

II. TARPTAUTINĖ TEISĖ

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ SULAIKYMAS TARPTAUTINĖJE TEISĖJE IR VALSTYBIŲ PRAKTIKOJE

Dr. Lyra Vysockienė

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas lyra@undp.lt

Pateikta 2002 m. liepos 4 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 20 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros vedėja profesorė
dr. Toma Birmontienė ir šio fakulteto Tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės katedros docentas
dr. Audrius Pakšas*

S a n t r a u k a

Pastaruju metu valstybės vis dažniau prieglobsčio prašytojams taiko sulaikymo priemones. Neretai kyla ginčų dėl to, ar šių priemonių taikymas prilygsta laisvės atėmimui ir ar šios priemonės teisėtos. Kadangi prieglobsčio prašytojai dažniausiai nėra padarę jokio nusikaltimo, turėtų būti vengiama juos sulaikyti dėl imigracinių priežasčių. Tais atvejais, kai valstybės visgi taiko sulaikymą, turėtų būti atsižvelgiama į specifinius reikalavimus, darančius prieglobsčio prašytojų sulaikymą kokybiškai skirtingą nuo kitų užsieniečių administracinio sulaikymo ar sulaikymo už kriminalines veikas. Straipsnyje šie reikalavimai analizuojami išsamiai apžvelgiant pagrindinius prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimus: sulaikymo sąvoką, sulaikymo teisėtumo reikalavimus, sulaikymo pagrindus, trukmę, procesines sulaikymo garantijas, sulaikymo sąlygoms keliamus reikalavimus bei specifinius sulaikymo atvejus, susijusius su nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymu ir sulaikymu oro uostuose. Šie reikalavimai nagrinėjami remiantis tarptautiniais ir regioniniais žmogaus teisių dokumentais bei institucine praktika. Nemažai dėmesio straipsnyje skiriama Europos valstybių praktikai šioje srityje.

I v a d a s

Pripažįstama, kad teisė į asmens laisvę yra esminė žmogaus teisė. Ją užtikrina daugelis tarptautinių ir regioninių dokumentų bei valstybių nacionalinė teisė. Ji apima apsaugą nuo neteisėto laisvės atėmimo ir taikoma visiems valstybės teritorijoje ar jos jurisdikcijoje esantiems asmenims: valstybės piliečiams, asmenims be pilietybės ir užsienio valstybės piliečiams. Tačiau laisvė nuo sulaikymo nėra absoliuti, kadangi leidžiama sulaikyti asmenį, pažeidusį valstybės įstatymus. Jau vien sulaikymo už teisės pažeidimus teisėtumas neretai ginčijamas nacionaliniuose ir tarptautiniuose teismuose, todėl tema aktuali ir problemiška. Tačiau šiame straipsnyje bus nagrinėjamas tik užsieniečių sulaikymas dėl imigracinių priežasčių, susijęs su specifine problema – prieglobsčio prašytojų¹ sulaikymu. Sulaikymas prie-

¹ Prieglobsčio prašytojais šiame straipsnyje vadinami asmenys, atvykę į valstybę ieškoti prieglobsčio nuo persekiojimo pagal 1951 m. Jungtinių Tautų konvenciją dėl pabėgėlių statuso arba dėl kitų priežasčių, dėl kurių jiems reikia valstybės apsaugos.

globsčio prašytojams iš esmės gresia dviem atvejais: atvykstant į šalį ir pateikiant prieglobsčio prašymą bei atsisakius patenkinti prašymą ir laukiant išsiuntimo. Nors neteisėtai į šalį atvykę užsieniečiai tam tikrais atvejais gali būti sulaikomi dėl imigracinių priežasčių, prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių padėtis yra visiškai skirtinga. Taip yra todėl, kad dėl kilmės šalyje¹ susiklosčiusių aplinkybių jie gali būti priversti neteisėtai kirsti prieglobsčio valstybės sieną, siekdami išvengti persekiojimo. Todėl 1951 m. Jungtinių Tautų konvencijos „Dėl pabėgėlių statuso“ (toliau – 1951 m. konvencija) 31 straipsnis esant tam tikroms aplinkybėms draudžia bausti pabėgėlius už neteisėtą atvykimą į šalį (t. y. be galiojančio kelionės dokumento ar vizos), tuo tarpu kai kitų užsieniečių atžvilgiu toks baudimas būtų pateisinamas. Atsižvelgiant į tai, kad dauguma prieglobsčio prašytojų nėra įvykdę ir nėra įtariami įvykdę jokios baudžiamosios veikos, valstybių praktikoje vis dažniau taikomos sulaikymo priemonės kelia didelį susirūpinimą tiek dėl jų teisės į laisvę užtikrinimo, tiek dėl sulaikymo sąlygų.

Šio straipsnio tikslas – apžvelgti pagrindinius prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimus, siekiant pabrėžti specifinį šio sulaikymo pobūdį ir jam keliamus reikalavimus. Taikant lyginamąjį, sisteminį, analitinį bei kitus metodus straipsnyje tiriamas pagrindinis objektas – tarptautinis ir regioninis prieglobsčio prašytojų sulaikymo teisinis režimas ir institucinė praktika šioje srityje. Nagrinėjama tema įvairiais aspektais nemažai analizuota užsienio autorių, tačiau pastaruoju metu autorei neteko susipažinti su jokia išsamia studija, kuri atspindėtų naujausią, su šia tema susijusią jurisprudenciją ir teisės raidą. Lietuvoje ši tema nebuvo išsamiai nagrinėta, nors kai kuriuos užsieniečių administracinio sulaikymo klausimus Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos požiūriu nagrinėjo dr. D. Jočienė. Atliktas tyrimas gali būti naudingas institucijoms ir teismams, sprendžiantiems prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimus Lietuvoje, prieglobsčio prašytojų teisių gynėjams bei studijuojantiems Pabėgėlių teisę aukštosiose mokyklose.

Prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąvoka tarptautinėje ir valstybių nacionalinėje teisėje

Tarptautinėje teisėje nėra jokios tarptautinės sutarties, kuri specifiskai reglamentuotų prieglobsčio prašytojų sulaikymą, todėl nėra ir tarptautiniu mastu priimtose įpareigojančios prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąvokos. Nepaisant to, svarbu nustatyti, kas vadinama sulaikymu, kadangi neretai ginčijama, jog asmuo yra sulaikytas siekiant pateisinti procesinių garantijų netaikymą. Be to, prieglobsčio prašytojų sulaikymas neretai yra specifinės formos, kuri griauja nusistovėjusius asmenų sulaikymo stereotipus (pvz., prieglobsčio prašytojų laikymas įvairiuose centruose, oro uostų tranzito zonose ir panašiose vietose, kurios nėra pripažįstamos *per se* įkalinimo ar laisvės atėmimo vietomis), todėl kelia nemažai ginčų valstybių, nelinkusių pripažinti tokius asmens laisvės apribojimo atvejus sulaikymu, praktikoje.

Nesant specifinės įpareigojančios prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąvokos jai atskleisti tenka vadovautis analogija. Žmogaus teisių komitetas, įsteigtas pagal Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto (toliau – Tarptautinis paktas) 28 straipsnį Generaliniame komentare Nr. 8 teigė, kad „valstybės, Tarptautinio pakto narės, sulaikymą suprato siaurai, o Komitetas laikosi nuomonės, kad 9 straipsnio 1 dalis² taikoma visoms laisvės atėmimo rūšims, tiek baudžiamosiose bylose, tiek kitais atvejais, pavyzdžiui, psichinės ligos, valkavimo, narkotikų vartojimo, švietimo tikslais ar **imigracijos** kontrolės tikslais (paryškinta autorės) [1, p. 9]. 1990 m. Jungtinių Tautų taisyklių „Dėl nepilnamečių, iš kurių atimta laisvė, apsaugos“ (toliau – Sulaikytų nepilnamečių apsaugos taisyklės) 11 (b) punkte teigiama, kad „laisvės atėmimas apima bet kokią sulaikymo ar įkalinimo formą arba asmens patalpinimą į viešą ar privačią priežiūros instituciją, iš kurios asmeniui neleidžiama išvykti savo valia bet

¹ Kilmės šalimi šiame straipsnyje vadinama valstybė, kurios pilietybę turi užsienietis, arba, jeigu jis neturi pilietybės, nuolatinės gyvenamosios vietos valstybė.

² 9 straipsnio 1 dalis: „Kiekvienas žmogus turi teisę į laisvę ir asmens neliečiamybę. Niekas negali būti savavališkai sulaikytas arba laikomas suimtas. Niekam neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir remiantis tokia procedūra, kuriuos yra nustatęs įstatymas“.

kurios teisminės, administracinės ar kitokios viešosios valdžios įsakymu (nurodymu)“ [2]. Šios taisyklės nėra įpareigojančio pobūdžio, tačiau atspindi valstybių konsensumą tam tikrais minimalių principų, kurių turėtų būti laikomasi, klausimais.

Nors tarptautinių organų praktikos prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimu yra ne daug, Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – Žmogaus Teisių Teismas) praktika taikant Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 5 straipsnį pateikia tam tikras sulaikymo sąvokos gaires. Nagrinėdamas bylas dėl sulaikymo Žmogaus Teisių Teismas pirmiausia bando atsakyti į klausimą, ar buvo „laisvės atėmimas“ ir tik nustačius laisvės atėmimą sprendžiamas klausimas, ar toks atėmimas buvo teisėtas, t. y. ar toks laisvės atėmimas numatytas pagal kurį nors iš pagrindų, kuriuos leidžia šis straipsnis, ir ar sulaikymas buvo vykdomas „pagal procedūrą, numatytą įstatymu“. Nustatyti, kas laikoma sulaikymu, yra itin svarbu taikant 5 straipsnį, kadangi šiame straipsnyje įtvirtintos garantijos nebus taikomos, jeigu asmens laisvės apribojimas neprilygsta sulaikymui. Ir nors 5 straipsnis nepateikia sulaikymo apibrėžimo, tačiau jame kalbama apie „laisvės atėmimą“, o ne vien tik „judėjimo laisvės apribojimą“. Tuo šis straipsnis skiriasi nuo Europos žmogaus teisių konvencijos 4 protokolo 2 straipsnio, numatančio judėjimo laisvės apribojimus valstybės saugumo, viešosios tvarkos ir kitais sumetimais. Remiantis Žmogaus Teisių Teismo praktika galima teigti, kad bet koks laisvės apribojimas, kuris yra daugiau nei judėjimo laisvės apribojimas, gali būti laikomas sulaikymu [3]. Be to, 5 straipsnis skirtas asmens fizinei laisvei reglamentuoti. Pagal 5 straipsnį vien tik laisvės apribojimas nebūtinai bus pripažįstamas sulaikymu. Byloje *Guzzardi prieš Italiją*, kuri nebuvo susijusi su prieglobsčio prašytojais, tačiau joje pateikiamas aiškinimas, ką reikėtų vadinti sulaikymu, Žmogaus Teisių Teismas nusprendė, kad namų areštas nedidelėje saloje prilygo laisvės atėmimui, nes buvo atsižvelgta į tai, kad asmeniui skirta erdvė buvo itin ribota, jo socialiniai kontaktai buvo taip pat riboti, jis buvo nuolatos stebimas, o laikotarpis, kurį buvo taikomos šios priemonės, viršijo 16 mėnesių [4, § 95]. Teismas pripažino, kad vertinant visus šiuos faktus atskirai, nebūtų įmanoma kalbėti apie „laisvės atėmimą“, tačiau vertinant juos kartu jiems gali būti taikomas šios konvencijos 5 straipsnis [4, § 95]. Byloje *Amuur prieš Prancūziją* Žmogaus Teisių Teismas teigė, kad „siekiant nustatyti, ar kažkam buvo atimta laisvė 5 straipsnio prasme, pirmiausia turi būti nagrinėjama konkreti asmens padėtis, taip pat turi būti atsižvelgta į keletą kriterijų: ginčijamos priemonės tipą, trukmę ir įgyvendinimo būdą. Skirtumas tarp laisvės apribojimo ir laisvės atėmimo pasireiškia ne savo pobūdžiu ar turiniu, bet intensyvumu laipsniu“ [5, § 42]. Ši byla buvo susijusi su prieglobsčio prašančiais Somalio piliečiais, kurie lėktuvu iš Sirijos atvyko į Prancūziją. Kadangi jų pasai buvo suklastoti, pasienio policija neįleido jų į šalį ir sulaikė juos oro uosto tranzito zonoje, kol Vidaus reikalų ministras priims sprendimą. Jie buvo laikomi oro uosto tranzito zonoje apie 20 dienų, vėliau išsiųsti į Siriją, kaip saugią trečiąją šalį. Visą sulaikymo laikotarpį pareiškėjai buvo griežtai policijos prižiūrimi ir jiems nebuvo teikiama nei teisinė, nei socialinė parama. Prancūzijos Vyriausybė laikėsi nuomonės, kad šių prieglobsčio prašytojų laisvės apribojimas oro uosto tranzito zonoje neprilygsta sulaikymui, nes pareiškėjai bet kada gali išvykti iš šalies, taip pakeisdami savo padėtį. Žmogaus Teisių Teismo tokia motyvacija nepatenkino ir jis nusprendė, kad „vien tai, jog prieglobsčio prašytojai galėjo savanoriškai išvykti iš šalies, kurioje jie norėjo gauti prieglobstį, nepaneigia to, kad jų laisvė buvo atimta“ [5, § 48]. Negana to, Žmogaus Teisių Teismas pabrėžė, kad „ši išvykimo iš šalies galimybė tampa tik teorine, jeigu jokia kita šalis nesuteikia apsaugos, kuri būtų panaši į tą apsaugą, kurią pareiškėjas tikisi rasti valstybėje, kurioje ieško prieglobsčio“ [5, § 48]. Todėl atsižvelgdamas į ilgą laikotarpį, kurį pareiškėjai buvo laikomi sulaikyti, Žmogaus Teisių Teismas nusprendė, kad jų judėjimo laisvės apribojimas prilygo laisvės atėmimui pagal 5 straipsnį.

Sprendžiant klausimą, ar prieglobsčio prašytojams valstybių praktikoje taikomi apribojimai prilygsta sulaikymui, galima vadovautis ir Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisarų (toliau – JTVPK) gairėmis „Dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo“, kuriose sulaikymas apibrėžiamas kaip „asmens laikymas ribotoje erdvėje, įskaitant kalėjimus, uždaras stovyklas, sulaikymo vietas ar oro uostų tranzito zonas, kur asmens judėjimo laisvė yra iš esmės apribota, ir kai vienintelė galimybė palikti šią apribotą erdvę yra išvykti iš valstybės teritorijos“ [6].

Nors neįpareigojančio pobūdžio, ši sąvoka grindžiama įvairių tarptautinių susitarimų nuostatomis, taip pat įvairių organų, prižiūrinčių šių susitarimų vykdymą, praktika (pvz., Žmogaus teisių komiteto, Žmogaus Teisių Teismo). Be to, šiuo metu esama bandymų apibrėžti prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąvoką įpareigojančio pobūdžio dokumente. Europos Sąjungoje Komisijos pasiūlymas „Dėl Tarybos direktyvos, nustatančios pabėgėlio statuso suteikimo ir atšaukimo valstybėse narėse minimalius standartus“ sulaikymą apibrėžia kaip „valstybės narės vykdomą prieglobsčio prašytojo patalpinimą į ribotą erdvę, tokią kaip kalėjimai, sulaikymo vietos ar oro uostų tranzito zonos, kurioje jo judėjimo laisvė yra iš esmės suvaržyta“ [7, 2 str.]. 2002 m. balandžio 24 d. pasiūlymas „Dėl Tarybos direktyvos dėl minimalių prieglobsčio prašytojų priėmimo valstybėse narėse standartų“ apibrėžia sulaikymą kaip „valstybės narės vykdomą prieglobsčio prašytojo patalpinimą į specialią vietą, kurioje pareiškėjui netaikoma judėjimo laisvė“ [8, 2 (k) str.]. Matyti, jog ši sąvoka beveik identiška JTVPK prieglobsčio prašytojų sulaikymo gairėse pateiktai sąvokai.

Valstybių praktikoje yra įvairių sulaikymo sąvokų. Pavyzdžiui, Austrijos Užsieniečių įstatyme sulaikymas apibrėžiamas kaip „asmens laikymas areštavus su sąlyga, kad toks veiksmas būtinas kaip procesinė saugumo priemonė, susijusi su uždraudimu gyventi šalyje, sprendimu dėl išsiuntimo, kol jie bus įvykdyti, arba su saugumo priemonėmis dėl deportacijos, priverstinio išsiuntimo ar tranzito [9, 61(1) str.].

Sulaikymo teisėtumas

Dauguma sulaikymo klausimus reglamentuojančių tarptautinių teisės aktų numato tam tikrus reikalavimus, kad sulaikymas būtų laikomas teisėtu, t. y. toks sulaikymas turi būti vykdomas pagal įstatymo nustatytą tvarką ir įstatymo numatytais pagrindais¹. Ką gi reiškia sulaikymas pagal įstatymą? Ar „įstatymas“ suprantamas plačiąja prasme, apimant bet kurį tarptautinį ar nacionalinį teisės aktą, ar turėtų būti aiškinamas siauriau? Šiuo atveju kalbama apie valstybės nacionalinę teisę, ir būtinas įstatymo lygmens teisės aktas, kuris numatyti sulaikymo galimybę. Numatyti galimybę sulaikyti asmenį žemesnės teisinės galios akte (pvz., poįstatyminiame akte, ministro instrukcijoje, ministerijos ar departamento įsakyme ir pan.) nėra tinkama. Be to, taip pat netinka numatyti prieglobsčio prašytojų sulaikymo galimybę baudžiamajame įstatyme atsižvelgiant į tai, kad jie sulaikomi ne dėl neteisėtos veikos padarymo. Todėl valstybių praktikoje prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimai dažniausiai reglamentuojami užsieniečių prieglobsčio įstatymuose. Pavyzdžiui, Austrijoje, Norvegijoje, Danijoje, Belgijoje sulaikymo klausimai įtraukti į Užsieniečių įstatymo turinį. Jeigu sulaikymas nenumatytas nacionaliniuose įstatymuose, jo vykdymas gali būti laikomas neteisėtu, kaip pripažino Žmogaus Teisių Teismas *Amuur* byloje, nes tuo metu Prancūzijos įstatymai nenumatė sulaikymo oro uosto tranzito zonoje galimybės. Šioje byloje buvo nustatyta, kad užsieniečių sulaikymą tranzito zonoje reglamentavo tik neskelbtos Vidaus reikalų ministro instrukcijos atitinkamoms policijos institucijoms, kurių tikslas buvo nustatyti imigracinės kontrolės oro uostuose gaires. Instrukcijose nebuvo numatytos sulaikymo garantijos, pavyzdžiui, teismo atliekamas sulaikymo teisėtumo patikrinimas, vertėjo ar gydytojo pagalba bei galimybė susisiekti su teisininku. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes Žmogaus Teisių Teismas nustatė, kad Prancūzijos teisės aktai, taikyti šiuo atveju, nepakankamai garantavo asmens teisę į laisvę, todėl konstatavo EŽTK 5 straipsnio 1 dalies pažeidimą. Be to, svarbu, kad įstatymas būtų prieinamas individui ir suformuluotas pakankamai aiškiai, tai leistų individui atitinkamai planuoti savo elgesį.

Taigi, jeigu sulaikymo galimybė numatyta įstatymo lygmens teisės aktu, ką reiškia „pagal įstatymu numatytą procedūrą“? Žmogaus Teisių Teismas byloje *Conka prieš Belgiją* teigė, kad „kai keliamas klausimas dėl sulaikymo teisėtumo, įskaitant klausimą, ar buvo laikytasi įstatymo numatytos procedūros, minėtoji konvencija iš esmės nurodo ne tik pareigą

¹ Žr. Tarptautinio pakto 9 straipsnio 1 dalis, Vaiko teisių konvencijos 37 straipsnio b punktas, EŽTK 5 straipsnio 1 dalis, JTVPK Vykdomojo komiteto išvados Nr. 44 b punktas, Jungtinių Tautų kodekso dėl sulaikytų asmenų apsaugos 2 principas.

laikytis materialinės ir procesinės nacionalinės teisės nuostatų, tačiau taip pat reikalauja, kad laisvės atėmimas turėtų būti vykdomas atsižvelgiant į 5 straipsnio tikslą – apsaugoti individus nuo savivalės“ [10, § 39]. Taigi EŽTK, skatindama laikytis nacionalinio įstatymo, papildomai reikalauja nepažeisti 5 straipsnio tikslo [5, § 50; 11, § 54; 12, § 118; 10, § 39]. Todėl galima teigti, kad sulaikymo teisėtumas šiuo požiūriu apima du aspektus. Pirmia, vykdamas sulaikymą turi būti laikomasi nacionaliniame įstatyme, kuris turi būti pats teisėtas, numatytos procedūros, antra, sulaikymas gali būti taikomas tik tokiu būdu, kuris nepažeidžia 5 straipsnio tikslo. Panašiai ir byloje *Albert W. Mukong prieš Kamerūną* Žmogaus Teisių komitetas teigė, kad Tarptautinio pakto 9 straipsnio 1 dalies rengimo istorija patvirtina, jog „savavališkumas“ negali būti tapatinamas su elgesiu, „nukreiptu prieš įstatymą“, tačiau turi būti aiškinamas daug plačiau, apimant netinkamumą, neteisėtumą, tikėtinumo stokos ir teisingo teismo proceso elementus [13, § 9.8]. Pirmuoju atveju gali susidaryti situacija, kai sulaikymo galimybė numatyta įstatyme, tačiau kompetentingos institucijos šią galimybę taiko netinkamai. Galima pateikti keletą pavyzdžių, kai Žmogaus Teisių Teismas pripažino pareigūnų ar institucijų savavališkumą, lėmusį sulaikymo neteisėtumą. Pavyzdžiui, užsieniečio ekstradicijos byloje *Bozano prieš Prancūziją* Žmogaus Teisių Teismas numatė, kad teisėtumas reiškia savavališkumo nebuvimą [11, § 59], o šioje byloje Prancūzijos veiksmai sulaikant ir išduodant pareiškėją buvo neleistini pagal 5 straipsnį, atsižvelgiant į sulaikymo slaptumą ir pareiškėjo sulaikymo būdą. Italijos pilietis Bozano, nuteistas „už akių“ Italijoje ir prisiglaudęs Prancūzijoje, buvo slapta suimtas šioje šalyje ir nepažymėta policijos mašina išvežtas į Šveicariją, kuri išdavė jį Italijos teisėsaugos institucijoms. Prieglobsčio prašytojų byloje *Conka prieš Belgiją* keturių roma tautybės slovakų atžvilgiu Belgijos policijos pareigūnai panaudojo apgaulę iškviesdami pareiškėjus „papildyti bylas dėl prieglobsčio“, tačiau jiems atvykus jie buvo nedelsiant sulaikyti išsiuntimo iš šalies tikslu. Žmogaus Teisių Teismas nepripažino tokių priemonių teisėtomis [10, § 42]. Antruoju atveju siekiant įvertinti, ar sulaikymas nebuvo savavališkas, būtina atlikti vadinamąjį proporcingumo testą. Sulaikymas negali būti taikomas tiesiog savavališkai, bet turi būti grindžiamas tam tikrais įrodymais, kuriais remiantis jis būtų pateisinamas. Sprendžiant, ar prieglobsčio prašytojo sulaikymas būtinas, turi būti atsižvelgta į tai, ar protinga tai daryti ir ar tai proporcinga tikslams, kurių siekiama. Taigi proporcingumo reikalavimo esmė yra įvertinti, ar taikomos priemonės pateisina tikslus. Pavyzdžiui, ar prielaida, kad asmuo gali pasišalinti iš apgyvendinimo vietos ir bandyti patekti į kitą valstybę, yra tokia rimta, kad būtina sulaikyti prieglobsčio prašytoją. Kartais proporcingumas siejamas su būtinybe, kitaip tariant, sulaikymas bus pateisinamas tik tada, jeigu jis būtinas atsižvelgiant į specifinius individualaus atvejo faktus [10, § 53]. Panašiai ir JTVPK vykdomojo komiteto išvadoje Nr. 44¹ reikalaujama, kad sulaikymas būtų būtinas siekiant tam tikrų tikslų. Valstybių nacionalinėje teisėje, pavyzdžiui, Suomijoje sulaikant užsieniečių turi būti laikomasi proporcingumo principo, t. y. užsieniečio teisės negali būti apribotos labiau nei būtina [14]. Tai, kad sulaikyti būtina, įmanoma nustatyti tik kiekvienu konkrečiu atveju, t. y. vienam prieglobsčio prašytojui konkrečioje situacijoje sulaikymas bus būtinas, tačiau kito tokioje pačioje padėtyje esančio prieglobsčio prašytojo sulaikymas visiškai nereikalingas. Todėl galima teigti, kad sulaikymas, neįvertinus konkrečiu atveju, ar jis būtinas ir proporcingas tikslams, kurių juo siekiama, būtų laikomas savavališku.

Sulaikymo pagrindai

Nors teisė į asmens laisvę nėra absoliuti, asmuo gali būti sulaikytas tik išimtiniais atvejais. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas yra specifiskas, kadangi sulaikoma ne dėl įvykdyto pažeidimo ar nusikaltimo, o dėl specifinių priežasčių, susijusių su prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūra. Atitinkamai skiriasi ir sulaikymo tvarka, taigi prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimai sprendžiami ne baudžiamąja, bet administracine tvarka.

Tarptautiniai teisės aktai dažniausiai nenumato pagrindų, kuriais asmuo gali būti sulai-

¹ JTVPK vykdomojo komiteto išvados nėra įpareigojančio pobūdžio, tačiau įtvirtina valstybių, komiteto narių, *opinio juris*.

komas, sąrašo. Juose tiesiog įtvirtinama teisė į asmens laisvę. Tačiau kaip ir bet kurie kiti žmogaus teisių apribojimai, o ypač atsižvelgiant į fundamentalų teisės į asmens laisvę pobūdį, asmens laisvės apribojimo atvejai praktikoje turėtų būti aiškinami ir taikomi griežtai ir siauriau. Visgi keletas tarptautinių bei regioninių teisės aktų įtvirtina išsamius sulaikymo pagrindų sąrašus. Pavyzdžiui, EŽTK 5 straipsnis tokį sąrašą įtvirtina, tačiau jame tik vienas pagrindas specifiskai susijęs su prieglobsčio prašytojais arba asmenimis, kurių prašymai buvo atmesti ir kurie laukia išsiuntimo. EŽTK 5 straipsnio 1 dalies f punktas leidžia sulaikymą, „kai asmuo teisėtai sulaikomas ar suimamas dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį, arba kai yra pradėtas jo deportavimo ar išdavimo kitai valstybei procesas“. Šie atvejai patvirtina, kad prieglobsčio prašytojams sulaikymas gali būti taikomas tik tada, kai atvykus į valstybės teritoriją, pateikus prieglobsčio prašymą ir jį išnagrinėjus atsisakoma jį patenkinti ir gresia išsiuntimas. Taikydamas šiuos pagrindus Žmogaus Teisių Teismas pirmiausia atsižvelgs į tai, ar sulaikymo tikslas konkrečioje byloje iš tiesų buvo užkirsti kelią užsieniečiui patekti į šalį be leidimo arba užtikrinti jo išsiuntimą ar ekstradiciją. Remiantis Žmogaus Teisių Teismo praktika, sulaikymas išsiuntimo įvykdymo tikslu gali būti pripažintas neprieštaraujančiu 5 straipsnio 1 dalies f punktui, jei buvo imtasi veiksmų asmenį išsiųsti [12, § 112]. Tai reikėtų, kad išsiuntimo procedūra jau turi būti prasidėjusi. Tačiau, kita vertus, jeigu tokia procedūra vykdoma netinkamai, sulaikymas gali nebeatitikti reikalavimų. Indijos pilietis Chahalas buvo sulaikytas Jungtinėje Karalystėje išsiuntimo tikslu. Jis buvo pateikęs prieglobsčio prašymą ir buvo sulaikytas visą prieglobsčio procedūros vykdymo laikotarpį, remiantis tuo, kad kėlė rimtą pavojų nacionaliniam saugumui [12, § 43]. Prieglobsčio procedūra truko ilgiau nei 3,5 metų. Tačiau Žmogaus Teisių Teismas nepripažino konvencijos 5 straipsnio 1 straipsnio f dalies pažeidimo. Teismas pripažino, kad Chahalo sulaikymo trukmė neabejotinai kelia susirūpinimą, tačiau atsižvelgiant į bylos aplinkybes ir faktus, t. y., kad nacionalinės valdžios institucijos išsiuntimo procedūros metu veikė su tinkamu rūpestingumu ir kad buvo pakankamai garantijų, saugančių nuo savavališko laisvės atėmimo, jo sulaikymas atitiko 5 straipsnio 1 dalies f punkto reikalavimus [12, § 123]. 2002 m. pradžioje priimtame sprendime Chalalo byloje Žmogaus Teisių Teismas teigė, kad „būtina prisiminti, jog išimčių dėl teisės į laisvę, kurias numato 5 straipsnio 1 dalis, sąrašas yra išsamus, ir kad bet koks aiškinimas turi atitikti šios dispozicijos tikslą“ [10, § 42].

Įdomu pažymėti, kad nors EŽTK numato vienintelį pagrindą sulaikyti prieglobsčio prašytoją, specifinis dokumentas – JTVPK Vykdomojo komiteto išvada Nr. 44 numato daug platesnes sulaikymo galimybes. Remiantis šia išvada, prieglobsčio prašytojai gali būti sulaikyti, kai reikia:

- a) patvirtinti asmens tapatybę;
- b) nustatyti motyvus, kuriais grindžiamas prieglobsčio prašymas ar prašymas dėl pabėgėlio statuso;
- c) nagrinėti atvejus, kai prieglobsčio prašytojai ar pabėgėliai sunaikino savo kelionės dokumentus ir/arba asmens tapatybę patvirtinančius dokumentus arba naudojo suklastotais dokumentais, siekdami suklaidinti valstybės, kurioje jie ketina prašyti prieglobsčio, pareigūnus;
- d) užtikrinti nacionalinį saugumą ar viešąją tvarką.

Pirmuoju atveju reikėtų pažymėti, kad vien tai, jog prieglobsčio prašytojas neturi asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų, nebūtinai reiškia, jog jis gali būti sulaikytas. Šiuo atveju svarbu atsižvelgti į tai, kad dauguma prieglobsčio prašytojų yra priversti išvykti be dokumentų arba neturi galimybių gauti dokumentus iš savo kilmės valstybės valdžios institucijų, nes bijo jų persekiojimo. Antruoju atveju prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikomas pirminės apklausos metu, kai siekiama nustatyti, kodėl jis pateikė prieglobsčio prašymą, tačiau tai netaikoma tolesnio prašymo nagrinėjimo metu. Taigi šis pagrindas negali būti taikomas visos prieglobsčio procedūros laikotarpiu. Trečiuoju atveju tam, kad šis pagrindas galėtų būti taikomas, turi būti nustatyta, kad pareiškėjas siekia suklaidinti pareigūnus. Todėl šis pagrindas neturėtų būti taikomas prieglobsčio prašytojams, kurie atvyksta be dokumentų, negalėdami jų gauti kilmės valstybėje. Paskutinis atvejis gali būti taikomas ne šiaip prevencinėms priemonėms imtis, siekiant kolektyviai sulaikyti prieglobsčio prašytojus, nes,

pavyzdžiui, didelis jų skaičius valstybėje gali destabilizuoti padėtį toje šalyje, bet kai individualaus asmens veika liudija apie padarytus teisės pažeidimus, galinčius suponuoti išvadą, jog toks asmuo yra pavojingas valstybės saugumui ar viešajai tvarkai. Pavyzdžiui, Belgijoje Užsieniečių įstatymas numato prieglobsčio prašytojų sulaikymą viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo pagrindais [15, 29(5) str.]. „Viešosios tvarkos“ išlyga įtvirtinta taip pat ir 1951 m. konvencijos 32 straipsnyje. Nors jos reikšmė nei šioje konvencijoje, nei Vykdomojo komiteto išvadoje nebuvo aiškiai apibrėžta, valstybių praktika ir konvencijos parengiamieji dokumentai (*travaux preparatoires*) patvirtina, kad šie atvejai susiję su sunkių nusikaltimų padarymu. Pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojų sulaikymas dėl paprasčiausios vagystės būtų per platus „viešosios tvarkos“ aiškinimas tarptautinių standartų kontekste.

Tačiau vien šių pagrindų buvimas neleidžia teigti, kad šiais atvejais bus sulaikoma automatiškai, nes tokiu atveju būtų ignoruojamas minėtasis proporcingumo reikalavimas. Taip pat akivaizdu, kad nė vienas iš išvardytųjų pagrindų nenumato galimybės sulaikyti prieglobsčio prašytoją visam prieglobsčio procedūros laikotarpiui vien dėl neteisėto atvykimo į šalį. Tai susiję su 1951 m. konvencijos 31 straipsnio reikalavimais. Šis straipsnis taip pat numato, kad prieglobsčio prašytojams neturėtų būti taikomi judėjimo laisvės apribojimai, išskyrus tuos, kurie būtini, ir tik tol, kol bus nustatytas jų buvimo šalyje teisėtumas.

Europos Sąjungos Komisijos pasiūlymas „Dėl Tarybos direktyvos, nustatančios pabėgėlio statuso suteikimo ir atšaukimo valstybėse narėse minimalius standartus“ taip pat įtvirtina nuostatą, kad paprastai prieglobsčio prašytojas negali būti sulaikomas vien tik dėl to, kad jis prieglobsčio prašytojas ir kad turi būti nagrinėjamas jo prieglobsčio prašymas [7, 11(1) str.]. Kita vertus, pripažįstamas valstybių narių poreikis sulaikyti kai kuriuos prieglobsčio prašytojus. Pasiūlymo 11 straipsnio 2 dalyje išvardijami sulaikymo pagrindai ir reikalaujama, kad sulaikoma būtų tik pagal įstatymą ir tik tol, kol tai būtina. Remiantis pasiūlymu, valstybėse narėse galima sulaikyti prieglobsčio prašytoją siekiant priimti sprendimą dėl šių aplinkybių:

- a) patikslinti ar patvirtinti asmens tapatybę arba tautybę;
- b) nustatyti tapatybę ar tautybę tais atvejais, kai asmuo sunaikino ar atsikratė savo kecionės ir/arba tapatybę patvirtinančių dokumentų arba atvykdamas į valstybę narę naudojami suklastotais dokumentais, siekdamas suklaidinti valdžios institucijas;
- c) nustatyti motyvus, kuriais grindžiamas prieglobsčio prašymas, jeigu šios aplinkybės priešingu atveju bus prarastos;
- d) procedūros, kuria sprendžiama apie asmens teisę įvažiuoti į teritoriją, metu.

Komisijos pasiūlymo aiškinamasis memorandumas šių pagrindų detaliau neaiškina, o kol pasiūlymas nepriimtas ir nėra jo taikymo praktikos, bet koks aiškinimas būtų tik teorinis. Visgi kai kuriuos iš šių pagrindų įmanoma aiškinti jau dabar, nes, pavyzdžiui, pati d punkto formuluotė leidžia daryti išvadą, kad kalbama apie sulaikymo atliekant pasienio procedūras atvejus, todėl sulaikymas prieglobsčio procedūros metu, kai prašymas nagrinėjamas iš esmės, remiantis šiuo pagrindu nebūtų pateisinamas. Šis punktas kelia tam tikrą susirūpinimą, nes manoma, kad toks neapibrėžtas pagrindas valstybių narių praktikoje gali lemti prieglobsčio prašytojų sulaikymą visam prieglobsčio procedūros pasienyje laikotarpiui, o tai prieštarautų laisvės apribojimo siaurinamajam aiškinimui ir būtų nesuderinama su proporcingumo reikalavimu. Be to, kiltų klausimas dėl šio punkto taikymo praktikos atitikties 1951 m. konvencijos 31 straipsnio nuostatomis ir Vykdomojo komiteto nustatytiems reikalavimams [16, § 22]. Pažymėtina, kad Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija) nenumato jokių specifinių sulaikymo nuostatų. Šios Chartijos 6 straipsnyje įtvirtinta asmens teisė į laisvę yra EŽTK 5 straipsnio atspindys, ir remiantis Chartijos 52 straipsnio 3 dalimi jos prasmė ir apimtis yra tokia pati. Taigi bet kokie šios laisvės apribojimai negali viršyti leistinų pagal EŽTK 5 straipsnį [17, p. 23].

Valstybių praktikoje sulaikymas taip pat numatytas išimtiniais atvejais. Pavyzdžiui, Vokietijoje nesant baudžiamųjų įstatymų pažeidimo prieglobsčio prašytojai nėra sulaikomi, kol priimamas sprendimas dėl jų prieglobsčio prašymo. Išimtis, susijusios su galimybe sulaikyti atliekant prieglobsčio procedūrą oro uoste (t. y., kai prieglobsčio prašytojai faktiškai sulaikomi procedūros metu ir neigiamo sprendimo atveju – kol bus įvykdytas sprendimas), taip pat

Prieglobsčio procedūros įstatymo 14 straipsnio 4 dalies numatytais atvejais, t. y. kai užsieniečiai pateikia prašymus dėl prieglobsčio jau būdami sulaikyti dėl kitų priežasčių [18, p. 1361]. Dar vienas pagrindas – kai prieglobsčio prašytojai sulaikomi, jeigu jų prašymas dėl prieglobsčio buvo atmestas, ir jie atsisako savanoriškai išvykti, todėl būtina vykdyti priverstinį išsiuntimą. Norvegijoje prieglobsčio prašytojai gali būti sulaikyti pasienyje, jeigu neįmanoma nustatyti jų tapatybės arba ji neaiški [19, 37 str.]. Airijoje prieglobsčio prašytojai (išskyrus nepilnamečius) gali būti sulaikomi, pavyzdžiui, jeigu yra pagrindo manyti, kad prieglobsčio prašytojas įvykdė sunkų nepolitinio pobūdžio nusikaltimą už buvimo valstybės ribų, siekia išvengti išsiuntimo iš valstybės tuo atveju, jeigu jo prieglobsčio prašymas pagal Dublino konvenciją¹ bus perduotas kitai valstybei [20, 9(8) str.].

Sulaikymo trukmė

Tarptautinė praktika reikalauja, kad sulaikymas truktų kuo trumpiau. Tačiau nėra nustatyta, kokiam konkrečiam laikotarpiui prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikomas, kadangi tai susiję su individualaus atvejo aplinkybėmis. Taigi nustatyti bendrus terminus šiuo atveju netiktų. Visgi atsižvelgiant į tai, kad sulaikymas yra rimta vienos iš pagrindinių žmogaus teisių – teisės į laisvę apribojimas, jis turėtų trukti tik tol, kol tai yra būtina, siekiant tų tikslų, kuriais taikomos šios priemonės. Kadangi sulaikymas gali būti taikomas tik esant tam tikriems pagrindams, jiems išnykus, asmuo turėtų būti nedelsiant paleistas iš sulaikymo vietos. Dėl šios priežasties kai kuriuose tarptautiniuose teisės aktuose reikalaujama, kad sprendimas dėl prieglobsčio prašytojo sulaikymo būtų reguliariai peržiūrimas [21, 11(3) princ.]. Tokia sulaikymo būtinybės kontrolė yra dar vienas požymis, darantis prieglobsčio prašytojų sulaikymą kokybiškai skirtingą nuo sulaikymo baudžiamųjų įstatymų nustatyta tvarka, kai asmens laisvė atimama tiek, kiek numato teismo paskirta sankcija už tam tikro nusikaltimo padarymą, nebent atsirastų priežasčių paleisti asmenį anksčiau laiko.

EŽTK 5 straipsnis taip pat nenumato sulaikymo terminų. Tačiau nekelia abejonių tai, kad sulaikymas negali būti neterminuotas. Tai kyla iš 5 straipsnio 1 dalies f punkto formuluotės, kuri, nors ir neįtvirtina maksimalaus sulaikymo termino, mini kokybiškai apribotą laikotarpį, t. y. „užkertant kelią neteisėtai patekti į šalį“ ir „kai imamas veiksmų asmenį išsiųsti“. Prieglobsčio prašytojų, kurie dar tik laukia sprendimo dėl prieglobsčio, atveju, atsižvelgiant į tai, kad kalbama apie „kelio užkirtimą neteisėtai patekti į šalį“, galima teigti, jog sulaikymas galimas tik tada, kai dar neišspręstas jo įleidimo į šalį klausimas ir iki tol, kol priimamas sprendimas dėl asmens įleidimo į valstybės teritoriją. Jeigu prieglobsčio prašytojui buvo leista įvažiuoti į šalį, jo sulaikymas prieglobsčio procedūros metu remiantis šiuo pagrindu, neatrodytų pateisinamas, nes asmuo jau yra patekęs į šalies teritoriją, todėl „kelio užkirtimas neteisėtai į ją patekti“ natūraliai nebetenka prasmės. Čia reiktų pabrėžti, kad ši nuostata nereiškia, jog valstybė gali sulaikyti asmenį siekdama užkirsti kelią savanoriškai išvykti iš savo teritorijos į kitą šalį [22, p. 171]. Antrasis terminas yra dar mažiau aiškus, tačiau akivaizdu, kad jei buvo imtasi tam tikrų veiksmų asmenį išsiųsti ir išsiųsti nepavyko, tolesnis asmens sulaikymas vargu ar būtų pateisinamas. Kita vertus, Žmogaus Teisių Teismas pritaria nuomonei, kad prieglobsčio prašytojo laisvės apribojimas neturėtų būti taikomas per daug ilgai, nes kitaip jis pavirsta laisvės atėmimu [5, § 43]. Sulaikymo terminas buvo ginčijamas ir byloje *Chahal prieš Jungtinę Karalystę*, nes pareiškėjas buvo sulaikytas beveik 4 metus, kol buvo nagrinėjamas jo prašymas dėl pabėgėlio statuso. Tačiau šioje byloje Žmogaus teisių teismas nemanė sulaikymo trukmę esant per ilgą, atsižvelgdamas į tai, kad pareiškėjo prašymo motyvai buvo susiję su sudėtingais klausimais, kuriuos reikėjo labai detalai ir atsargiai išnagrinėti [12, § 115].

Valstybių praktikoje sulaikymo terminai nevienodi. Pavyzdžiui, Belgijos užsieniečių įstatymas sieja prieglobsčio prašytojų sulaikymo terminą su „išimtinai būtinu laikotarpiu“, kuris neturi viršyti 2 mėnesių [10, § 25]. Vokietijoje prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai buvo

¹ Konvencija, nustatanti valstybę, atsakingą už vienoje iš Bendrijos valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, priimta 1990 m. birželio 16 d. Dubline.

atmesti, sulaikymas deportacijos tikslu gali trukti iki 2 savaičių su sąlyga, kad pasibaigė savanoriško išvykimo terminas, ir jeigu akivaizdu, kad išsiuntimą galima įvykdyti. Šis terminas gali būti pratęstas iki 6 mėnesių, nebent nustatoma, kad išsiuntimo neįmanoma įvykdyti per artimiausius tris mėnesius ne dėl išsiunčiamo asmens kaltės. Tačiau jeigu užsienietis pats trukdo vykdyti išsiuntimą, sulaikymas gali būti pratęsiamas iki 12 mėnesių, taigi visas sulaikymo laikotarpis laukiant išsiuntimo gali būti iki 18 mėnesių [23, 57(3) str.]. Austrijoje sulaikymas išsiuntimo tikslu negali trukti ilgiau kaip 2 mėnesius [9, 69(2) str.]. Akivaizdu, kad dažniausiai šie terminai susiję su atvejais, kai asmens prašymas dėl prieglobsčio buvo atmestas ir ruošiamasi jį išsiųsti. Norvegijoje prieglobsčio prašytojas negali būti sulaikytas ilgesniam kaip 12 savaičių laikotarpiui. Tačiau tie prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai buvo atmesti, gali būti sulaikyti išsiuntimo tikslu iki 2 savaičių. Šį terminą teismas gali pratęsti 2 savaitėmis, tačiau maksimalus laikotarpis negali viršyti 6 savaičių [19, 41 str.]. Lenkijoje prieglobsčio prašytojai, atvykę į šalį neteisėtai arba neturintys kelionės dokumentų, gali būti sulaikomi iki 90 dienų [24, 59(4) str.].

Procesinės sulaikymo garantijos

Sulaikymo teisėtumas priklauso ne tik nuo materialinių kriterijų atitikimo, bet ir nuo procesinių garantijų suteikimo. Galima būtų išskirti tokias pagrindines procesines garantijas, kurios turi būti taikomos prieglobsčio prašytojams, sulaikytiems prieglobsčio procedūros metu:

a) *Teisė būti supažindintam su sulaikymo priežastimis*¹. Nors Tarptautinio pakto 9 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas reikalavimas supažindinti asmenį su sulaikymo priežastimis ir kaltinimu taikomas tik asmenims, kuriems pateikiami baudžiamieji kaltinimai [1, 1 punkt.], šį reikalavimą pagal analogiją galima taikyti prieglobsčio prašytojų sulaikymo atvejais. Žmogaus teisių teismas šiuo požiūriu teigė, kad konvencijos 5 straipsnio 2 punktą įtvirtina esminę garantiją, kuri yra „sudedamoji 5 straipsnio teikiamos apsaugos schemos dalis“ [10, § 50]. Tarptautinio pakto 9 straipsnio 2 dalies nuostata nedetalizuoja tokio supažindinimo formos, tačiau byloje *Monja Jaona prieš Madagaskarą* Žmogaus teisių komitetas pabrėžė, kad toks supažindinimas turi būti pakankamai detalus dėl faktų ir teisės, kuriais remiantis leidžiama asmenį sulaikyti, siekiant, kad asmuo galėtų nustatyti, ar jo sulaikymas atitinka įstatymą [25]. Be to, supažindinama turi būti ta kalba, kurią asmuo supranta, ir, kaip Žmogaus Teisių Teismas pabrėžė byloje *Fox, Campbell ir Hartley prieš Jungtinę Karalystę*, turi būti pateiktas paprastais, žmogui suprantamais terminais [26, § 40].

b) *Teisė ginčyti sulaikymo teisėtumą pateikiant skundą dėl sprendimo sulaikyti*. Tarptautinio pakto 9 straipsnio 4 dalis numato, kad „kiekvienas, kuriam atimta laisvė dėl sulaikymo ar suėmimo, turi teisę kreiptis į teismą, kad šis nedelsdamas priimtų nutarimą dėl jo sulaikymo teisėtumo ir nuspręstų jį paleisti, jeigu šis neteisėtai sulaikytas“. Skirtingai nei šio straipsnio 2 ir 3 dalys, taikomos tik baudžiamosiose bylose, 4 dalyje įtvirtinta garantija taikoma visiems sulaikytiems asmenims [1, 1 punkt.], taigi ir prieglobsčio prašytojams. Panašią nuostatą numato EŽTK 5 straipsnio 4 dalis bei kiti tarptautiniai dokumentai². Be to, skundo pateikimo galimybė kyla ir iš bendrųjų principų, pavyzdžiui, Tarptautinio pakto 2 straipsnio 3 dalies a punkto bei EŽTK 13 straipsnio, įtvirtinančių teisę į veiksmingą teisinę gynybą. Pabrėžtina, kad to, jog nacionalinė teisė numato galimybę ginčyti sulaikymo teisėtumą, dar nepakanka, kad būtų išpildyti teisminės sulaikymo kontrolės reikalavimai. Tokia kontrolės procedūra turi būti „veiksminga“, t. y. pateikus prašymą teismui turi būti suteiktos papildomos garantijos: galimybė pasisakyti pačiam arba per atstovą [27, § 60], galimybė naudotis teisine pagalba ir vertėjo paslaugomis, siekiant tinkamai pateikti savo bylą [28, § 60]. Visi šie reikalavimai gali būti apibūdinami kaip minimalios garantijos, kurių turi būti laikomasi [22, p. 177]. Pavyzdžiui, Norvegijoje kiekvienam sulaikytam prieglobsčio prašytojui skiriamas teisinis

¹ Šią garantiją numato Tarptautinio pakto 9 straipsnio 2 dalis, Europos žmogaus teisių konvencijos 5 straipsnio 2 dalis, Sulaikytų asmenų apsaugos kodekso 10–14 principai.

² Pavyzdžiui, Vaiko teisių konvencijos 37 straipsnio d dalis, JTVPK Vykdomojo komiteto išvados Nr. 44 e punktas, Sulaikytų asmenų apsaugos kodekso 4, 9, 11 ir 32 principai.

atstovas [19, 42 str.]. Panašiai kaip ir apskundimo atveju vien šias garantijas numatyti nacionaliniuose įstatymuose nepakanka, būtina, kad asmuo turėtų realią galimybę šiomis teisėmis pasinaudoti, nes garantijos turi būti ne vien teorinės ar iliuzinės, bet praktinės ir veiksmingos [10, § 46]. Byloje *Conka prieš Belgiją* Žmogaus Teisių Teismas nustatė, kad valstybė nesudarė sąlygų pareiškėjams realiai pasinaudoti vertėjo ir teisininko pagalba, todėl buvo pažeista konvencijos 5 straipsnio 1 dalis [10, § 46].

Kalbant apie skundo pateikimo teisę minimas teismas ar kita peržiūros institucija, kuri turi būti nepriklausoma. Pavyzdžiui, byloje *Mario Ines Torres prieš Suomiją* buvo pripažinta, kad policijos sprendimo sulaikyti Ispanijos pilietį peržiūra, kurią galėjo atlikti tik Vidaus reikalų ministerija, pažeidė Tarptautinio pakto 9 straipsnio 4 dalį. Be to, visi tarptautiniai teisės aktai pabrėžia peržiūros skubumą, t. y., kad asmens skundas dėl sulaikymo teisėtumo būtų peržiūrėtas „nedelsiant/skubiai“ arba greitai. Tačiau neaišku, ką reiškia šie terminai, kadangi tikslaus laiko limitu, per kurį apeliacija turi būti išnagrinėta teisme, nenumato joks tarptautinis dokumentas. Tačiau matyt tai turėtų būti vertinama kaip keletas savaičių, tačiau ne mėnesių laikotarpis. Vienoje iš bylų Žmogaus Teisių Teismas pripažino, kad 3 mėnesių laikotarpis, kurį teko laukti pareiškėjui, buvo per ilgas [29], o kitoje byloje per ilgu buvo pripažintas 5 savaičių laikotarpis [30]. Austrijoje bet kuris sulaikytas asmuo, remiantis Užsieniečių įstatymu, turi teisę pateikti skundą Administraciniam senatui (*Unabhängiger Verwaltungssenat*), kuris yra nepriklausomas kvaziteisminis organas. Sulaikytas asmuo gali pateikti skundą dėl sulaikymo Senatui nuo sulaikymo dienos iki šešių savaičių po jo paleidimo iš sulaikymo. Sprendimai dėl tolesnio sulaikymo išsiuntimo tikslu turi būti priimti per savaitę, nebent užsieniečio sulaikymas jau prieš tai buvo pasibaigęs [9, 73(2) 2 str.].

Tarptautinio pakto 9 straipsnio 4 dalies reikalavimą, EŽTK 5 straipsnio 4 dalies nuostatą reikia suprasti ne tik kaip pirminę sprendimo sulaikyti teisėtumo kontrolę, bet ir iš to kylančią teisę į periodinę peržiūrą, nors tokios periodinės sulaikymo peržiūros reikalavimo šios nuostatos tiesiogiai nenumato. Tokia peržiūra būtina atsižvelgiant į tai, kad nors sulaikymo metu sulaikymas buvo teisėtas, po tam tikro laiko padėtis gali pasikeisti (pvz., išnyko sulaikymo pagrindas). Ji turi apimti ne tik procesinį sulaikymo teisėtumo patikrinimą, bet ir sulaikymo pagrindų peržiūrą, siekiant nustatyti, ar sulaikanti institucija nepiktnaudžiavo savo įgaliojimais. Remiantis EŽTK 5 straipsnio 4 dalimi asmeniui, iš kurio atimta laisvė, turi būti suteikta galimybė reikalauti periodinės savo sulaikymo peržiūros [3]. Teisme individui turi būti suteikta galimybė ginčyti sulaikymą pasinaudojant adversarine procedūra. *Chahal prieš Jungtinę Karalystę* byloje nacionaliniai teismai negalėjo peržiūrėti sprendimo sulaikyti pareiškėją, kadangi byla buvo susijusi su nacionalinio saugumo priežastimis. Tam tikrą sulaikymo kontrolę galėjo vykdyti specialus valstybinis organas, tačiau šis organas negalėjo būti laikomas „teismu“ pagal konvencijos 5 straipsnio 4 dalį. Todėl Žmogaus Teisių Teismas pripažino, kad šiuo atveju buvo pažeista ši nuostata.

Europos Komisijos pasiūlyme „Dėl Tarybos direktyvos, nustatančios pabėgėlio statuso suteikimo ir atšaukimo valstybėse narėse minimalius standartus“ taip pat reikalaujama, kad valstybės narės įstatymuose numatytų sulaikymo pirminės peržiūros ir vėlesnių periodinių peržiūrų galimybę. Valstybių praktikoje, pavyzdžiui, Belgijoje nacionalinė teisė nenumato automatinės sulaikymo peržiūros galimybės, tačiau prieglobsčio prašytojas gali į teisminę instituciją pateikti apeliaciją dėl sulaikymo. Danijoje peržiūra dėl teismo sulaikymo numatyta kas mėnesį (4 savaites) [31, 37(3) str.], Norvegijoje – kas trečią savaitę [19]. Sulaikant užsienietį prieglobsčio procedūros metu Suomijoje reikalaujama, kad sprendimas dėl sulaikymo būtų peržiūrėtas kas 14 dienų [14].

c) *Teisė į kompensaciją dėl neteisėto sulaikymo.* Šią garantiją įtvirtina EŽTK 5 straipsnio 5 dalis, Tarptautinio pakto 9 straipsnio 5 dalis¹. Žmogaus teisių teismas byloje *Fox, Campbell ir Hartley prieš Jungtinę Karalystę*, kuri nebuvo susijusi su prieglobsčio prašytojais, tačiau joje buvo nagrinėjamas kompensacijos klausimas, teigė, kad „<...> pažeidimo aukoms Šiaurės Airijos teismuose nebuvo suteikta galimybė prašyti kompensacijos“, todėl buvo konstatuotas konvencijos 5 straipsnio 5 dalies pažeidimas [26, § 46]. Nustačius konvencijos 5 straipsnio 1 dalies arba procesinių garantijų pažeidimą prieglobsčio prašytojui gali būti

¹ Žr. taip pat Sulaikytų asmenų apsaugos kodekso 35 principą.

mokama kompensacija.

Nors tiek Tarptautinis paktas, tiek EŽTK įtvirtina šias procesines garantijas, Europos komisijos Pasiūlymas „Dėl Tarybos direktyvos, nustatančios pabėgėlio statuso suteikimo ir atšaukimo valstybėse narėse minimalius standartus“ šia prasme šiek tiek nuvilia. Visos kitos procesinės sulaikymo garantijos, kurios turėtų būti taikomos sulaikytiems prieglobsčio prašytojams, išskyrus sulaikymo peržiūros reikalavimą ir Pasiūlymo 14 straipsnyje numatytą reikalavimą bent jau minimaliai apmokyti personalą, dirbantį su prieglobsčio prašytojais, nacionalinio prieglobsčio įstatymo nuostatų, atitinkamos tarptautinės žmogaus teisių teisės, šios direktyvos, nacionalinių taisyklių, susijusių su sulaikymo nuostatų klausimais, pasiūlyme nėra numatytos. Jame taip pat nereglamentuojamas ir sulaikymo sąlygų klausimas.

Sulaikymo sąlygos

Neteisėtas sulaikymas gali pažeisti EŽTK 5 straipsnį, o tais atvejais, kai sulaikymas prilygsta kankinimams arba nežmoniškam ar žeminančiam elgesiui, gali būti pažeistas konvencijos 3 straipsnis [3]. Kaip ir kitų sulaikytų asmenų, taip ir sulaikytų prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygos turi atitikti bendruosius žmogaus teisių reikalavimus. Tinkamos prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygos ypač svarbios dėl to, kad sulaikymo sąlygos ar netinkamas elgesys su prieglobsčio prašytojais tam tikrais atvejais gali sukelti tokias pačias traumas, kaip ir kankinimas ar persekiojimas, kuriuos jie anksčiau patyrė kilmės valstybėje. Kartais netinkamos prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygos gali prilygti kankinimams ar nežmoniškam, žiauriam elgesiui su asmeniu, todėl gali iškilti EŽTK 3 straipsnio pažeidimo klausimas. Kankinimai gali būti susiję su fizinėmis sulaikymo sąlygomis, tiek įstaigos, kurioje laikomi sulaikyti prieglobsčio prašytojai, personalo elgesiu, sulaikyto prieglobsčio prašytojo galimybėmis pasinaudoti teisminėmis ar administracinėmis procedūromis ir galimybėmis pasinaudoti pagalba (teisininko, mediko).

Sulaikymo sąlygų klausimas atsispindi ne viename tarptautiniame ir regioniniame dokumente. Pavyzdžiui, Tarptautinio pakto 10 straipsnio 1 dalis numato, kad „su visais asmenimis, kuriems atimta laisvė, turi būti elgiamasi humaniškai ir gerbiant žmogaus asmenybei būdingą orumą“. JTVPK Vykdomojo komiteto išvada Nr. 44 f punkte kalba apie tai, kad „<...> pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygos turi būti humaniškos“. Sulaikymo sąlygos detalizuojamos JTVPK prieglobsčio prašytojų sulaikymo gairėse, reikalaujančiose, kad prieglobsčio prašytojai būtų laikomi sulaikyti atskiriant vyrus nuo moterų, nebent jie sudaro šeimą, o vaikus nuo suaugusiųjų, nebent jie būtų giminės. Taip pat numatoma, kad prieglobsčio prašytojai turėtų būti laikomi atskirai nuo kitų sulaikytų asmenų (pvz., nuo asmenų, kurie kaltinami įvykdę baudžiamąsias veikas)¹. Šis reikalavimas grindžiamas specifine prieglobsčio prašytojų padėtimi. Dažniausiai prieglobsčio prašytojai sulaikomi ne dėl nusikaltimo padarymo, o dėl administracinių reikalavimų pažeidimo. Panašų reikalavimą, taikomą visiems asmenims, numato Jungtinių Tautų Tipinės minimalios elgesio su kaliniais taisyklės, kuriose teigiama, kad sulaikytieji administracine tvarka turi būti laikomi atskirai nuo sulaikytųjų baudžiamąja tvarka, t. y. suskirstoma į kategorijas pagal sulaikymo priežastį. Šį reikalavimą įtvirtina ir valstybių nacionaliniai įstatymai. Pavyzdžiui, 2002 m. vasario mėnesį Suomijoje buvo priimtas įstatymas, kuriuo numatyta sukurti sąlygas atskirti prieglobsčio prašytojus nuo kitų sulaikytųjų asmenų. Prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygų klausimu ne kartą nuomonę pareiškė Europos komitetas prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą (toliau – Komitetas), įsteigtas pagal 1987 m. Europos konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą 1 straipsnį. Komitetas pripažino nepateisinama valstybių praktiką, kai prieglobsčio prašytojai buvo ilgai laikomi policijos areštinėse kartu su asmenimis, įtariamais padarius kriminalinius nusikaltimus [32, 27 punkt.]. Prieglobsčio prašytojų sulaikymo kalėjimuose klausimu Komitetas laikėsi nuomonės, kad „pagal apibrėžimą kalėjimas nėra tinkama vieta laikyti asmenims, kurie nėra nuteisti arba įtariamais padarę kriminalinį nusikaltimą“, todėl tokia valstybių praktika buvo pripažinta neigiama [32, 28 punkt.]. Sulaikytiems prieglobsčio prašytojams turi būti suteikiama galimybė reguliariai bendrauti su draugais, giminėmis, religiniais, socialiniais ar teisiniais patarėjais. Jiems turi būti teikiama tinkama medicinos pagalba, galimybė mankštintis, mokytis, praktikuoti savo religiją, galimybė naudotis būtinausiomis priemonėmis, t. y. lova, sanitarinėmis priemonėmis ir panašiai. Jiems taip pat turi būti suteikta galimybė skųstis dėl sulaikymo sąlygų [6, 10 (IV–X) punkt.]. Belgijoje sulaikytiems prieglobsčio prašytojams automatiškai skiriamas nemokamas teisinis atstovas, taip pat suteikiama teisė nemokamai susisiekti telefonu su savo teisiniu atstovu. Belgijoje vieniši vyrai, vienišos moterys ir šeimos paprastai apgyvendinami atskirose patalpose, o nelydimi nepilnamečiai dažnai apgyvendinami su suaugusiuoju, su kuriuo jie geriausiai sutaria.

¹ Žr. taip pat Sulaikytų asmenų apsaugos kodekso 8 principą.

Specifiniai sulaikymo atvejai: nepilnamečių sulaikymas ir sulaikymas oro uostuose

Nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymas

Nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai dažniausiai atvyksta su tėvais ar kitais asmenimis, kurie juos teisėtai globoja. Tačiau pasitaiko, kad nepilnamečiai atvyksta į prieglobsčio valstybę visiškai vieni. Tokie nuo tėvų ar teisėtų globėjų atskirti nepilnamečiai (toliau – atskirti vaikai) Europoje kasmet sudaro apie 11 proc. visų prieglobsčio prašytojų. Nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymas yra specifinis, nes sulaikymo psichologiniai ir fiziniai padariniai vaikui gali būti daug skaudesni nei suaugusiajam dėl ypač pažeidžiamos jo padėties. Kartais keliamas klausimas, ar vaikas turi būti sulaikomas kartu su tėvais, kurie prašosi prieglobsčio, ar atskiriamas nuo tėvų tol, kol jie bus paleisti į laisvę, pasibaigus sulaikymo pagrindams. Valstybių praktikoje šiais atvejais vaikas dažniausiai neatskiriamas nuo šeimos, nepaisant žalingo poveikio, kurį gali sukelti sulaikymas, nes manoma, kad išsiskyrimas su šeima gali padaryti daug daugiau žalos. Valstybių praktika, susijusi su atskirtais vaikais, yra įvairi, tačiau bendra taisyklė, kuria vadovaujamosi, yra ta, kad nepilnamečiai gali būti sulaukomi tik kraštutiniu atveju. Pavyzdžiui, Norvegijoje nepilnamečiai sulaikomi labai retai, nors specialių nepilnamečių sulaikymo normų nėra. Belgijos įstatymai išvis nenumato jokių specialių nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymo taisyklių, tačiau praktiškai sulaikymas visgi taikomas. Šveicarijos įstatymai numato, kad nepilnamečiai iki 15 m. amžiaus apskritai negali būti sulaikomi [33, 13(k) str.]. Po 1997 m. Liuksemburge kilusio skandalo, kai sulaikymo centre buvo apgyvendintas 11 metų vaikas, nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai šioje šalyje nebesulaikomi, nebent jie įvykdo teisės pažeidimą [34, p. 54].

Sprendžiant dėl nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymo pirmiausia reikėtų atsižvelgti į tai, kad jiems galioja speciali tarptautinė sutartis, atspindinti nepilnamečių pažeidžiamą padėtį – 1989 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija. Konvencijoje pripažįstama nepilnamečio teisė kreiptis dėl pabėgėlio statuso, neatsižvelgiant į tai, ar jį lydi ar nelydi tėvai ar kiti asmenys [35, 22 str.]. Be to, nors konvencija tiesiogiai nekalba apie nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymą, taikytinas 37 straipsnis, įtvirtinantis reikalavimą, kad nė iš vieno vaiko neteisėtai ar savavališkai nebūtų atimta laisvė, o vaiko areštas, sulaikymas ar įkalinimas būtų vykdomi pagal įstatymą ir taikomi tik kaip kraštutinė priemonė ir kaip įmanoma trumpiau. Kita vertus, EŽTK numato vienintelį specifinį nepilnamečio sulaikymo atvejį, nesusijusį su baudžiamųjų įstatymų taikymu – kai nepilnamečiui laisvė atimama pagal teisėtą sprendimą atiduoti jį auklėjimo priežiūrai, kai jis teisėtai suimamas, kad būtų pristatytas kompetentingai institucijai [36, 5(1 d) str.]. Konvencija nenumato nepilnamečių sulaikymo galimybės prieglobsčio procedūros metu. Taip pat ir JTVPK gairės dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo palaiko bendrą taisyklę, kad nepilnamečiai negali būti sulaikomi prieglobsčio procedūros metu. Tačiau, kai sulaikymas visgi taikomas, jis turėtų būti atliekamas tik kraštutiniais atvejais ir tik trumpiausiam įmanomam laikotarpiui¹. Pavyzdžiui, Švedijoje nepilnametis užsienietis gali būti sulaikytas ne ilgiau kaip 72 valandas, o išimtiniais atvejais – dar iki 72 valandų [34, p. 55]. Taigi, skirtingai nei suaugusių prieglobsčio prašytojų, kurie gali būti sulaikyti išimtiniais atvejais, nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymo galimybės dar labiau ribotos, nes sulaikyti leidžiama tik kraštutiniais atvejais. Nors nėra apibrėžta, kas laikoma kraštutiniu atveju, visgi akivaizdu, kad tai negali būti paprasčiausias tapatybės dokumentų trūkumas, būdingas daugumai prieglobsčio prašytojų. Kraštutinumas taip pat galėtų reikšti tai, kad visos kitos priemonės, išskyrus sulaikymą, nebeįmanomos.

Jeigu nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai sulaikomi, jiems turėtų būti taikomos ne mažesnės garantijos nei suaugusiesiems: teisė gauti teisinę ir kitokią pagalbą, teisė ginčyti savo laisvės atėmimo teisėtumą ir teisė reikalauti, kad neatidėliojant būtų priimtas sprendimas dėl bet kurio procesinio veiksmo, sulaikytiems nepilnamečiams sulaikymo laikotarpiu turi

¹ Žr. taip pat Taisyklių dėl sulaikytų nepilnamečių apsaugos 2 punktą.

būti padedama suprasti savo teises ir pareigas [34, 37(1 d) str.; 2, 25 punkt.]. Sulaikytųjų nepilnamečių apsaugos taisyklės numato bendrus reikalavimus, keliamus nepilnamečių sulaikymo sąlygoms, t. y. sulaikoma gali būti tik tomis sąlygomis, kurios užtikrina vaiko vystymuisi reikalingos veiklos galimybes, o su sulaikytais vaikais dirbantis personalas turi būti atitinkamai apmokytas [2; 6, 28, 85 punkt.]. Specifiškas nepilnamečių sulaikymo sąlygų reikalavimas – tai, kad sulaikytieji nepilnamečiai turėtų būti laikomi atskirai nuo pilnamečių, nebent tai prieštarauja vaiko interesams, o jų bylos būtų sprendžiamos per kuo trumpesnę laiką¹. Be to, sulaikytiems nepilnamečiams turi būti leidžiama palaikyti ryšius su šeima (išskyrus išimtinius atvejus, kai tai gali pakenkti vaiko interesams)². Nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymas negali turėti įtakos jų teisei mokytis, kadangi vaiko lavinimas, neatsižvelgiant į teisinį statusą valstybėje, ir jo vystymasis neturėtų nutrūkti, ir tai, jeigu įmanoma, turi būti įgyvendinama už sulaikymo vietos ribų [6, 6 d.; 2, 38 punkt.].

Prieglobsčio prašytojų sulaikymas oro uostuose

Kai kurios valstybės teigia, kad oro uostų „tarptautinės zonos“ nėra jų nacionalinės teritorijos dalis, todėl nepatenka į nacionalinę jurisdikciją. Tačiau, pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucinis teismas aiškiai pasisakė prieš tokius argumentus 1992 m. vasario 25 d. sprendime, kuriame teigė, kad nacionalinė teisė turi numatyti teismo galimybę įsikišti, kai užsienietis prašo prieglobsčio oro uosto tarptautinėje zonoje (*zone d'attente*) [37]. Daugelis Europos valstybių, laikiusių savo oro uostų dalį tarptautinėmis zonomis, motyvavo tai tuo, kad neva įleidimas į šalį vyksta tik tada, kai keliaujantysis pereina muitinės ir imigracinę kontrolę, todėl ši vieta dar nėra valstybės suvereni teritorija. Šios zonos apibrėžiamos kaip apimančios atstumą tarp išsilaipinimo vietos iki imigracinės kontrolės vietos, o kartais taip pat apimančios ir apgyvendinimo ar sulaikymo centrus [37].

Motivuodamos, kad šios zonos nepriklauso jų teritorijai, valstybės teigia, kad tarptautiniai jų įsipareigojimai tarptautinėse zonose netaikomi. Kaip teigia Europos tremtinių ir pabėgėlių taryba, tarptautinės zonos yra tam tikra teisinė anomalija. Jose valstybės nepaiso savo įsipareigojimų, kylančių iš valstybės Konstitucijos ir kitų teisės aktų, tačiau šiose teritorijose valstybės taiko savo baudžiamuosius įstatymus, valiutos taisykles bei imigracinius įstatymus. Nors prieglobsčio prašytojų sulaikymas yra plačiai paplitęs Europos valstybių oro uostuose, daugelis valstybių teigia, kad taip nėra, nes prieglobsčio prašytojai gali bet kuriuo metu laisvai išvykti iš šalies. Pavyzdžiui, pagal Austrijos užsieniečių įstatymą, prieglobsčio prašytojų sulaikymas oro uostose išsiuntimo tikslu nelaikomas sulaikymu, nes manoma, kad tokie prieglobsčio prašytojai gali išvykti iš teritorijos bet kuriuo metu. Panašius argumentus paneigė Žmogaus Teisių Teismas byloje *Amuur prieš Prancūziją*, kurioje pripažino, kad „vien tai, kad prieglobsčio prašytojas gali savanoriškai išvykti iš valstybės, kurioje ieško prieglobsčio, nepaneigia jo laisvės atėmimo fakto“ [5, § 48]. Komitetas prieš kankinimus visuomet laikėsi nuomonės, kad buvimas tranzito arba „tarptautinėje“ zonoje, atsižvelgiant į aplinkybes, gali prilygti laisvės atėmimui Europos žmogaus teisių konvencijos 5 straipsnio 1 dalies f punkto prasme [32, 25 punkt.]. Taigi pabrėžtina, kad tarptautinės zonos nėra pripažįstamos atskiru teritoriniu vienetu nei tarptautinėje, nei valstybių nacionalinėje teisėje, todėl jose vykdomi valstybės pareigūnų veiksmai turi atitikti tos valstybės įsipareigojimus pagal tarptautinę teisę.

Oro uostuose prieglobsčio prašytojai dažniausiai sulaikomi policijos vienutėse, neretai jie turi ten būti kartu su įtariamais nusikaltėliais, taip pažeidžiant reikalavimą sulaikytus prieglobsčio prašytojus atskirti nuo asmenų, sulaikytų įtarus nusikaltimų padarymu. Valstybių praktikoje, pavyzdžiui Belgijoje, prieglobsčio prašytojai apgyvendinami oro uosto teritorijoje esančiame centre ir laikoma, kad jie yra tranzito padėtyje, todėl dar neįvažiavę į Belgijos teritoriją. Tranzito teritorija, remiantis Belgijos teisės aktais, laikomas ir prieglobsčio prašytojų

¹ Šį reikalavimą įtvirtina, pavyzdžiui, Tarptautinio pakto 10 straipsnio 2 dalies b punktas, Vaiko teisių konvencijos 37 straipsnio 1 dalies c punktas, Taisyklių dėl sulaikytųjų nepilnamečių apsaugos 29 punktas.

² Šį reikalavimą įtvirtina, pavyzdžiui, Vaiko teisių konvencijos 37 straipsnio 1 dalies c punktas, Taisyklių dėl sulaikytųjų nepilnamečių apsaugos 59 punktas.

apgyvendinimo centras, esantis ne oro uosto teritorijoje. Vokietijoje oro uostuose prieglobsčio prašytojai laikomi uždaroje patalpose iki 23 dienų, kol jų prašymas bus atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas. Tačiau teisiškai toks faktinis sulaikymas nelaikomas laisvės atėmimu [38]. Praktikoje prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai buvo atmesti ir kurių neįmanoma išsiųsti, praleidžia net keletą mėnesių uždaroje centre oro uoste. 1996 m. gegužės mėnesį Frankfurto civilinis teismas, remdamasis Žmogaus teisių teismo sprendimu byloje *Amuur prieš Prancūziją*, nusprendė, kad prieglobsčio prašytojo, kurio prašymas buvo atmestas ir kuris buvo laikomas oro uoste septynis mėnesius, padėtis turėtų būti kvalifikuota kaip sulaikymas ir todėl buvo neteisėtas [39].

Atsižvelgiant į tai, kad vargu, ar sulaikymą oro uostuose galima būtų laikyti nepatenkančiu į valstybės jurisdikciją, oro uoste sulaikytam prieglobsčio prašytojui turi būti taikomos tos pačios garantijos kaip ir kitiems prieglobsčio prašytojams, esantiems valstybės teritorijoje. 2000 m. priimta Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacija pabrėžė, kad turi būti pagerintos prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygos, ypač užtikrinant, kad jie nebūtų sulaikyti su nusikaltėliais [40, 10 (e) punkt.]. Rekomendacija taip pat paragino valstybes apibrėžti maksimalų sulaikymo oro uoste terminą.

Išvados

Tarptautinėje teisėje nėra įpareigojančio dokumento, kuris būtų specifiskai skirtas reglamentuoti prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimus. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija yra tos tarptautinės sutartys, kurios numato tam tikras įpareigojančio pobūdžio taisykles, taikomas sprendžiant prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimus. Visgi tarptautinės šių sutarčių taikymo jų įgyvendinimą prižiūrinčiuose organuose praktikos dar nėra tiek daug, kad būtų galima konstatuoti nuoseklių ir aiškių taisyklių šiuo klausimu buvimą. Tačiau keletas pastarųjų sprendimų (pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimas byloje *Conka prieš Belgiją*) įtvirtina svarbias prieglobsčio prašytojų apsaugos nuo sulaikymo garantijas. Be šių sutarčių, egzistuoja neįpareigojančio pobūdžio Jungtinių Tautų dokumentai, kurie gali būti taikomi prieglobsčio prašytojų sulaikymo atvejais, tai: JTVPK prieglobsčio prašytojų sulaikymo gairės, Tipinės minimalios elgesio su sulaikytais asmenimis taisyklės, Sulaikytų asmenų apsaugos kodeksas ir kiti. Nors šie dokumentai nėra įpareigojančio pobūdžio, jie atspindi valstybių konsensą tam tikrais minimalių principų, kurių turėtų būti laikomasi, klausimais, taigi yra svarbios gairės srityje, kurioje vientiso teisinio reglamentavimo dar trūksta. Nesant vienodų teisės normų valstybių praktikoje šie klausimai sprendžiami labai įvairiai.

Remiantis tarptautine ir valstybių praktika prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimu galima teigti, kad sulaikymo buvimas turi būti nustatomas individualiai, nes priklauso nuo trukmės, pobūdžio, įgyvendinimo būdo arba visų šių veiksnių visumos. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas skiriasi nuo paprasto judėjimo laisvės apribojimo, leidžiamo viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo sumetimais, tačiau judėjimo laisvės apribojimas tam tikrais atvejais (pvz., jei apribojimas taikomas labai ilgai) gali prilygti laisvės atėmimui. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas teisėtas tik tada, kai jis vykdomas remiantis įstatymo lygmens teisės akte įtvirtintais sulaikymo pagrindais, taikant procesines sulaikymo garantijas ir nustačius, kad sulaikymo priemonės bus proporcingos tikslams, kurių siekiama. Visuotinai sutinkama su tuo, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymas turi būti taikomas tik išimtiniais atvejais. Nors tarptautinės ir regioninės sutartys numato skirtingus sulaikymo pagrindus, nė viena jų nenumato galimybės sulaikyti prieglobsčio prašytoją visam prieglobsčio procedūros laikotarpiui vien tik dėl neteisėto atvykimo į šalį. Skirtingai nuo suaugusiųjų prieglobsčio prašytojų, nepilnamečių sulaikymo galimybės dar labiau ribotos ir daugelis valstybių nepilnamečius sulaiko labai retai. Pažymėtina, kad tarptautinėje teisėje, skirtingai nei valstybių praktikoje, nėra nustatyti prieglobsčio prašytojų sulaikymo terminai. Kadangi prieglobsčio prašytojo sulaikymo trukmė priklauso nuo individualių kiekvieno atvejo aplinkybių, tarptautinėje teisėje sulaikymo trukmė neretai siejama su kokybiniais apribojimais. Tuo tarpu valstybės dažniau-

siai linkusios numatyti konkrečius sulaikymo terminus. Sulaikytiems prieglobsčio prašytojams turi būti taikomos tokios pačios procesinės garantijos, kaip ir kitiems sulaikytiems asmenims, t. y. teisė būti supažindintam su sulaikymo priežastimis, teisė pateikti skundą dėl sulaikymo ir teisė į kompensaciją, jei sulaikyta neteisėtai. Tačiau atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojų sulaikymo specifiškumą labai svarbi reguliarios sulaikymo peržiūros garantija bei teisininko ir vertėjo pagalba. Tai, kad prieglobsčio prašytojai sulaikomi ne dėl baudžiamųjų įstatymų pažeidimo, suponuoja reikalavimą laikyti juos atskirai nuo kitų sulaikytų asmenų, o sulaikymo sąlygos turėtų būti tokios, kad nesukeltų tokių pačių ar panašių traumų, patirtų kilmės valstybėje. Valstybių argumentai, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymo oro uostuose atveju netaikomi jų įsipareigojimai pagal tarptautinę teisę, nėra pagrįsti, nes čia galioja valstybių jurisdikcija, todėl prieglobsčio prašytojams oro uostuose turi būti taikomi tokie patys reikalavimai ir garantijos, kaip ir kitiems prieglobsčio prašytojams, esantiems valstybės teritorijoje.



LITERATŪRA

1. **General** Comment No. 8. Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/1/Rev. 3. 15 August 1997.
2. **United Nations** Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990. [http: www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp37.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp37.htm).
3. **Vitkauskas D.** The Protection of Asylum Seekers and Refugees under the European Convention on Human Rights: A paper for a seminar on detention of asylum seekers, 3-4 April 2000, Vilnius (neskelbta).
4. **Guzzardi v Italy.** Series A. No. 39. 6 November 1980.
5. **Amuur v France.** Application No. 17/1995/523/609. Reports 1996-III. 25 June 1996.
6. **Revised** Guidelines on the Detention of Asylum Seekers. UNHCR, 1999 (neskelbta).
7. **Commission** of the European Communities. Proposal for a Council Directive on Minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, COM (2000) 578 final, 2000/0238 (CNS), Brussels, 20 September 2000.
8. **Proposal** for a Council Directive Laying down Minimum Standards on the Reception of Applicants for Asylum in Member States. 8090/1/02. REV1. 24 April 2002.
9. **Federal** Law concerning the Entry, Residence and Settlement of Aliens // Federal Gazette of the Republic of Austria: 14 July 1997. FLG I No. 75/1997.
10. **Conka v Belgium.** Application No. 51564/99 (neskelbtas). 5 February 2002.
11. **Bozano v France.** Series A. No. 111. 18 December 1986.
12. **Chahal v the United Kingdom.** Reports 1996-V. 15 November 1996.
13. **Womah Mukong v Cameroon.** Human Rights Committee. Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991 (1994).
14. **Keski-Koukkari J.** Detention and Expulsion Practices in Finland: A paper for a regional seminar „Administrative and Legal Procedures for Detention, Pending Expulsion and Expulsion“. – Vilnius, 16-17 May 2002.
15. **Loi** du 15 Decembre 1980 sur l’access au territoire, le sejour, l’établissement et l’eloignement des etrangers.
16. **UNHCR,** UNHCR’s Observations on the European Commission’s Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status. – Geneva, July 2001.
17. **Council** of the European Union. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Explanations Relating to the Complete Text of the Charter. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
18. **Asylum** Procedures Act // Bundesgesetzblatt I. 27 July 1993
19. **Regulations** Concerning the Entry of Foreign Nationals into the Kingdom of Norway and their Presence in the Realm: Immigration Regulations. 1 January 1991.
20. **Refugee** Act No. 17 of 1996, as Amended by Section 11(1) of the Immigration Act 1999 and Section 9 of the Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 (unofficial consolidation).

21. **Body** of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1998. [http: www.unhcr.org/html/menu3/b/h_comp36.htm](http://www.unhcr.org/html/menu3/b/h_comp36.htm).
22. **Detention** of Asylum Seekers in Europe: Analysis and Perspectives / Jane Huges and Fabrice Liebaut (eds.). – Martinus Nijhoff publishers, 1998.
23. **Act** Concerning the Entry and Residence of Aliens in the Territory of the Federal Republic (Aliens Act), as Amended // Bundesgesetzblatt I.
24. **Polish** Aliens Law of the day of 25 June 1997 // Journal of Laws of 2001. No. 127. Item 1400.
25. **Monja Jaona** v Madagascar. Human Rights Committee. Communication No. 132/1982. 1 April 1985. U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/40/40) at 179, 1985.
26. **Fox**, Campbell and Hartley v the United Kingdom. Application No. 12244/86-12245/86-12383/86. 30 August 1990.
27. **Winterwerp** v the Netherlands. Series A. No. 33. 24 October 1979.
28. **Boumar** v Belgium. Series A. No. 12. 29 February 1988.
29. **Communication** No. 291/1988.
30. **Communication** No. 253/1987.
31. **Aliens** (Consolidation) Act No. 191 of 20 March 2001, with the Amendments Following from Act No. 458 of 7 June 2001 // Danish Law Gazette. 8 June 2001.
32. **Ištrauka** iš Septintosios bendrosios ataskaitos. Europos komitetas prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą. Bendrųjų ataskaitų svarbiausieji skyriai. – Strasbūras, 1999 m. lapkričio 5 d. CPT/Inf (97) 10.
33. **The Law** on Stay and Residence of Aliens of 26 March 1931.
34. **Sandy Ruxton**. Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action, Save the Children, 2000.
35. **Jungtinių Tautų** Vaiko teisių konvencija // Mališauskas. R. (sud). Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys, 1991.
36. **Europos** žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 2000 m. lapkričio 10 d. Nr. 96.
37. **ECRE**. Working Paper on Airport Procedures in Europe. February 1993 (neskelbta).
38. **1996 m. gegužės 14 d.** Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendimas // Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 1516/93.
39. **1996 m. gegužės mėn.** Frankfurto civilinio teismo sprendimas, Oberlandesgericht Frankfurt am Main, Beschluss 2OW 352/96, LG Frankfurt am Main 2/29 T 71/96, 934 XIV 1322/96.
40. **Recommendation** 1475 (2000). Arrival of Asylum Seekers at European Airports // [http: www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int).



Detention of Asylum Seekers in International Law and in the Practice of States

Dr. Lyra Vysockienė

Law University of Lithuania

SUMMARY

States frequently resort to detention of asylum seekers. Sometimes, disputes arise as to whether the application of certain measures amounts to the deprivation of liberty of asylum seekers and whether these are lawful. Given that asylum seekers in most cases have not committed any criminal activity, their detention for immigration reasons should be avoided. When states indeed apply detention, they should be guided by the specific requirements that make detention of asylum seekers qualitatively different from that of administrative detention of other foreigners or detention for criminal activities. The article analyses these specific requirements in the broader framework of the main issues related to detention of asylum seekers: definition of detention, requirements for lawful detention, grounds and time limits of detention, procedural detention guarantees, requirements for conditions of detention and specific cases, like detention of minors and detention at airports. The analysis of these specific requirements is mainly based on provisions of international and regional human rights instruments, as well as institutional practice. Substantial attention is devoted to the practice of European states in this field.

