zastrzeżenie Rządu co do statusu skarżącego jako ofiary oparte na argumentach, że nie złożył on wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, (zob. par. 32, 38 and 40 powyżej) musi zostać oddalone.

67. Mając na uwadze fakt, że władze węgierskie wydały skarżącego bez ustalenia jego tożsamości i zbadania jego sytuacji, a także uwzględniając powyższe ustalenie, że nie przysługiwał mu skuteczny dostęp do środków legalnego wjazdu, Trybunał stwierdza, że wydalenie skarżącego miało charakter zbiorowy (zob. par. 59 powyżej).

68. Doszło zatem do naruszenia art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji.

III. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 13 KONWENCJI W ZWIĄZKU Z ARTYKUŁEM 4 PROTOKOŁU NR 4 DO KONWENCJI

69. Skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 13 Konwencji, twierdząc, że nie przysługiwał mu żaden środek odwoławczy, który umożliwiłby mu złożenie skargi na naruszenie art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji. Artykuł 13 brzmi następująco:

„Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.”

A. Dopuszczalność skargi

70. Rząd argumentował, że skarga złożona na podstawie art. 13 Konwencji była zasadniczo identyczna ze skargą złożoną na podstawie art. 4 Protokołu nr 4. Oświadczył ponadto, że art. 13 nie ma zastosowania, ponieważ nie przewiduje prawa do kwestionowania prawa pierwotnego Układającego się Państwa przed organem krajowym na tej podstawie, że jest ono sprzeczne z Konwencją.

71. Skarżący podnosił, że nie kwestionuje przepisów jako takich, lecz kwestionuje środki zastosowane wobec niego na ich podstawie. Oświadczył, że zastosowanie przedmiotowego środka w oczywisty sposób uniemożliwiło mu złożenie wniosku o azyl i dostęp do postępowania krajowego zgodnego z wymogami art. 13.

72. Trybunał przypomina, że art. 13 Konwencji gwarantuje dostępność na poziomie krajowym środka odwoławczego w celu egzekwowania istoty praw i wolności konwencyjnych w jakiegokolwiek formie, w jakiej mogą one być zagwarantowane. Skutkiem tego przepisu jest zatem wymóg zapewnienia krajowego środka odwoławczego w celu rozpoznania istoty „roszczenia spornego” na podstawie Konwencji i przyznania odpowiedniego zadośćuczynienia (zob. *Kudła przeciwko Polsce* [WI], nr 30210/96, § 157, ETPCZ 2000-XI).

73. Trybunał zauważa, że skarga skarżącego nie dotyczy ustawodawstwa jako takiego, ale – jak słusznie zauważył skarżący – zarzucanego braku skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do konkretnego środka zastosowanego wobec skarżącego. Zauważa ponadto, że stwierdzenie naruszenia art. 4 Protokołu nr 4 nie wyklucza możliwości zbadania skargi skarżącego również na podstawie art. 13 w związku z art. 4 Protokołu nr 4 (zob. przykładowo *M.K. i inni*, cyt. powyżej, §§ 219-20). Stwierdzenie naruszenia (zob. par. 66 powyżej), z drugiej strony, wskazuje, że skarga wniesiona przez skarżącego w tej kwestii jest uzasadniona dla celów art. 13

(zob. przykładowo *Hirsi Jamaa i inni*, § 201, and *M.K. i inni*, § 219, obie sprawy cyt. powyżej).

74. Trybunał stwierdza zatem, iż skarga ta nie jest ani oczywiście bezzasadna, ani niedopuszczalna na podstawie jakichkolwiek przesłanek wymienianych w art. 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznana za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

75. Skarżący argumentował, że ponieważ jego wydaleniu nie towarzyszyły żadne gwarancje proceduralne i nie została wydana żadna decyzja w tym zakresie, nie miał możliwości skutecznego zaskarżenia takiego wydalenia. Ustawa nie przewidywała żadnego środka odwoławczego od wydalenia przeprowadzonego na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy o ochronie granic państwowych, lecz legalizowała praktykę wydań doraźnych i automatycznych. Skarżący argumentował, że miał prawo do zbadania wiarygodności przedstawionych roszczeń na podstawie art. 2 i 3 Konwencji przed jego wydaleniem.

76. Rząd nie odniósł się do meritum tej skargi, poza stwierdzeniem, że nie podnosi ona żadnej odrębnej kwestii w stosunku do tej, która została już podniesiona na podstawie art. 4 Protokołu nr 4.

77. Trybunał zauważa, że zakres obowiązków Układających się Państw wynikających z art. 13 różni się w zależności od charakteru skargi skarżącego. Jednakże środek odwoławczy wymagany przez ten przepis musi być „skuteczny” zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym (zob. między innymi *Kudla*, cyt. powyżej, § 157). W przypadku, gdy skarżący twierdzi, że procedura wydalenia miała charakter „zbiorowy”, powinna istnieć skuteczna możliwość zakwestionowania decyzji o wydaleniu poprzez wystarczająco dokładne zbadanie jego skarg przez niezależne i bezstronne forum krajowe (zob. *Khlaifia i inni*, cyt. powyżej, § 279).

78. Przechodząc do faktów sprawy, Trybunał zauważa, że Rząd wspominał w związku z art. 4 Protokołu nr 4, iż osoby wydalone na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy o ochronie granic państwowych były informowane o przysługującym im prawie, między innymi, do złożenia zażalenia na środek zastosowany przez policję (zob. par. 57 powyżej). Nie wskazał jednak podstawy prawnej takiego zażalenia, nie wspominając o przedstawieniu jakiegokolwiek orzecznictwa krajowego w tym zakresie. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że Rząd nie wykazał skuteczności środka odwoławczego, na który powoływał się w swoich oświadczeniach (zob. *mutatis mutandis Yarashonen przeciwko Turcji*, nr 72710/11, § 63, 24 czerwca 2014 r.). Trybunał zauważa ponadto, że Rząd nie odniósł się do żadnego innego środka odwoławczego, z którego skarżący mógłby skorzystać w celu zakwestionowania wydalenia go z Węgier oraz że wydaje się, iż prawo nie przewiduje żadnego środka odwoławczego regulującego

takie wydalenia (zob. par. 18 powyżej). W związku z powyższym oraz w świetle powyższego ustalenia, że skarżącemu nie przysługiwał skuteczny dostęp do procedury zbadania jego sytuacji osobistej ze względu na ograniczony dostęp do stref tranzytowych, Trybunał uznaje, że nie miał on do dyspozycji żadnego środka odwoławczego, który mógłby spełniać kryteria wynikające z art. 13 Konwencji.

79. Doszło zatem do naruszenia art. 13 Konwencji w związku z art. 4 Protokołu nr 4.

IV. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

80. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

A. Szkoda

81. Skarżący domagał się 5000 euro (EUR) z tytułu szkody niemajątkowej za cierpienia emocjonalne i uszczerbek na zdrowiu fizycznym i psychicznym poniesione w wyniku zarzucanych naruszeń.

82. Rząd uznał to żądanie za nadmierne.

83. Uwzględniając szczególne okoliczności niniejszej sprawy i charakter stwierdzonych naruszeń, Trybunał uznaje, że kwota wnioskowana przez skarżącego jest uzasadniona i przyznaje mu ją w całości, powiększoną o ewentualne należne podatki.

B. Koszty i wydatki

84. Skarżący domagał się także kwoty 12.105 euro na pokrycie kosztów i wydatków w postępowaniu przed Trybunałem. Kwota ta odpowiada 80,5 godzinom pracy prawnika przy stawce godzinowej w wysokości 150 EUR, plus 30 EUR na wydatki biurowe. Pełnomocnik skarżącego podniósł, że zgodnie z ich umową skarżący będzie zobowiązany do pokrycia kosztów zastępstwa procesowego wyłącznie w przypadku pozytywnego wyniku postępowania przed Trybunałem.

85. Rząd argumentował, że wnioskowana kwota kosztów i wydatków jest nadmierna, szczególnie biorąc pod uwagę podobieństwo uwag i załączników skarżącego do tych przedłożonych przez jego pełnomocnika w innych sprawach oraz fakt, że znaczna część wniosków skarżącego to artykuły prasowe i raporty organizacji pozarządowych pozbawione jakiegokolwiek wartości dowodowej, a tym samym znaczenia dla sprawy.

86. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do otrzymania zwrotu kosztów oraz wydatków w takim zakresie, w jakim

wykazał, że były one rzeczywiście i konieczne poniesione, i były uzasadnione co do wysokości. W niniejszej sprawie, mając wzgląd na przedstawione dokumenty i powyższe kryteria, Trybunał uznaje za stosowne przyznać kwotę 5.000 euro na pokrycie kosztów postępowania przed Trybunałem, wraz z ewentualnymi podatkami płatnymi przez skarżącego.

C. Odsetki za zwłokę

87. Trybunał uznaje za właściwe, by odsetki z tytułu niewypłacenia zasądzonych kwot zostały ustalone zgodnie ze stopą kredytu Europejskiego Banku Centralnego na koniec dnia plus trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Postanawia* połączyć z meritum skargi zastrzeżenie pozwanego Rządu dotyczące statusu ofiary skarżącego i *oddala* je;
2. *Uznaje* skargę za dopuszczalną;
3. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji;
4. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 13 Konwencji w związku z art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji;
5. *Uznaje*,
 - (a) że pozwane Państwo ma obowiązek wypłacić skarżącemu, w terminie trzech miesięcy od dnia, kiedy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, następujące kwoty w przeliczeniu na walutę pozwanego Państwa po kursie wymiany obowiązującym w dniu rozliczenia:
 - (i) 5.000 EUR (pięć tysięcy euro), wraz z ewentualnymi podatkami, z tytułu poniesionej szkody niemajątkowej;
 - (ii) 5.000 EUR (pięć tysięcy euro), wraz z ewentualnymi podatkami płatnymi przez skarżącego, z tytułu kosztów i wydatków;
 - (b) że od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty płatne od tej sumy będą zwykłe odsetki obliczone według stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego na koniec dnia plus trzy punkty procentowe;
6. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżącego dotyczącą słusznego zadośćuczynienia.

WYROK w sprawie SHAHZAD przeciwko WĘGROM

Sporządzono w języku angielskim i obwieszono na piśmie w dniu 8 lipca 2021 r., zgodnie z art. 77 ust. 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

{strona_podpisów_2}

Renata Degener
Kancelarz

Ksenija Turković
Przewodniczący