

Suunised kinnipidamise alternatiivide kohta

MÄÄRATLEMINE

LOOMINE

OTSUSTAMINE

RAKENDAMINE

LÄBIVAATAMINE

LÕPETAMINE

Suunised kinnipidamise alternatiivide kohta

Detsember 2024

19. jaanuaril 2022 sai Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametist (EASO) Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA). Kõiki viiteid EASO-le, EASO toodetele ja organitele tuleb käsitada viidetena EUAA-le.



Käsikiri valmis detsembris 2024.

Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) ega ükski tema nimel tegutsev isik ei vastuta käesolevas väljaandes sisalduva teabe kasutamise eest.

Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026

Print ISBN 978-92-9410-893-7 doi:10.2847/1809623 BZ-01-24-029-ET-C

PDF ISBN 978-92-9410-892-0 doi:10.2847/5168025 BZ-01-24-029-ET-N

© Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA), 2026

Taasesitamine on lubatud tingimusel, et viidatakse allikale.

Selliste elementide kasutamiseks või paljundamiseks, mis ei kuulu EUAA-le, võib olla vaja taotleda luba otse õiguste omajalt. EUAA-le ei ole autoriõigust järgmistele elementidele:

- esikaane illustratsioon on kohandatud tolgart'ist, © iStock / Getty Images Plus
- ikoonid lehekülgedel 26–31: bsd studio © stock.adobe.com.



Juhendi tutvustus

Mis on juhendi eesmärk? Euroopa Liidu Varjupaigaameti (EUAA) missioon on hõlbustada ja toetada ELi liikmesriikide ja Schengeni lepinguga ühinenud riikide (EL+ riigid ⁽¹⁾) tegevust Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamisel. Kooskõlas üldeesmärgiga edendada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi nõuetekohast ja tõhusat rakendamist ning võimaldada ühtlustamist, töötab EUAA välja ühised tegevusnõuded ja näitajad, suunised ja praktilised vahendid.

Kuidas juhend koostati? Juhendi koostamisel osalesid liikmesriikide eksperdid Saksamaalt, Iirimaa, Madalmaadest ja Rootsist ning väärtsuliku panuse andsid Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA), Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex), Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM), ÜRO Lastefond (UNICEF), Euroopa Nõukogu ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) ⁽²⁾. Juhendi koostamist toetas ja koordineeris EUAA. Enne juhendi valmimist korraldati EUAA vastuvõtu, varjupaigamenetluste ja Dublini süsteemi võrgustike kaudu konsultatsioon kõigi EL+ riikidega.

Kellele on juhend suunatud? Juhend on suunatud peamiselt kinnipidamise ja/või kinnipidamise alternatiivide eest vastutavatele riigi ametiasutustele, sealhulgas otsustajatele ja poliitikakujundajatele. Lisaks võib see vahend olla kasulik kõigile teistele isikutele, kes töötavad või on seotud kinnipidamise või kinnipidamise alternatiivide valdkonnaga.

Kuidas juhendit kasutada? Juhend sisaldab suuniseid kinnipidamise alternatiivide kohta koos konkreetsete kaalutlustega nende kohaldatavuse kohta piirimenetluse kontekstis. Lugeja võib leida täiendavaid suuniseid [Euroopa varjupaiga-, piiri- ja sisserändeõiguse käsiraamatust](#), mille FRA ja Euroopa Inimõiguste Kohus on ühiselt avaldanud ja mida korrapäraselt ajakohastatakse ning mille 7. peatükis kirjeldatakse kinnipidamise ja liikumisvabaduse piiramise valdkonnas kohaldatavat Euroopa õigust. Lisateabe saamiseks kinnipidamise alternatiivide kohta võib lugeja tutvuda Euroopa Nõukogu dokumentidega „[Kinnipidamise tõhusate alternatiivide õiguslikud ja praktilised aspektid rände kontekstis](#)“ ning „[Sisserändega seotud kinnipidamise alternatiivide käsiraamat: tõhusate tulemuste tagamine](#)“, FRA väljaandega „[Varjupaigataotlejate ja tagasisaadetavate isikute kinnipidamise alternatiivid](#)“ ja Frontexi dokumendiga „[Kinnipidamise alternatiivide head tavad](#)“.

Kuidas on juhend seotud liikmesriikide õigusaktide ja tavadega? Juhend on pehme lähenemise vahend. See ei ole õiguslikult siduv ja kajastab ühiselt kokkulepituid standardeid, mille EUAA haldusnõukogu võttis vastu 2024. aasta detsembris. EUAA suuniseid kinnipidamise alternatiivide kohta tuleks kasutada koos muude kättesaadavate praktiliste juhendite ja vahenditega.

(1) 27 ELi liikmesriiki ning Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits.

(2) NB! Lõplik juhend ei pruugi kajastada Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni, UNICEFi, Euroopa Nõukogu ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti seisukohti.





Vastutuse välistamine

Juhend ei piira põhimõtet, et ainult Euroopa Liidu Kohus saab anda ELi õigusele autoriteetse tõlgenduse.





Sisukord

Lühendid	8
Sissejuhatus	10
Kinnipidamise alternatiivide määratlemine	12
1. suunis	13
Kinnipidamise alternatiive tuleb kohaldada ainult siis, kui on olemas seaduslik alus kinnipidamiseks	13
Kinnipidamise seaduslikkus.....	13
Kinnipidamise alus	13
Kinnipidamise alused varjupaigamenetluse kontekstis	14
Kinnipidamise alused tagasisaatmismenetluse kontekstis	15
Kinnipidamise alused vastutuse kindlaksmääramise menetluse kontekstis	15
2. suunis	19
Kinnipidamise alternatiivid ei tohi tähendada vabaduse võtmist	19
Kinnipidamise ja vabaduse võtmise alternatiivid	19
Kinnipidamise alternatiivide eristamine muudest kontseptsioonidest.....	21
Kinnipidamise alternatiivide kehtestamine	24
3. suunis	24
Kinnipidamise alternatiivid tuleb kehtestada seadusega, milles tuleks selgelt kindlaks määrata asutus, kes vastutab nende vastuvõtmise ja rakendamise, nende kohaldamise kriteeriumide ja olemasolevate võimaluste ulatuse eest	24
Kes uurib kinnipidamise alternatiive ja kohaldab neid?	24
Millal uurida ja kohaldada kinnipidamise alternatiive?	24
Mis on kinnipidamise alternatiivid?	25
Kinnipidamise alternatiivide peamised eelised ja probleemid.....	31
4. suunis	34
Kinnipidamise alternatiivid peavad järgima põhilisi inimõiguste norme ja põhimõtteid	34
Mittediskrimineerimise põhimõtte järgimine	34
Piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld.....	34
Austada eraelu puutumatuse õigust	35
Austada õigust tervisele	35
Austada õigust perekonnavalule.....	35
Austada lapse parimaid huve.....	35
Austada õigust haridusele	36
Austada lapse õigust teabele ja kaasamisele.....	36
Austada õigust tõhusale õiguskaitsvahendile.....	36





Kinnipidamise alternatiivide üle otsustamine	38
5. suunis.....	38
Kinnipidamise alternatiive tuleb enne kinnipidamise valimist nõuetekohaselt uurida ja need kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega välistada.....	38
Kinnipidamise alternatiivid kui esmane abinõu	38
Kohustus põhjendada, miks ei kohaldata kinnipidamise alternatiive	39
Vajalikkuse hindamine	39
Proportsionaalsuse hindamine	39
6. suunis.....	41
Kinnipidamise alternatiivid peavad põhinema juhtumipõhisel hindamisel ning võtma arvesse individuaalseid asjaolusid ja konkreetseid vajadusi	41
Individuaalne hindamine.....	41
Menetluse järgimise ja põgenemisriskide hindamine	41
Haavatavuse tegurite hindamine	43
Minimaalse sekkumise põhimõtte kohaldamine	45
Liigi, kestuse ja mõju arvestamine	46
Kohustuste kalibreerimine	47
Otsustest teavitamine.....	47
7. suunis.....	52
Kinnipidamise alternatiive tuleb reeglina kohaldada laste kinnipidamise kaalutlemisel kooskõlas lapse parimate huvide põhimõttega	52
ELi õigusraamistik.....	52
Saatjata ja vanematest eraldatud laste kinnipidamise alternatiivid	54
Kinnipidamise alternatiivid lastega peredele.....	56
Kinnipidamise alternatiivide rakendamine	58
8. suunis.....	58
Kinnipidamise alternatiive tuleb rakendada kõige tõhusamal viisil ning kehtestatud peavad olema kaitsemeetmed ja protsessid nõuetele vastavuse määra suurendamiseks.....	58
Dokumentide väljastamine	58
Juurdepääs inimväärsetele elamistingimustele ja teenustele.....	58
Juurdepääs teabele	59
Juurdepääs õigusnõustamisele ja õigusabile.....	59
Kinnipidamise alternatiivide läbivaatamine.....	67
9. suunis.....	67
Kinnipidamise alternatiivid tuleb kohtulikult läbi vaadata, võttes arvesse iga konkreetse olukorra muutumist.....	67
Kinnipidamise ja kinnipidamise alternatiivide läbivaatamine.....	67
Kohtuliku läbivaatamise võimalikud tulemused	69
Tühistamisest teatamine.....	71





Kinnipidamise alternatiivide lõpetamine.....	73
10. suunis	73
Kinnipidamise alternatiivid peavad olema ajutise iseloomuga	73
Kinnipidamise alternatiivid peaksid olema piiratud kestusega	73
Kinnipidamise alternatiivide õigusliku aluse kehtivuse lõppemine.....	73
1. lisa. Suuniste kokkuvõtlik tabel	75
2. lisa. Suuniste kontroll-loendid	76
3. lisa. Taustakontroll ja piirimenetlused.....	82
Uus rände- ja varjupaigalepe	82
Taustakontroll	82
Piiril toimuv varjupaigamenetlus.....	83
Piiril toimuv tagasisaatmismenetlus.....	84
Mittesisenemise õiguslik fiktsioon	85
4. lisa. Sõnastik	88





Lühendid

Lühend	Määratlus
AtD(d)	kinnipidamise alternatiiv(id)
CRC	lapse õiguste konventsioon
CSO(d)	kodanikuühiskonna organisatsioon(id)
ECHR	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
ECtHR	Euroopa Inimõiguste Kohus
ELK	Euroopa Liidu Kohus
EMN	Euroopa rändevõrgustik
EUAA	Euroopa Liidu Varjupaigaamet
FRA	Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet
Frontex	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet
harta	Euroopa Liidu põhiõiguste harta
liikmesriigid	ELi liikmesriigid
piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust käsitlev määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1349, millega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus ja millega muudetakse määrust (EL) 2021/1148
tagasisaatmisdirektiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel
taustakontrolli määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817
TCN(id)	kolmandate riikide kodanik(ud)
UNHCR	ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet
varjupaiga- ja rändehalduse määrus	varjupaiga- ja rändehalduse määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1351, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013
varjupaigamenetluse määrus	varjupaigamenetluse määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL





Lühend	Määratlus
vastuvõtutingimuste direktiiv (2024)	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1346, milles sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded

Käesolevas dokumendis nimetatud EL+ riigid on lühendatud järgmiselt.

AT: Austria	BE: Belgia	BG: Bulgaaria
CH: Šveits	CY: Küpros	CZ: Tšehhi
DE: Saksamaa	DK: Taani	EE: Eesti
EL: Kreeka	ES: Hispaania	FI: Soome
FR: Prantsusmaa	HR: Horvaatia	IE: Iirimaa
IT: Itaalia	LT: Leedu	LU: Luksemburg
LV: Läti	MT: Malta	NL: Madalmaad
PL: Poola	PT: Portugal	SE: Rootsi
SI: Sloveenia	SK: Slovakkia	



Sissejuhatus

Viimastel aastatel on üha enam tähelepanu pööratud kinnipidamise alternatiividele, mis on liikmesriikide jaoks vahend, mille abil nad saavad juhtida rännet, ilma et nad võtaks üksikisikutelt nende põhiõigust vabadusele, välja arvatud juhul, kui see on vajalik ja õigustatud. Selles mõttes aitavad kinnipidamise alternatiivid ennetada ja vältida vabaduse võtmise kahjulikku füüsilist ja psühholoogilist mõju inimestele, sealhulgas haavatavas olukorras olevatele isikutele.

Kasvav huvi teema vastu on ilmne ka uue rände- ja varjupaigaleppe⁽³⁾ puhul. Eri õigusaktides ei ole mitte ainult korratud kinnipidamise alternatiivide aluseks olevaid peamisi põhimõtteid ja kaitsemeetmeid, vaid on kehtestatud ka olulisi uuendusi, näiteks kinnipidamist korraldavate asutuste kohustus esitada kinnipidamiskorraldustes sõnaselgelt põhjendused, kui kinnipidamise alternatiive ei kohaldata.

Uue leppega antakse liikmesriikidele ka võimalus kohaldada oma vastuvõtusüsteemi haldamisel liikumisvabaduse piiranguid (vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikkel 9)⁽⁴⁾. Need uued meetmed, mis on paindlikumad, eksisteerivad koos kinnipidamise alternatiividega, andes liikmesriikidele ulatusliku meetmepaketi, mille hulgast nad saavad valida kõige sobivama meetme. Mõnel juhul võib sama meetet (nt teatamine pädevatele asutustele) kasutada vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 kohase kinnipidamise alternatiivina või liikumisvabaduse piiranguna vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 9 alusel. Suuniseid tuleb lugeda koos juhistega, mis on seotud vastuvõtu korraldamise ja juhtimise meetmetega (sh liikumisvabaduse piirangud), mille EUAA tulevikus välja töötab.

Piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust käsitleva määruse artikli 5 lõikega 5⁽⁵⁾ antakse EUAA-le volitused töötada välja „suunised mitmesuguste kinnipidamise asemel piirimenetluses kasutatavate praktikate kohta“.

Sellest tulenevalt on suuniste eesmärk anda liikmesriikide pädevatele asutustele vahend, mis võtab kokku kinnipidamise alternatiivide peamised aspektid otsustusprotsessi eri etappides, tuginedes liidu õigustikule.

Dokument koosneb kuuest osast: kinnipidamise alternatiivide **määratlemine**, **loomine**, nende üle **otsustamine**, **rakendamine**, **läbivaatamine** ja **lõpetamine**. Iga osa sisaldab mitmeid suuniseid, millele asjakohastel juhtudel järgnevad näited liikmesriikide tavadest, mis võiksid olla inspiratsiooniks teistele riikidele.

Kuigi suunised on üldiselt kohaldatavad varjupaiga- või tagasisaatmismenetluste kõigis etappides, analüüsitakse konkreetsete kaalutluste abil äsja kasutusele võetud piirimenetluste mõju kinnipidamise alternatiividele, mille kirjeldus on [3. lisas](#). Eelkõige töötati tihedas koostöös

⁽³⁾ Euroopa Komisjon: rände ja siseasjade peadirektoraat, „Rände- ja varjupaigalepe“, Euroopa Komisjoni veebisait, 21. mai 2024, külastatud 6. detsembril 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta [direktiiv \(EL\) 2024/1346](#), milles sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta [määrus \(EL\) 2024/1349](#), millega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus ja millega muudetakse määrust (EL) 2021/1148.



Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametiga (Frontex) välja kinnipidamise alternatiivide kohaldamise analüüs (piiril toimuv) tagasisaatmismenetluses, võttes arvesse ameti volitusi.

Juhend tugineb mitmele põhiallikale, nt väljaannetele, akadeemilistele uuringutele, aruannetele ja kohtupraktikale, mille on välja andnud asjaomased organisatsioonid, ELi asutused ning Euroopa ja rahvusvahelised kohtud. Vajadusel mainitakse iga allikat tekstis või viidatakse sellele joonealustes märkustes.

Neid suuniseid tuleks käsitleda kui ameti esialgset jõupingutust kinnipidamise ja kinnipidamise alternatiivide teemal vastavalt tema volitustele.



Kinnipidamise alternatiivide määratlemine

Kuigi üldiselt kokkulepitud määratlus mõistele „kinnipidamise alternatiivid“ puudub, esineb laiapõhjaline konsensus, et sisserändega seotud kinnipidamise alternatiivid on **vabadusekaotuseta meetmed**, millega kaasneb **kinnipidamisest väiksema määraga sund** ⁽⁶⁾.

Siseriiklikes õigusaktides viidatakse kinnipidamise alternatiividele, kasutades erinevaid mõisteid ⁽⁷⁾, mis on seotud mitmesuguste tavadega, mida võib kasutada kinnipidamise vältimiseks, pidades silmas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.

Vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) on kinnipidamine defineeritud kui „liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus“ ⁽⁸⁾. Siiski ei ole vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) ega üheski muus kohaldatava liidu õigustiku õigusaktis kinnipidamise alternatiivid sõnaselgelt määratletud ⁽⁹⁾.

Siiski võivad need vahendid aidata kindlaks määrata kaks olulist elementi, mis iseloomustavad kinnipidamise alternatiivide olemust. Nimelt saame kinnipidamise alternatiividest rääkida ainult siis, kui:

- tehakse kindlaks kinnipidamise lubatud alus ning
- kinnipidamise asemel rakendatud vabadusekaotuseta meetmed on vähem piiravad kui vabadusekaotus, kuigi need võivad kaasa tuua teatava sunni taseme ja intensiivsuse ⁽¹⁰⁾.



⁽⁶⁾ Euroopa Nõukogu, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) (Praktilised suunised sisserändega seotud kinnipidamise alternatiivide ja nende tõhusate tulemuste tagamise kohta – praktiline juhend) 2019, lk 12. Vabaduse võtmise ja liikumisvabaduse piiramise vahelise erinevuse kohta vt ka [2. suunis](#).

⁽⁷⁾ Näiteks vabadusekaotuseta meetmed, vähem piiravad meetmed, leebemad sunnimeetmed, vähem drastilised meetmed, vähem invasiivsed meetmed, vähem koormavad meetmed, vähem sekkuvad meetmed, erimeetmed, kergemad meetmed või alternatiivsed meetmed. Vt Euroopa Nõukogu, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) (Kinnipidamise tõhusate alternatiivide õiguslikud ja praktilised aspektid rände kontekstis), 2018.

⁽⁸⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 punkt 9. Euroopa Liidu Kohus on kinnitanud, et mõiste „kinnipidamine“ tähendus tagasisaatmisdirektiivis (milles seda ei määratleta) on sama kui vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) (vt [FMS jt](#) täielik tsitaat allmärkuses [26](#)).

⁽⁹⁾ Endise vastuvõtutingimuste direktiivi (direktiiv 2013/33/EL) artikli 8 lõike 4 alusel määratleb Euroopa rändevõrgustik mõiste „kinnipidamise alternatiiv“ kui „vabadusekaotuseta meetmed, mida kasutatakse kolmanda riigi kodanike liikumise jälgimiseks ja/või piiramiseks, et tagada rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetluste järgimine“.

⁽¹⁰⁾ Selles mõttes on esitatud määratlus kitsas. Vt C. Costello ja E. Kaytaz, UNHCR, [Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perception of Asylum applicants and Refugees in Toronto and Geneva](#) (Empiiriline uurimus kinnipidamise alternatiivide kohta: varjupaigataotlejate ja pagulaste ootused Torontos ja Genfis), 2013, lk 10: „[Mõistet „kinnipidamise alternatiiv“] kasutatakse vähemalt kahes erinevas tähenduses. Kitsamas tähenduses viitab see praktikale, mida kasutatakse juhul, kui kinnipidamisel on seaduslik alus ..., kuid riigi käsutuses on vähem piirav kontrollivahend ja seda tuleks seetõttu kasutada. Laiemas mõttes viitavad kinnipidamise alternatiivid mitmetele poliitikameetmetele ja praktikatele ..., mis ei vasta kinnipidamisele, kuid sisaldavad tavaliselt mõningaid piiranguid“.



1. suunis

Kinnipidamise alternatiive tuleb kohaldada ainult siis, kui on olemas seaduslik alus kinnipidamiseks

Kinnipidamise seaduslikkus

Kinnipidamine peab olema seaduslik, st see **peab olema seadusega kooskõlas ja lubatud**. Kinnipidamise õiguskindluse põhimõttega nõutakse, et seadus oleks piisavalt täpne, et igaüks saaks konkreetse tegevuse tagajärgi ette näha.

Kinnipidamiseks peavad olema siseriiklikus õiguses õiguslik alus ja eeskirjad, millega nähakse ette asjaolud, mille korral taotleja või kolmanda riigi kodaniku võib kinni pidada, ning kinnipidamise menetlused ja tagatised peavad olema selged.

Kui kinnipidamist reguleerivad õigusnormid ei ole kohaldamisel ja tõlgendamisel piisavalt ettenähtavad ⁽¹⁾, võib kinnipidamine olla meelevaldne ⁽²⁾.

Kinnipidamise alus

Kinnipidamise seaduslikkuse põhimõtte tähendab, et iga otsus taotleja või kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise kohta peab põhinema konkreetse juhtumi korral **lubatud (seaduslikul) kinnipidamise alusel**.

Kui selliseid kinnipidamise aluseid ei ole võimalik kindlaks teha (või need ei kehti enam, vt [9. suunis](#) ja [10. suunis](#)), puudub **kinnipidamise alternatiividel õiguslik alus** ⁽³⁾ ja asjaomane isik tuleb vabastada.

⁽¹⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus, 16. detsembri 2016. aasta otsus kohtuasjas *Khlaifia jt vs. Itaalia*, nr 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312. Kokkuvõte on [EUAA kohtupraktika andmebaasis](#).

⁽²⁾ Mõiste „meelevaldsus“ on seotud mõistlikkuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Kõiki neid põhimõtteid tuleb hinnata juhtumipõhiselt (vt [5. suunis](#) ja [6. suunis](#)). „Mõiste „meelevaldsus“ ei ole võrdsustatav mõistega „seadusevastane“, vaid seda tuleb tõlgendada laiemalt, hõlmates nii sobimatuse, ebaõigluse, ettearvamatus ja nõuetekohase menetluse puudumise kui ka mõistlikkuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse elemente.“ ÜRO inimõiguste komitee, [üldmärkus nr 35, artikkel 9 \(isikuvabadus ja turvalisus\)](#), CCPR/C/GC/35, lõige 12, 16. detsember 2014.

⁽³⁾ Kinnipidamise aluse puudumine ei välista sarnaste piiravate (järelevalve- või juhtimis-) meetmete kasutamist siseriiklike õigusaktide alusel.



Ebaseaduslik sisenemine riiki rahvusvahelise kaitse taotlemise eesmärgil ei ole ebaseaduslik tegu ega kinnipidamise alus ⁽¹⁴⁾. Selles mõttes selgitatakse vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõikes 1 järgmist: „Liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja, või taotleja kodakondsuse alusel“.

Olenevalt kohaldamisalast sisaldavad liidu õigustiku erinevad seadusandlikud aktid sätteid kinnipidamise aluste kohta, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud allpool.

Kinnipidamise alused varjupaigamenetluse kontekstis

Rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamise alused on loetletud **vastuvõtutingimuste direktiivis (2024)**. Need alused on ammendavad ja peavad olema sätestatud liikmesriikide riigisisese õiguses. Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõike 4 kohaselt võib taotlejat kinni pidada ainult ühel või mitmel järgmisel põhjusel:

- et tuvastada tema isik või kodakondsus või seda kontrollida;
- et määrata kindlaks tema rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevad asjaolud, mida ilma kinnipidamiseta ei olnud võimalik kindlaks teha, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- üksikotsusega taotlejale pandud õiguslike kohustuste täitmise tagamiseks juhtudel, kui taotleja ei ole sellised kohustusi täitnud ja esineb taotleja põgenemise oht;
- et piiril toimuva varjupaigamenetluse raames otsustada, kas taotlejal on õigus territooriumile siseneda;
- kui taotleja peetakse kinni tagasisaatmisenetluse raames tagasisaatmise ettevalmistamiseks või väljasaatmise läbiviimiseks ning asjaomane liikmesriik saab objektiivsete kriteeriumite alusel, sh selle alusel, et taotlejal on juba olnud võimalus saada juurdepääs rahvusvahelise kaitse menetlusele, põhjendada, et on olemas piisavalt alust uskuda, et taotleja avaldas soovi esitada rahvusvahelise kaitse taotlus üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist;
- kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine.

⁽¹⁴⁾ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention \(Juhised varjupaigataotlejate kinnipidamisele esitatavate nõuete ja tingimuste ning kinnipidamise alternatiivide kohta\)](#), 2012. Sama põhimõtet toetab kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse komitee (CMW), kes on jõudnud järeldusele, et „riiki ebaseadusliku sisenemise kriminaliseerimine ületab riikide õigustatud huvi ebaseadusliku rände kontrollimisel ja reguleerimisel ning viib tarbetu kinnipidamiseni“ (CMW, [Üldmärkus nr 5, mis käsitleb rändajate õigust isikuvabadusele, õigust mitte olla meelevaldselt kinni peetud ja nende õiguste seotust muude inimõigustega](#), 2021). Samal ajal kinnitas meelevaldse kinnipidamise küsimustega tegelev ÜRO töörühm (WGAD) ka seda, et varjupaigataotlejast, pagulasest, kodakondsuseta lapselt või lapsrändajalt, sealhulgas saatjata või vanematest eraldatud lastelt vabaduse võtmine on keelatud ja see ei saa olla karistava iseloomuga (WGAD, [läbivaadatud arutelu nr 5 rändajatelt vabaduse võtmise kohta](#), 2018).



Kinnipidamise alused tagasisaatmismenetluse kontekstis

Vastavalt **tagasisaatmisdirektiivile** ⁽¹⁵⁾ võivad liikmesriigid tagasisaatmismenetluse objektiks olevat kolmanda riigi kodanikku kinni pidada üksnes tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige juhul, kui:

- on olemas põgenemise oht või
- asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid ⁽¹⁶⁾.

Kinnipidamise alused vastutuse kindlaksmääramise menetluse kontekstis

Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõike 4 ning varjupaiga- ja rändehalduse määruse ⁽¹⁷⁾ artikli 44 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid pidada isiku kinni vastutavale liikmesriigile üleandmise eesmärgil järgmistel juhtudel:

- põgenemisoht või
- riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitse ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta [direktiiv 2008/115/EÜ](#) ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

⁽¹⁶⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 1. Isikutele, kes ei ole esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust, tuleb taustakontrolli ajal kohaldada tagasisaatmisdirektiivis kirjeldatud asjakohaseid kinnipidamise eeskirju.

⁽¹⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta [määrus \(EL\) 2024/1351](#), mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013.

⁽¹⁸⁾ Varjupaiga- ja rändehalduse määruse artiklis 45 on lisaks sätestatud, et varjupaiga- ja rändehalduse määruse sätete kohaselt kinni peetud isikuga seotud taotlused tuleks saata kahe nädala jooksul pärast taotluse registreerimist või Eurodaci päringutabamuse teate saamist. Vastuvõttev liikmesriik peaks vastama ühe nädala jooksul. Seejärel tuleks üleandmine teostada võimalikult kiiresti ja igal juhul viie nädala jooksul alates taotluse rahuldamise kuupäevast või siis, kui vaidlustamisel või läbivaatamisel ei ole enam peatavat mõju.





Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Kinnipidamise alused piiril toimivas varjupaigamenetlus

Vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) loetletud kinnipidamise alused on kohaldatavad ka piiril toimuva varjupaigamenetluse ajal. Erikaalutlusi on vaja eelkõige järgmistel juhtudel.

- **Identiteedi või kodakondsuse kindlaksmääramine või kontrollimine**

Seda ei tohiks tõlgendada nii, et see õigustab kõigi taotlejate kinnipidamist, kellel puuduvad nõuetekohased dokumendid. Kinnipidamist tuleks kohaldada juhul, kui on selge, et taotlejalt vabaduse võtmine on **ainus viis**, kuidas ametiasutused saavad kindlaks teha isiku identiteedi või kodakondsuse või seda kontrollida. Hindamisel võivad ametiasutustele olla abiks teatavad näitajad, näiteks isiku tahtlik katse ametiasutusi eksitada, selgete põhjuste olemasolu, mis võimaldavad arvata, et taotleja on pahauskselt hävitanud või kõrvaldanud isikut tõendava dokumendi, et vältida tema isikusamasuse või kodakondsuse kindlakstegemist; võltsitud dokumentide kasutamine; tahtlik taotlejapoolse koostöö puudumine taustakontrolli käigus; selgelt vastuolulise teabe esitamine; põgenemise oht.

- **Otsuse tegemine taotleja õiguse üle siseneda riigi territooriumile**

See kinnipidamise põhjus võiks kehtida kõigi varjupaigataotlejate suhtes, kes suunatakse piiril toimuvasse varjupaigamenetlusse. Kuid nagu on kirjeldatud suunises [6. suunis](#), ei ole kinnipidamise **süsteemiline** kohaldamine ilma individuaalse hindamiseta kooskõlas rahvusvaheliste ja ELi õigusnormidega. Seega ei piisa ainuüksi asjaolust, et taotleja suunatakse piiril toimuvasse varjupaigapiirimenetlusse, et anda välja kinnipidamiskorraldus vastavalt vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 10 lõike 4 punktile d (2024). Liikmesriigid võivad asjaomase isiku kinni pidada, et otsustada territooriumile sisenemise õiguse üle, eriti kui pärast individuaalset hindamist esineb põgenemise oht.



- **Riiklik julgeolek või avalik kord**

Isiku suunamine piiril toimuvasse varjupaigamenetlusse on kohustuslik, kui on põhjendatud alus arvata, et ta kujutab endast ohtu riiklikule julgeolekule. Ametiasutustel võib olla taustakontrolli käigus saadud teavet selle kohta, et isik võib kujutada endast ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. See ei tähenda siiski, et taotleja peetakse selle teabe põhjal automaatselt kinni, sest piiril toimuvasse varjupaigamenetlusse suunamise nõuded erinevad kinnipidamiskorralduse andmise nõuetest. Pärast kinnipidamise vajalikkuse ja proportsionaalsuse individuaalset hindamist saab kinni pidada ainult neid taotlejaid, kes kujutavad endast tõelist, olemasolevat ja piisavalt tõsist ohtu, mis mõjutab ühiskonna põhihuve või liikmesriigi sise- või välisjulgeolekut ⁽¹⁹⁾.

Kinnipidamise alused piiril toimuv tagasisaatmismenetluses

Piiril toimuva tagasisaatmismenetlusega on kehtestatud uued kinnipidamise alused, mis näevad ette võimaluse pidada kinni neid kolmanda riigi kodanikke, kelle taotlus on piiril toimuv tagasisaatmismenetluses tagasi lükatud ⁽²⁰⁾.

Piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust käsitlevas määruses eristatakse kahte allpool esitatud kategooriat.

- Isikuid, kes peeti kinni piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus ning kellel ei ole enam õigust ega luba riiki jääda, võib jätkuvalt kinni pidada selleks, et takistada neid sisenemast asjaomase liikmesriigi territooriumile, et valmistada ette nende tagasisaatmist või et isik välja saata.
- Isikuid, keda piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus kinni ei peetud, kuid kellel ei ole enam õigust ega luba riiki jääda, võib kinni pidada, kui on olemas põgenemise oht, kui nad väldivad või takistavad tagasisaatmise ettevalmistamist või väljasaatmist või kui nad kujutavad endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riiklikule julgeolekule.

⁽¹⁹⁾ Euroopa Liidu Kohus, 30. juuni 2022. aasta otsus kohtuasjas [M.A. vs. Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punktid 89–90. Kokkuvõte on [EJAA kohtupraktika andmebaasis](#).

⁽²⁰⁾ Piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust käsitleva määruse artikli 5 lõiked 2 ja 3. Artikli 4 lõikes 3 viidatakse tagasisaatmisdirektiivile, mis käsitleb kinnipidamisega seotud menetluslikke tagatiseid ja põhimõtteid.



Joonis 1. Kinnipidamise alused kõigis menetlustes**PIIRIL TOIMUV
TAGASISAATMIS-
MENETLUS**

Üksikisik **peeti kinni** piiril toimuva varjupaigamenetluse ajal:

- › riiki sisenemise vältimiseks või
- › tagasisaatmise ettevalmistamiseks või
- › väljasaatmise korraldamiseks.

Isikut **ei peetud** piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus kinni ja:

- › esineb põgenemise oht või
- › isik väldib või takistab tagasisaatmise ettevalmistamist või
- › isik kujutab ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riiklikule julgeolekule.

**(PIIRIL TOIMUV)
VARJUPAIGAMENETLUS**

- › Et tuvastada isik või kodakondsus või seda kontrollida või
- › et määrata kindlaks taotluse aluseks olevad asjaolud või
- › et tagada liikumisvabaduse piirangute järgimine või
- › et otsustada taotleja õiguse üle siseneda riigi territooriumile või
- › taotlus esitatakse tagasisaatmise edasilükkamiseks või takistamiseks ja taotleja on juba kinni peetud või
- › riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks.

**TAGASISAATMIS-
MENETLUS**

- › esineb põgenemise oht või
- › isik väldib või takistab tagasisaatmise ettevalmistamist.

**VASTUTUSE
KINDLAKSMÄÄRAMISE
MENETLUS**

- › esineb põgenemise oht või
- › riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks.



2. suunis

Kinnipidamise alternatiivid ei tohi tähendada vabaduse võtmist

Kinnipidamise ja vabaduse võtmise alternatiivid

Kinnipidamise alternatiivid peavad olema vähem piiravad kui vabaduse võtmine. Seega, kui kehtestatud piirangud, mida eraldi või kumulatiivselt arvesse võetakse, kujutavad endast vabaduse võtmisega võrreldavat olukorda, ei saa selliseid meetmeid käsitada kinnipidamise alternatiivina, vaid **pigem alternatiivsete kinnipidamisvormide või de facto kinnipidamisena**, olenemata sellest, kuidas neid riigisisestes süsteemides nimetatakse.

Näidetena võib tuua **liikumispiirangu mis tahes kohas** ⁽²¹⁾, kus võib toimuda vabaduse võtmine, praktikad, mis näevad ette liiga koormavad tingimused või piirangud (ja/või nende kombinatsioon). Konkreetsete näidete kohta vt allpool esitatud kohtupraktikat.



Euroopa Inimõiguste Kohus, Nolan ja K vs. Venemaa ⁽²²⁾

Kohtuasjas **Nolan ja K vs. Venemaa** märkis Euroopa Inimõiguste Kohus, et selleks, et määrata kindlaks, kas kellelki on võetud vabadus artikli 5 tähenduses, tuleb lähtuda **tema konkreetsest olukorrast** ning arvesse tuleb võtta tervet rida kriteeriume, nt kõnealuse meetme liik, kestus, mõju ja rakendamise viis. „**Erinevus vabaduse võtmise ja vabaduse piiramise vahel sõltub raskusastmest või intensiivsusest, mitte laadist või olemusest**“. Konkreetsetel juhtudel leidis kohus, et taotleja ööbimise tingimused Moskvas asuva Šeremetjevo lennujaama transiidisaalis (kus ta oli lukustatud väiksesse ruumi ja tal lubati järgmisel päeval piirivalveametniku pideva järelevalve all kasutada tualetti, baari ja telefoni) olid tegelikkuses kogetud piiranguid arvestades samaväärsed vabaduse võtmisega.

⁽²¹⁾ Tuginedes [üldisele märkusele nr 1 \(2024\) piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artikli 4 kohta](#), tuleks mõistat „kinnipidamisasutus“ mõista laialt nii, et see hõlmab „mis tahes alalist või ajutist kohta, kus isikutelt võetakse vabadus avaliku sektori asutuste poolt, algatusel või nõusolekul ja/või nende nõustumisel“. Need kohad võivad hõlmata era- või avaliku sektori asutusi, sealhulgas asutusi, mille tegevus on edasi antud või delegeeritud erasektori osalejatele ja/või valitsusväliste osalejate juhitavatele asutustele.

⁽²²⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus, 12. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas [Nolan ja K. vs. Venemaa](#), nr 2512/04.



**Euroopa Inimõiguste Kohus, *Guzzardi vs. Itaalia* ⁽²³⁾**

Juhtivas kohtuasjas **Guzzardi vs. Itaalia** leidis Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK), et kohaldatud meetmed, nimelt liikumispiirang väikesaarel asuvas konkreetsetes kohas, elukohanõue, kohustus kaks korda päevas asutusse ilmuda ja pidev järelevalve kujutasid endast vabaduse võtmist artikli 5 tähenduses. Euroopa Kohus märkis, et kehtestatud piirangud raskendasid asjaomasel isikul sotsiaalsete kontaktide loomist. Kohus jõudis järeldusele, et **need meetmed eraldi võetuna ei kujuta endast vabaduse võtmist, kuid kumulatiivselt ja kombineerituna kujutavad endast de facto kinnipidamist** ja kuuluvad seega Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÖK) artikli 5 kohaldamisalasse ⁽²⁴⁾.

**Euroopa Inimõiguste Kohus, *Amuur vs. Prantsusmaa* ⁽²⁵⁾**

Juhtum käsitles Somaalia kodanikke, kellele ei antud õigust Prantsusmaale siseneda ja keda hoiti Pariisi Orly lennujaama rahvusvahelises tsoonis. Kohus märkis, et isiku kinnipidamine rahvusvahelistes tsoonides hõlmab vabaduse piiramist. Tuletades meelde kohtuasja *Guzzardi vs. Itaalia*, märkis Euroopa Kohus, et „liikumispriirang koos asjaomaste isikute jaoks sobivate kaitsemeetmetega on vastuvõetav“, kuivõrd see võimaldab riigil vältida ebaseaduslikku sisserännet, järgides samas oma rahvusvahelisi kohustusi. Kohus märkis ka, et piirangut ei saa „ülemääraselt pikendada“. Kõnealusel juhul jõudis kohus järeldusele, et „talutud piirangud“ – nimelt range politsei järelevalve all olemine ilma juurdepääsuta õigus- või sotsiaalabile – on samaväärne vabaduse võtmisega.

⁽²³⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus, 6. novembri 1980. aasta otsus kohtuasjas *Guzzardi vs. Itaalia*, nr 7367/76.

⁽²⁴⁾ Euroopa Nõukogu, *Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, mida on muudetud protokolliga nr 15*, ETS 5, 4. november 1950.

⁽²⁵⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus, 25. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas *Amuur vs. Prantsusmaa*, nr 19776/92, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.



**Euroopa Liidu Kohus, *FMS vs. OIF* ⁽²⁶⁾**

Oma hinnangus võttis kohus arvesse selliste asjakohaste näitajate kumulatiivset mõju nagu kõrge tara ja okastraadiga piiratud suletud perimeeter, majutuskonteinerid, mille pindala oli alla 13 m², võimetus loata külastajaid vastu võtta, piiratud liikumine ning politseiametnike järelevalve alal ja selle vahetus ümbruses. Lisaks leidis kohus, et taotlejal oli ilmselgelt võimatu lahkuda transiiditsoonist vabatahtlikult, kuivõrd i) see asus maismaapiiril Serbiaga, mis on riik, kuhu kolmanda riigi kodanikku ei võetud vastu ja tema riiki sisenemine tooks talle kaasa karistuse, ning ii) transiiditsoonist lahkumine tähendab Ungari siseriiklike eeskirjade kohaselt varjupaigataotluse tagasivõtmist, ilma et kolmanda riigi kodanikul oleks võimalik seda otsust edasi kaevata. Kohus jõudis järeldusele, et kui kolmanda riigi kodanik on **sunnitud püsivalt viibima piiratud ja suletud transiiditsoonis, kus tema liikumine on piiratud ja seda jälgitakse ning kust ta ei saa vabatahtlikult lahkuda**, on tegemist vabaduse võtmisega.

Kinnipidamise alternatiivide eristamine muudest kontseptsioonidest

Kinnipidamise alternatiive tuleks eristada mitte ainult alternatiivsetest kinnipidamisviisidest, vaid ka muudest kontseptsioonidest, nagu allpool kirjeldatud.

Kinnipidamise alternatiivid ja liikumisvabaduse piirangud

Kinnipidamise alternatiivid ei ole vastuvõtusüsteemi haldamise vahend. Kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiiviga (2024) võivad liikmesriigid oma vastuvõtusüsteemi vabalt korraldada ⁽²⁷⁾. Kuigi vastuvõtumeetmed ei sisalda tavaliselt liikumisvabaduse piirangut, antakse vastuvõtutingimuste direktiiviga (2024) liikmesriikidele võimalus kehtestada teatavad tingimused, mis võivad olla sarnased kinnipidamise alternatiivi meetmetega, sealhulgas piirates isiku liikumisvabadust.

Taotlejate geograafilisse piirkonda paigutamist ja liikumisvabaduse piiranguid reguleerivad sätted on ette nähtud [vastuvõtutingimuste direktiivi \(2024\) artiklites 8 ja 9](#). Need sätted ei ole otseselt seotud kinnipidamisega ⁽²⁸⁾. Pigem kirjeldavad need viisi, mille kaudu liikmesriigid haldavad oma vastuvõtusüsteeme.

Kuigi praktikas võib esineda mõni kattumine kinnipidamise alternatiivide ja vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 9 kohaste liikumisvabaduse piirangute vahel

⁽²⁶⁾ Euroopa Liidu Kohus, 14. mai 2020. aasta otsus kohtuasjades *FMS jt vs. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ja Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, liidetud kohtuasjad C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punktid 216–231. Kokkuvõte on [EUJAA kohtupraktika andmebaasis](#).

⁽²⁷⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 17: „Liikmesriikidel peaks olema õigus oma vastuvõtusüsteeme ise vabalt korraldada. Korraldamise raames peaks liikmesriikidel olema oma varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide haldamiseks õigus määrata taotlejad oma territooriumil majutuskohtadesse.“

⁽²⁸⁾ Nagu on märgitud suunises [1. suunis](#), võib liikumisvabaduse piirang siiski anda aluse kinnipidamiseks, kui taotleja, kelle suhtes kohaldatakse piiranguid, ei ole täitnud kehtestatud kohustusi ja endiselt esineb taotleja põgenemise oht (vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõike 4 punkt c).

(2024) ⁽²⁹⁾, on peamine arvessevõetav kriteerium see, et kinnipidamise alternatiive kohaldatakse ainult siis, kui kinnipidamise seaduslik alus on olemas (vt [1. suunis](#)). Vaba liikumise piirangud vastavalt vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artiklile 9 on autonoomsed meetmed, mitte kinnipidamise alternatiivid. Kuigi kinnipidamise alust ei ole vaja, on liikumisvabaduse piirangute kohaldamisel siiski vaja teha individuaalne otsus.

Kinnipidamise alternatiivid ja majutusvõimalused

Kinnipidamise alternatiivid ei ole majutusvõimalused. Majutusvõimalused on osa materiaalistest vastuvõtutingimustest, mis tuleb tagada niipea, kui isik väljendab kavatsust taotleda varjupaika ⁽³⁰⁾. Kinnipidamise alternatiivid võivad hõlmata teatud vormis majutamist, nt vastuvõturajatistesse paigutamist, tulenevalt kohustusest viibida kindlaksmääratud piirkonnas. See ei kehti siiski kõigi kinnipidamise alternatiivide kohta (nt teatamismõõded, rahalise tagatise andmine või reisi- või isikut tõendavate dokumentide üleandmine või nende kombinatsioon).

Praktikas võib rahvusvahelise kaitse taotlejad ja isikud, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, majutada samadesse rajatistesse ⁽³¹⁾. Ka sellisel juhul **on peamine kriteerium, mida tuleb arvesse võtta, see, et kinnipidamise alternatiive kohaldatakse üksnes juhul, kui kinnipidamiseks on õiguspärane alus** (vt [1. suunis](#)).

Joonis 2. Kinnipidamise alternatiivide eristamine muudest kontseptsioonidest



⁽²⁹⁾ Näiteks hõlmavad kinnipidamise alternatiivid tavaliselt liikumisvabaduse piiramise vorme; kinnipidamise alternatiivide jaoks ja liikumisvabaduse piiramiseks kasutatavad rajatised võivad olla samad; liikumisvabaduse piiramine võib vajadusel hõlmata teatamismõõded või järelevalvemeetmeid, mis on samuti kinnipidamise alternatiivide liik.

⁽³⁰⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 7: „Tuleb täpsustada, et materiaalsed vastuvõtutingimused peaksid taotlejatele olema kättesaadavad alates hetkest, mil nad avaldavad pädevate asutuste ametnikele [...] soovi taotleda rahvusvahelist kaitset.“

⁽³¹⁾ Näiteks võib lapsed, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, paigutada erirajatisse, kus majutatakse ka lapsi, kelle suhtes ei kohaldata kinnipidamise alternatiive.



Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artiklid 8 ja 9

Artikkel 8 – Taotlejate paigutamine geograafilisse piirkonda

1. Liikmesriigid võivad paigutada taotlejad oma territooriumil mõnda geograafilisse piirkonda, mille piires nad saavad vabalt liikuda, rahvusvahelise kaitse menetluse kestuse ajaks vastavalt määrusele (EL) 2024/1348.

2. Liikmesriigid võivad lõike 1 kohaselt paigutada taotlejad oma territooriumil mõnda geograafilisse piirkonda üksnes nende taotluste kiire, tõhusa ja tulemusliku menetlemise tagamiseks vastavalt määrusele (EL) 2024/1348 või kõnealuste taotlejate paigutamiseks vastavalt asjaomaste geograafiliste piirkondade võimalustele.

Liikmesriigid teavitavad taotlejaid vastavalt artiklile 5 geograafilisse piirkonda paigutamisest ja kõnealuse piirkonna geograafilistest piiridest.

Artikkel 9. Liikumisvabaduse piirangud

1. Liikmesriigid võivad vajaduse korral otsustada, et taotlejal on lubatud elada üksnes ühes konkreetses taotlejate majutamiseks kohandatud kohas kas avaliku korra kaalutlustel või selleks, et põgenemisohu korral tulemuslikult takistada taotleja põgenemist, seda eriti:

a) juhul, kui taotleja on määruse (EL) 2024/1351 artikli 17 lõike 4 kohaselt kohustatud viibima teises liikmesriigis, või

b) selliste taotlejate puhul, kes on pärast teise liikmesriiki põgenemist üle antud liikmesriiki, kus nad peavad viibima määruse (EL) 2024/1351 artikli 17 lõike 4 kohaselt.

Kui taotlejal on käesoleva lõike kohaselt lubatud elada ainult konkreetses kohas, on materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamise eeldus, et taotleja tegelikult elab selles konkreetses kohas.

2. Liikmesriigid võivad vajaduse korral nõuda, et taotlejad annaksid pädevale ametiasutusele endast teada ettemääratud ajal või mõistlike ajavahemike järel, ilma et see mõjutaks ebaproportsionaalselt palju taotlejate käesolevast direktiivist tulenevaid õigusi.

Sellise teatamisnõude võib kehtestada lõikes 1 osutatud otsuste täitmise tagamiseks või selleks, et tulemuslikult takistada taotlejaid põgenemast.

Kinnipidamise alternatiivide kehtestamine

3. suunis

Kinnipidamise alternatiivid tuleb kehtestada seadusega, milles tuleks selgelt kindlaks määrata asutus, kes vastutab nende vastuvõtmise ja rakendamise, nende kohaldamise kriteeriumide ja olemasolevate võimaluste ulatuse eest

Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõikes 5 on sätestatud: „Liikmesriigid tagavad, et **riigisisese õigusega on ette nähtud reeglid, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive**, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või kohustus elada kindlaksmääratud kohas“.

Riiklikes õigusaktides tuleks muu hulgas selgitada, kes vastutab kinnipidamise alternatiivide vastuvõtmise ja rakendamise eest, millal neid tuleks uurida ja millised on erinevad kättesaadavad kinnipidamise alternatiivid ⁽³²⁾.

Kes uurib kinnipidamise alternatiive ja kohaldab neid?

Asutused, kes otsustavad, kas kohaldada kinnipidamist või kinnipidamise alternatiive, on liikmesriigiti erinevad. Olenevalt riiklikust süsteemist hõlmavad need asutused tavaliselt piirivalvureid, politsei, sisserände- ja varjupaigaasutuste ning õigusasutuste ametnikke. Sellega seoses on vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõikes 2 ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 2 sätestatud, et kinnipidamiseks annab kirjaliku korralduse **õigusasutus või haldusasutus**, esitades faktilised ja õiguslikud põhjendused ⁽³³⁾.

Millal uurida ja kohaldada kinnipidamise alternatiive?

Üldiselt hinnatakse seda, kas kohaldada kinnipidamist või kinnipidamise alternatiive kõigepealt kinnipidamise korralduse andmisel või selle kinnitamisel samaaegselt kohaldatava kinnipidamise aluse kindlaksmääramisega. Nii haldus- kui ka õigusasutused, kes annavad esialgse kinnipidamise korralduse või selle kinnitavad, peavad kõigepealt kaaluma, kas kinnipidamise alus on olemas (vt [1. suunis](#)), ja kui on, siis uurima võimalust kohaldada leebemaid sunnimeetmeid (vt [5. suunis](#)).

⁽³²⁾ UNHCR, [Juhised kinnipidamise kohta](#), op. cit., allmärkus 14, juhise 4.3 punkt 36.

⁽³³⁾ Samamoodi varjupaiga- ja rändehalduse määruse artikli 44 lõige 4.



Kui esialgse kinnipidamise otsuse teeb haldusasutus (politsei, piirivalve- või immigratsiooniasutus), on vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõikes 3 sätestatud, et kohus peab otsuse läbi vaatama (*ex officio* või taotleja taotlusel) **võimalikult kiiresti** ⁽³⁴⁾ ja hiljemalt 15 päeva (erandjuhtudel 21 päeva) jooksul alates kinnipidamise algusest (või läbivaatamisaotluse esitamisest).

Samamoodi on tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 2 sätestatud, et kiire kohtulik läbivaatamine peab toimuma kas kohtu omal algatusel (*ex officio*) või asjaomase isiku taotlusel.

Kinnipidamise alternatiivid võib läbi vaadata ka hilisemas etapis, kinnipidamise ja/või kinnipidamise alternatiivide läbivaatamise käigus, kas kohtu omal algatusel (*ex officio*) või asjaomase isiku taotlusel, kes võib esialgse kinnipidamisotsuse igal ajal vaidlustada (vt [9. suunis](#)).

Mis on kinnipidamise alternatiivid?

Liikmesriigid rakendavad mitmesuguseid kinnipidamise alternatiive. Allpool loetelus on esitatud peamised ⁽³⁵⁾, sh need, mida on konkreetselt nimetatud vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõikes 5 ja tagasisaatmisdirektiivi ⁽³⁶⁾ artikli 7 lõikes 3, st korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine ja kohustus elada kindlaksmääratud kohas.

Oluline on märkida, et alljärgnev loetelu **ei ole ammendav** ja alternatiive võib kasutada **iseseisvalt või kombineeritult**, tingimusel et piirangute kumulatiivne mõju ei too kaasa vabaduse võtmist (vt [2. suunis](#)).

Kõige olulisem on, **et kinnipidamisele peavad olema toimivad alternatiivid**. Liikmesriigid peaksid tegema kättesaadavaks **vähemalt kaks võimalust** ja nad ei saa üksikisikuid kinni pidada pelgalt seetõttu, et kinnipidamise alternatiivid puuduvad.

⁽³⁴⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud: „iga ajavahemik, mis ületab nelja päeva, on esmapilgul liiga pikk“. Vt ka Euroopa Nõukogu, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) (Juhend konventsiooni artikli 5 kohta – õigus vabadusele ja turvalisusele), 2014, lk 24. Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika lisateavet vt: Euroopa Inimõiguste Kohus, 23. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas [Oral ja Atabay vs. Türgi](#), nr 39686/92, punkt 43; Euroopa Inimõiguste Kohus, 3. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas [McKay vs. Ühendkuningriik](#), nr 543/03, punkt 47; Euroopa Inimõiguste Kohus, 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas [Năstase-Silvestru vs. Rumeenia](#), nr 74785/01, punkt 32.

⁽³⁵⁾ Kõik liikmesriigid ei pruugi tingimata pidada loetletud erinevaid võimalusi kinnipidamise alternatiivideks.

⁽³⁶⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatakse seoses vabatahtliku lahkumise perioodiga, et liikmesriigid võivad kohaldada põgenemise vältimiseks teatavaid kohustusi, näiteks korrapärane ilmumine ametiasutustesse, piisava rahalise tagatise määramine, dokumentide loovutamine või kohustus viibida kindlaksmääratud kohas, mille võib kehtestada vabatahtliku lahkumise tähtaja jooksul. Neid sätteid tuleb arvestada koos tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikest 1 tulenevate sätetega, milles ei ole küll määratletud ega esitatud kinnipidamise alternatiivide loetelu, kuid on sätestatud, et menetlev asutus võib kolmanda riigi kodaniku kinni pidada üksnes juhul, kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Selline õiguslik lõimimine tähendab liikmesriigi positiivset kohustust lisada oma siseriiklikesse õigusaktidesse vajalikud sätted, et teha kinnipidamise alternatiivid tagasisaatmismenetluses kättesaadavaks, võimaldades seega võtta kõige leebema sunnimeetme, mida peetakse vajalikuks ja tõhusaks asjaomase kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise jõustamiseks. Vt Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Kinnipidamise alternatiivide head tavad), 2024.



Korrapärane ilmumine ametiasutustesse



Selle kohaselt peab asjaomane isik ilmuma kindlaksmääratud ajavahemike järel pädevasse ametiasutusse. Asutusse ilmumine / teada andmine võib toimuda isiklikult või elektrooniliste vahendite või kaasaegsete tehnoloogiate (nt telefonihäältevastus) abil ⁽³⁷⁾. Asutusse ilmumise / teada andmise sagedus võib oleneda konkreetsest olukorrast ja selle võib ülemäärase koormuse vältimiseks planeerida ametiasutustega korraldatavate teiste ametlike kohtumiste (nt varjupaigavestluse) ajaks.

Nagu on märgitud vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjenduses 20, ei tohiks teatamisnõuded asjaomase isiku õigusi ebaproportsionaalselt mõjutada. Liiga ranged või sagedased teada andmise kohustused, mis panevad isikule liigse ajalise või rahalise koormuse, võivad iseenesest või kumulatiivselt koos muude kinnipidamise alternatiivide vormidega kujutada endast *de facto* kinnipidamist (vt [2. suunis](#)) või selliste põhiõiguste rikkumist nagu õigus perekonnaelule (vt [4. suunis](#)) ⁽³⁸⁾.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

Korrapärast ametiasutustesse ilmumist kasutatakse 25 liikmesriigis ⁽³⁹⁾.

Leedu kehtestas ka võimaluse kasutada teada andmiseks elektroonilist sidet: spetsiaalsed mobiilirakendused, jälgimisseadmed ja saatjat identifitseeriv e-kiri ⁽⁴⁰⁾.

Asutusse ilmumise / teada andmise sagedus

- **Enamik liikmesriike:** iga 24 tunni järel.
- **lirimaa:** iga 4–5 nädala tagant mõne menetluse korral.
- **Madalmaad ja Belgia:** sagedus varieerub igapäevasest igakuiseni.

⁽³⁷⁾ Asutusse ilmumise / teada andmise viiside näited on [komisjoni talituste töödokumendis „The Dublin Roadmap in Action – Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identification good practices in the Member States“](#) (Dublini tegevuskava – Dublini III määruse tõhususe suurendamine: heade tavade kindlakstegemine liikmesriikides), 2023, lk 6. Näited on järgmised: riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutuselevõtt vastuvõtukeskuses viibimise jälgimiseks (BG); igapäevane enda registreerimine vastuvõtukeskuses ja keskus viibivate taotlejate nimekirja korrapärane edastamine Dublini üksusele, et teha kindlaks taotlejad, kes veel keskus viibivad või kes enam seal ei viibi (LU); konkreetsete töötajate määramine, kes kontrollivad iga päev, kas kõik taotlejad viibiksid neile määratud piirkonnas. Kui nad ei ilmu vastuvõtukeskusesse ettenähtud aja jooksul, mille jooksul nad on kohustatud seal viibima, aktiveeritakse protokoll ja taotlejaid teavitatakse, et võidakse võtta lisameetmeid, sh kinnipidamine (BG); kohustus võtta kord nädalas ühendust valitsusega, et saada sotsiaalhüvitisi, koos kohustusega ilmuda korrapäraselt vastuvõtukeskusesse (CH).

⁽³⁸⁾ Asutusse ilmumise / teada andmise mittejärgimise võimalike tagajärgede kohta vt: Frontexi 2024. aasta dokument [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Kinnipidamise alternatiivide head tavad); tagajärjed võivad ulatuda trahvist kuni kinnipidamisele karmima alternatiivi määramiseni või isegi kohe piirile saatmiseni juhtudel, kui on tehtud täitmisele pööratav tagasisaatmisotsus ja kolmanda riigi kodaniku päritoluriiki tagasisaatmisel ei ole takistusi. Selline nõuete rikkumine võib samuti takistada kolmanda riigi kodanikul juurdepääsu kinnipidamise alternatiividele tulevases tagasisaatmismenetluses.

⁽³⁹⁾ Euroopa rändevõrgustik, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedure](#) (Kinnipidamine ja kinnipidamise alternatiivid rahvusvahelises kaitses ja tagasisaatmismenetluses), 2022 (Euroopa rändevõrgustiku uuring). Eelkõige 17 liikmesriiki kasutavad seda korrapäraselt: AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (koduaresti raames), HR, IE (enamasti kasutatakse isikute puhul, kelle suhtes on tehtud väljasaatmiskorraldus või Dublini otsus üleandmise kohta), IT, LT, NL, PT, SE, SI (tagasisaatmismenetluse raames alternatiivse „määratud kohas elamise nõude“ raames); 8 liikmesriiki (BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK) kasutavad seda harva.

⁽⁴⁰⁾ [Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus [39](#), lk 18.



Rahalise tagatise andmine



Selle puhul nõutakse, et asjaomane isik deponeeriks ametiasutustele teatava rahasumma. Kui isik täidab alternatiiviga kehtestatud nõudeid, tagastatakse talle deponeeritud summa kohe pärast alternatiivi lõppemist. Vastasel juhul võidakse see ametiasutustele üle kanda.

Rahalise tagatise andmist võivad ametiasutused nõuda algusest peale või vabastamise tingimusena (nn kautsjoni vastu vabastamine). Viimasel juhul ei ole rangelt võttes tegemist kinnipidamise alternatiiviga ⁽⁴¹⁾.

Deponeeritav summa peaks olema mõistlik ja proportsionaalne, arvestades individuaalseid asjaolusid. Selles mõttes ei tohiks summa olla kindlaksmääratud, vaid selle üle tuleks otsustada igal üksikjuhul eraldi, võttes arvesse ka kinnipidamise alternatiivi tõhusust. Summa võib jääda vahemikku (miinimum- ja maksimumsummad), mille liikmesriigid võivad olla oma siseriiklikes õigusaktides eelnevalt kindlaks määranud. Isiku finantssuutlikkuse hindamine võib põhineda isiku deklaratsioonil, sest liikmesriigil ei pruugi olla võimalik seda tõendada ⁽⁴²⁾. Asjaomast isikut tuleks teavitada nõuete täitmata jätmise tagajärgedest ning tagasimakse saamise eeltingimustest ja üksikasjadest.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

- **Bulgaaria, Küpros, Saksamaa, Soome, Horvaatia, Ungari, Luksemburg:** kolmanda riigi kodanikud võivad maksta deposiidi või anda finantstagatise, et jääda riiki.
- **Ungari:** maksimumsumma katab kõik reisi- ja elamiskulud.
- **Madalmaad:** maksimumsumma on 1500 eurot (tagasisaatmismenetluses kasutatav kinnipidamise alternatiiv ⁽⁴³⁾).
- **Itaalia:** finantstagatis on seadusega kehtestatud vahemikus 2500 kuni 5000 eurot.

⁽⁴¹⁾ Rahalise tagatise andmine erineb kautsjoni vastu vabastamisest. Viimane tähendab kolmanda riigi kodaniku vabastamist vahi alt, kui asjaomane isik või käendaja on tasunud rahalise tagatise. Kautsjoni vastu vabastamist ei saa rangelt määratleda kinnipidamise alternatiivina, sest seda saab kasutada alles pärast kinnipidamise kohaldamist, mitte varem. Euroopa rändevõrgustiku uuringu kohaselt on kautsjoni vastu vabastamine võimalik 9 liikmesriigis, kuid praktikas kasutatakse seda ainult 4 liikmesriigis. Samuti võib kinnipidamisest vabastamine põhineda ametiasutuste ja asjaomase isiku vahelisel kirjalikul kokkuleppel (võlakiri) või kolmanda isiku (käendaja) antud tagatisel, et isik täidab nõudeid. Mõlema vormiga võib kaasneda rahaline tagatis.

⁽⁴²⁾ Kinnipidamise kohaldamine üksnes selle alusel, et isikul ei ole piisavalt rahalisi vahendeid, et seda kinnipidamise alternatiivi kasutada, oleks diskrimineeriv (vt [4. suunis](#)).

⁽⁴³⁾ [Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus [39](#), lk 21.

Kohustus elada kindlaksmääratud kohas



Sellega nõutakse, et asjaomane isik viibiks ametiasutuste määratud konkreetses kohas, alates eramutest kuni varjupaikade või vastuvõtukeskusteni (vt [Kinnipidamise alternatiivid ja majutusvõimalused](#)). Kohustus kestab tavaliselt kuni kontrollimenetluse lõpuni või tegeliku väljasaatamiseni. Kui isik soovib asukohta muuta, on vaja eelnevat heakskiitu.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

Kolmanda riigi kodanike kohustus elada määratud kohas kehtib 20 liikmesriigis ⁽⁴⁴⁾ ja seda kasutatakse 17 liikmesriigis ⁽⁴⁵⁾. Seda alternatiivi kasutatakse mõnikord koos muude kinnipidamise alternatiividega, nt teatamiskoetega (nt Madalmaad).

Taanis peavad tagasipöördujad, kes majutatakse avatud tagasisaatmiskeskustesse, pidevalt järgima ja täitma mitmeid kohustusi, sh elamiskohustust, teavitamiskohustust ja teada andmise kohustust, et aidata ametiasutustel jälgida oma asukohta. Kui tagasipöörduja ei ilmu kokkulepitud vestlusele, võib teavitustegevuse üksuse kohalviibiv juhtumikorraldaja võtta tagasipöördujaga ühendust avatud tagasisaatmiskeskuses. Kogemused näitavad, et kohapeal viibivad ja kergesti kättesaadavad juhtumikorraldajad, juurdepääs rahalisele taasintegreerimise toetusele, usaldusel põhinev suhete loomine ja tagasipöördujate kaasamine nende tagasisaatmise planeerimisse on võtmelemendid, mis julgustavad pikaajaliselt riigis viibijaid järgima tagasisaatmisprotsessi ja sillutavad teed kestlikele tagasisaatmisoperatsioonidele ⁽⁴⁶⁾.

Lapsed

Saatjata lapsi ja lastega perekondi majutavad rajatised peavad olema spetsiaalselt kavandatud nende vajaduste rahuldamiseks, pakkudes piisavaid kaitsemeetmeid, eraelu puutumatust ja olulisi teenuseid (vt [7. suunis](#)).

Nõuetele vastavus ja järelevalve

Selle kinnipidamise alternatiivi nõuete täitmise järelevalve mehhanismid on olemas umbes pooltes riikides. Eesti, Ungari ja Poola võivad korraldada kontrolli määratud elukohas. Nõuete täitmise tagamiseks peavad liikumiskiirangud olema proportsionaalsed ja vajalikud, austades üksikisiku õigusi. Liiga piiratud alade kindlaksmääramine või isikute sundimine alaliselt püsida määratud kohas võib tähendada *de facto* koduaresti (vt [2. suunis](#)).

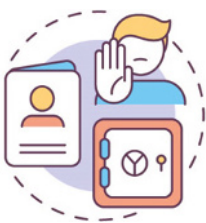
⁽⁴⁴⁾ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (majutust riiklikus piirivalveteenistuses kohaldatakse ainult rahvusvahelise kaitse taotlejatele), LU, MT, NL, PL, SI ([Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus 39).

⁽⁴⁵⁾ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus 39). Itaalias kohaldatakse meedet ainult siis, kui isikul on kehtiv pass ja nõuetekohane ametlik elukoht.

⁽⁴⁶⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Kinnipidamise alternatiivide head tavad), 2024.



Kohustus loovutada reisi- või isikut tõendav dokument



Sellega nõutakse, et asjaomane isik loovutaks ametiasutustele kõik kehtivad isikut tõendavad või riigisisised reisidokumendid, mis neil on.

Isikut tõendavad dokumendid tuleks konfiskeerida ainult rangelt vajalikul juhul ja need tuleb tagastada omanikule viivitamata pärast seda, kui menetlus, mille jaoks dokumendid konfiskeeriti, on lõpetatud, välja arvatud juhul, kui asjaolud nõuavad teisiti ⁽⁴⁷⁾.

Igal juhul tuleb taotlejale esitada vajalikud dokumendid, mis tõendavad tema staatust liikmesriigis kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 6 lõikega 1 ja varjupaigamenetluse määruse artikli 29 lõikega 1 (vt [8. suunis](#)).

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

See kinnipidamise alternatiiv on olemas 19 liikmesriigis ⁽⁴⁸⁾ ja seda kasutatakse regulaarselt 15 liikmesriigis ⁽⁴⁹⁾.

Rakendamine

Seda alternatiivi võib kombineerida teiste kinnipidamise alternatiividega ja see jääb jõusse seni, kuni riiki sisenemise või seal viibimise tingimused on täidetud või kuni väljasaatmiskorraldus on täitmisele pööratud.

Kohustus edastada aadress



Nõutakse, et asjaomane isik teavitaks ametiasutusi oma elukoha aadressist ja kõigist selle muudatustest.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

See alternatiiv on olemas 14 liikmesriigis ⁽⁵⁰⁾ ja seda kasutatakse 9 liikmesriigis ⁽⁵¹⁾.

Rakendamine

Mõnes riigis (nt Poolas, Sloveenias ja Itaalias) on see juba **üldine menetlusnõue**. Aadressi edastamine on varjupaigamenetluste määruse ⁽⁵²⁾ alusel kohustuslik igale taotlejale, kes elab mis tahes liikmesriigis, samas kui [direktiivi 2013/32/EL kohaselt on see](#) võimalik,

⁽⁴⁷⁾ Näiteks kui isikule antakse rahvusvaheline kaitse, võib liikmesriik otsustada loovutatud isikut tõendavad dokumendid enda kätte jätta, asendades need uute isikut tõendavate dokumentidega.

⁽⁴⁸⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (ei ole eraldiseisev alternatiiv, vaid kaasneb teada andmise kohustustega), LV, MT, NL, PL, SE ([Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus 39). See praktika on ette nähtud ka Norras ja Sloveenias.

⁽⁴⁹⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (koduaresti menetlused), HR, IE, IT, LV, NL, SE ([Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus 39). Seda praktikat kasutatakse ka Norras ja Sloveenias. Lisaks märgib Itaalia, et kasutab seda üksnes sunniviisilise tagasisaatmise ettevalmistamiseks.

⁽⁵⁰⁾ CZ, EE, EL, FI, FR (koduarestimenetlused), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE. ([Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus 39). See praktika on ette nähtud ka Sloveenias üldise menetlusnõudena.

⁽⁵¹⁾ CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT ([Euroopa rändevõrgustiku uuring](#), 2022, *op. cit.*, allmärkus 39). See praktika on kasutusel ka Norras ja Sloveenias.

⁽⁵²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus ([EL](#)) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL

kuid mitte kohustuslik. Mõnes riigis **toimib see kinnipidamise alternatiivina**, mispuhul nõutakse, et kolmanda riigi kodanikud teataksid viivitamata oma aadressist ja muutustest, tavaliselt järgmise tööpäeva jooksul. Seda alternatiivi kombineeritakse tavaliselt teiste kinnipidamise alternatiividega.

Kodaniku või pikaajalise elaniku sponsorlus



Kodaniku või pikaajalise elaniku sponsorlus on kinnipidamise alternatiiv, mille puhul vastutav isik (sponsor) tagab majutuse, põhivajadused ning spondeeritud isiku nõuete järgimise ⁽⁵³⁾. Ametiasutused võivad seda nõuda algusest peale või vabastamise tingimusena (viimasel juhul ei ole rangelt võttes tegemist kinnipidamise alternatiiviga). Eeltingimusena kontrollivad ametiasutused sponsoreid ja tunnistavad, et nad on õiguslikult võimalised sponsoritena tegutsema.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

Kodaniku või pikaajalise elaniku poolset sponsorlust kasutatakse Leedus ⁽⁵⁴⁾.

Kogukondliku juhtimise programmid või järelevalve



See võimaldab asjaomasel isikul elada kogukonnas ametiasutuste, muude määratud organite või organisatsioonide (nt usu- või kogukonnaorganisatsioonide) järelevalve all. Need programmid hõlmavad sageli juhtumikorraldusteenuseid, mis pakuvad tuge varjupaiga- või tagasisaatmisprotsessis orienteerumisel, juurdepääsu õigusabile ja kontakte sotsiaalteenustega. Järelevalveasutus, st ametiasutused või määratud organid, võib teha korrapäraseid kontrole ja külastusi ⁽⁵⁵⁾.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

Kogukondliku juhtimise programme või järelevalvet kasutatakse kinnipidamise alternatiividena kahes liikmesriigis ⁽⁵⁶⁾.

Rakendamine

Võimalike inimõigustega seotud probleemide vältimiseks tuleb hoolikalt kaaluda järelevalve kasutamist kinnipidamise alternatiivina,

⁽⁵³⁾ Siseriiklike õigusaktidega võidakse ette näha lisanõuded: näiteks et sponsor tõendaks, et tal on piisav sissetulek, et tegutseda sponsorina.

⁽⁵⁴⁾ Odysseuse võrgustik, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU* (Sisserände ja varjupaigataotlejate kinnipidamise alternatiivid ELis), lk 92. Vt ka Frontex, *Good Practices on Alternatives to Detention* (Kinnipidamise alternatiivide head tavad), 2024. Sloveenia teatas, et seda praktikat enam ei kasutata.

⁽⁵⁵⁾ Järelevalvet teostav ametnik peaks olema teine isik kui see, kes teeb otsuse varjupaiga andmise või tagasisaatmise kohta. See aitab luua protsessis usaldust ja koostööd. Lisateave on veebilehel [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#) (Vaatleme põhialuseid: õigus isikuvabadusele ja -puutumatusse ning pagulaste, varjupaigataotlejate, kodakondsuseta isikute ja muude rändajate kinnipidamise alternatiivid), 2011.

⁽⁵⁶⁾ CY, SE (*Euroopa rändevõrgustiku uuring*, 2022, *op. cit.*, allmärkus 39). Mis puutub Belgiasse, siis ICAMI programm kasutab küll juhtumikorraldusteenuseid, kuid see ei hõlma mingit järelevalvet. Vt juhtumikorralduse lahtrit suunises [8. suunis](#).



sest olenevalt liigist ja jõustamisviisist võib see olla sekkuv. Seetõttu on oluline kohandada järelevalvet konkreetsetele asjaoludele ja vajadustele, prioriseerides täitmisele pööramisest erinevaid meetodeid, mis rõhutavad kogukonna kaasamist ja toetust.

Elektroniline jälgimine



Elektroniline jälgimine koosneb tehnoloogilistest lahendustest, mille eesmärk on maandada põgenemisohtu, vältides üksikisikult vabaduse võtmist.

Elektronilise jälgimise kasutamine kinnipidamise alternatiivina võib toimuda eri vormides, nt jälgimine vastavate rakenduste kaudu, isiku asukohatuvastus või märgistamine. Need seadmed jälgivad isiku asukohta ning tagavad liikumispääsude ja teatamisnõuete järgimise.

Märgistamine on elektronilise jälgimise vorm, mis hõlmab isiku pidevat jälgimist elektrooniliste seadmete, nt pahkluu- või randmevõrude või GPS-funktsiooniga seadmete abil.

Ülevaade olukorrast liikmesriikides

Mõnes liikmesriigis kaalutakse elektronilise jälgimise kasutamist. Mõnda praktikat, mis on konkreetselt seotud teadaandmise kaudu toimuva elektronilise jälgimisega, on kirjeldatud eespool jaotises „[Korrapärane ilmumine ametiasutustesse](#)“.

EL+ riikides on märgistamise praktika äärmiselt piiratud ⁽⁵⁷⁾.

Rakendamine

Kui on ette nähtud märgistamine, tuleb siseriiklikes õigusaktides ette näha põhilised kaitsemeetmed selliste seadmete kasutamise reguleerimiseks, sh tagades, et need ei sekku tarbetult isikuvabadusse ega ohustaks inimese tervist.

Märgistamist tuleb kasutada ettevaatlikult, arvestades kaasnevat suurt mõju isikuvabadustele ja eraelu puutumatusse. Märgistusseadme kandmine võib olla häbimärgistav, tähistades isikuid kui kahtluse või kontrolli all olevaid isikuid. See võib põhjustada häbitunnet, ärevust ja stressi, mis mõjutab negatiivselt vaimset tervist. Kooskõlas [minimaalse sekkumise põhimõttega](#) võib seda piiravat meetet kohaldada pärast vähem sekkuvate alternatiivide kaalumist.

Kinnipidamise alternatiivide peamised eelised ja probleemid

Eeldusel, et põgenemise oht on kõigi kinnipidamise alternatiivide kasutamisel probleem, on allpool tabelis loetletud iga selles jaotises kirjeldatud kinnipidamise alternatiivi liigi täiendavad probleemid ja eelised, kuid see loetelu ei ole ammendav.

⁽⁵⁷⁾ Märgistamine kaasneb tavaliselt kinnipidamise vormidega, näiteks koduarestiga (nt Luksemburg); selles mõttes ei saa seda rangelt pidada kinnipidamise alternatiiviks.



Tabel 1. Kinnipidamise alternatiivide peamised eelised ja probleemid

Alternatiivne meede	Peamised eelised	Peamised probleemid
Korrapärane ilmumine ametiasutustesse	<ul style="list-style-type: none">– Kulutõhus– Säilitab liikumisvabaduse– Regulaarne kontakt soodustab integratsiooni– Kogukonnasidemed– Perekonna ühtsuse võimaldamine	<ul style="list-style-type: none">– Halduskoormus
Rahalise tagatise andmine	<ul style="list-style-type: none">– Vähem kulukas kui kinnipidamine– Väiksem mõju isiku elule– Sobiv pikaajalistele elanikele– Edendab kogukonnasidemeid ja integratsiooni– Perekonna ühtsuse hõlbustamine	<ul style="list-style-type: none">– Halduskeerukus, sh asjakohase summa kindlaksmääramisel– Rahalistel vahenditel põhineva diskrimineerimise oht– Raskused tagasimaksete tegemisel– Võimalik risk taotlejale, kes võib sattuda võlgadesse ja inimkaubanduse ohvriks
Kohustus elada kindlaksmääratud kohas	<ul style="list-style-type: none">– Perekonna ühtsuse võimaldamine– Lastele sobiv– Edendab integratsiooni ja kogukonna toetust– Kinnipidamisest vähem kulukas	<ul style="list-style-type: none">– Sobivate rajatiste ja/või töötajate piiratud kättesaadavus– Rajatiste laiendamisega seotud kulud.– Võimalikud probleemid, mis tulenevad meetmest, millega määratletakse ülemääraselt piiratud ala või liiga pikk kestus.
Kohustus loovutada reisi- või isikut tõendavad dokumendid	<ul style="list-style-type: none">– Lihtne rakendada– Vähendab halduskoormust– Isikusamasuse kontrollimine lihtsustab järelevalvet	<ul style="list-style-type: none">– Ei ole eraldi tõhus reisimise ärahoidmiseks– Võltsitud dokumentide oht– Kehtivate dokumentide piiratud kättesaadavus– Oht, et taotleja hangib uue passi või tal on täiendavad reisi- või isikut tõendavad dokumendid
Kohustus edastada aadress	<ul style="list-style-type: none">– Väike halduskoormus– Edendab integratsiooni ja kogukonnasidemeid– Lihtne rakendada	<ul style="list-style-type: none">– Raskused jälgimisel, kui aadress muutub sageli



Kogukondliku juhtimise programmid või järelevalve	<ul style="list-style-type: none"> – Kulutõhus – Edendab integratsiooni ja nõuetele vastavust – Perekonna ühtsus – Tugevdab kogukonnasidemeid 	<ul style="list-style-type: none"> – Juhtumikorralduse jaoks ressursimahukas
Kodaniku või elaniku poolne sponsorlus	<ul style="list-style-type: none"> – Edendab sotsiaalset integratsiooni ja kogukonnasidemeid – Kulutõhus – Võimestab üksikisikuid 	<ul style="list-style-type: none"> – Koormus sponsorile – Nõuete rikkumise risk – Ebajärjepidev seire – Halduslik keerukus – Ärakasutamise oht
Elektrooniline jälgimine	<ul style="list-style-type: none"> – Kulutõhus (v.a märgistamine) – Säilitab liikumisvabaduse – Perekonna ühtsuse võimaldamine 	<ul style="list-style-type: none"> – Halduskoormus – Elektrooniliste seadmete talitlushäire võimalus – Märgistamisseadmete rikke, signaali kadumise või ebatäpse jälgimise ja valehäire võimalus.



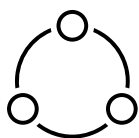
4. suunis

Kinnipidamise alternatiivid peavad järgima põhilisi inimõiguste norme ja põhimõtteid

Kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendusega 33: „Alternatiivse kinnipidamismeetme puhul tuleks austada taotlejate põhilisi inimõigusi“⁽⁵⁸⁾.

Lisaks õigusele vabadusele (Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)⁽⁵⁹⁾ artikkel 6 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 5) ning vajadusele austada ja kaitsta inimväärikust (harta artikkel 1) võib see mõjutada allpool esitatud peamisi põhiõigusi.

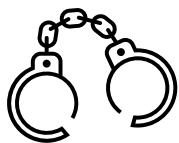
Mittediskrimineerimise põhimõtte järgimine



Keelatud on igasugune diskrimineerimine, sealhulgas diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.

(Harta artikkel 21; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 14)

Piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld



Kinnipidamise alternatiivid peavad austama isiku väärikust ning ei tohi mingil viisil põhjustada ebainimlikku või alandavat kohtlemist, piinamist ega karistamist ega tohi neid sisaldada.

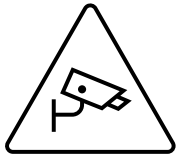
(Harta artikkel 4; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3)

⁽⁵⁸⁾ Tagasisaatmisdirektiivis ei mainita konkreetselt, et kinnipidamise alternatiivid peaks austama põhiõigusi. Seda põhimõtet tuletatakse siiski meelde põhjenduses 24 („Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid.“) ja artiklis 1 („Käesolevas direktiivis sätestatakse ühised nõuded ja kord, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka [kuuluvate] põhiõigustega ja rahvusvahelise õigusega, kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega.“).

⁽⁵⁹⁾ Euroopa Liit, [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#), 26. oktoober 2012, 2012/C 326/02.



Austada eraelu puutumatus õigust



Kinnipidamise alternatiivid ei tohi meelevaldselt ega ebaseaduslikult sekkuda asjaomase isiku eraellu.

(Harta artikkel 7; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8)

Austada õigust tervisele



Kinnipidamise alternatiivid peavad tagama tervisevajaduste rahuldamise, sealhulgas vaimse tervise toetamise, vältides takistusi tervishoiuteenustele juurdepääsul. Igaühel on õigus saada ennetavat tervishoiuteenust ja õigus saada arstiabi siseriiklike seaduste ja tavadega kehtestatud tingimustel. Kogu liidu poliitika ja tegevuse määratlemisel ja rakendamisel tuleb tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.

(Harta artikkel 35)

Austada õigust perekonnelule



Kinnipidamise alternatiivide kohaldamine ei tohiks takistada üksikisikuid säilitamast kontakti oma perekonnaga. Kinnipidamise alternatiividega peab tagama, et lapsed ja nende hooldajad ei eraldataks, välja arvatud juhul, kui selline eraldamine on seaduslik, vajalik ja asjaoludega proportsionaalne. Õigus perekonnelule hõlmab selliseid kohustusi nagu emotsionaalse, sotsiaalse ja rahalise toetuse tagamine, perekonna ühtsuse kaitsmine ning stabiilse ja toetava keskkonna loomine kõigile pereliikmetele.

(Harta artikkel 7; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8, lapse õiguste konventsiooni artikkel 8⁽⁶⁰⁾)

Austada lapse parimaid huve



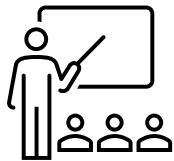
Kõikides kinnipidamise alternatiividega seotud otsustes peavad esmaseks kaalutluseks olema lapse parimad huvid. See hõlmab lapse füüsiliste, emotsionaalsete ja arenguvajaduste arvessevõtmist ning tema heaolu prioriseerimise tagamist. Lisaks peavad liikmesriigid tagama, et nende riiklik õigusraamistik sisaldaks tugevaid lastekaitsemeetmeid.

(Harta artikkel 24; lapse õiguste konventsiooni artikkel 3)

⁽⁶⁰⁾ ÜRO Peaassamblee, [lapse õiguste konventsioon](#), ÜRO, lepingute sari, kd. 1577, lk 3, 20. november 1989.



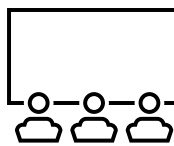
Austada õigust haridusele



Kinnipidamise alternatiividega ei tohi sekkuda lapse õigusesse haridusele. See tähendab, et lastele tuleb tagada juurdepääs kooliharidusele ja haridusvõimalustele ilma katkestuste või diskrimineerimiseta.

(Harta artiklid 14 ja 24; lapse õiguste konventsiooni artikkel 28; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 1 artikkel 2 ⁽⁶¹⁾)

Austada lapse õigust teabele ja kaasamisele



Kinnipidamise alternatiivide kohaldamine peab tagama, et austatakse lapse õigust teabele ja kaasamisele. Seejuures tuleb tagada, et lapsele, kes on suuteline kujundama oma seisukohti, antaks selget ja eakohast teavet kinnipidamise alternatiivide protsessi kohta ning võimalus vabalt väljendada oma seisukohti kõigis teda mõjutavates küsimustes, sealhulgas tema paigutamise või hooldamisega seotud otsustes. Neid seisukohti tuleb nõuetekohaselt kaaluda, võttes arvesse lapse vanust ja küpsust. Lapsel peab olema ka võimalus olla ära kuulatud kõigis tema olukorraga seotud kohtu- või haldusmenetlustes kas otse, esindaja või asjakohase organi kaudu kooskõlas siseriiklike õigusmenetlustega.

(Harta artikkel 24; lapse õiguste konventsiooni artikkel 12)

Austada õigust tõhusale õiguskaitsevahendile



Isikutel, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, peab olema võimalus taotleda nende õigusi piirava otsuse kohtulikku läbivaatamist (vt ka [9. suunis](#)).

(Harta artikkel 47; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 13)

⁽⁶¹⁾ Euroopa Nõukogu, [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1](#), ETS 9, 20. märts 1952.



Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Põhiõigused piiril toimivas varjupaigamenetluses

Varjupaigamenetluse määruses on sätestatud, et liikmesriigid peavad looma mehhanismi põhiõiguste austamise jälgimiseks kogu piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus⁽⁶²⁾. Siia kuuluvad meetmed, millega kaasneb vabaduse võtmine ja liikumisvabaduse piiramine, nagu on sätestatud taustakontrolli määruses⁽⁶³⁾. Mehhanism peaks hõlmama ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) esitatud põhjalikke suuniseid⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶²⁾ Varjupaigamenetluse määruse põhjendus 71 ja artikli 43 lõige 4.

⁽⁶³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määruse (EL) 2024/1356 (millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817) artikli 10 lõike 2 punkt a.

⁽⁶⁴⁾ Vt FRA, „*Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms*“ (Põhiõiguste seire taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus – riiklike sõltumatute mehhanismide juhend), 19. september 2024. Kooskõlas FRA suunistega peaks mehhanism olema täiesti sõltumatu, tegevuselt autonoomne ja volitatud tegutsema omal algatusel. See peaks süstemaatiliselt ja korrapäraselt jälgima kõiki taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse raames tehtavaid toiminguid, sealhulgas suunamismehhanismide toimimist, tagades, et nende tegevuste läbiviimisel austataks täielikult inimväärikust ja haavatavate isikute põhiõigusi.

Kinnipidamise alternatiivide üle otsustamine

5. suunis

Kinnipidamise alternatiive tuleb enne kinnipidamise valimist nõuetekohaselt uurida ja need kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega välistada

Kinnipidamise alternatiivid kui esmane abinõu

ELi õigusaktides on sätestatud, et **kinnipidamine peaks olema viimane abinõu**. Liikmesriigid peavad igal üksikjuhul uurima, kas olemasolevate meetmete hulgas on vähem piiravaid meetmeid samade eesmärkide saavutamiseks (vt [6. suunis](#)). **See tähendab, et kinnipidamise alternatiive tuleb enne kinnipidamise kohaldamist kaaluda, analüüsida ja need lõpuks välistada** ⁽⁶⁵⁾.

Seetõttu tuleks eeldada, et eelistatakse õigust vabadusele ja kinnipidamise alternatiivide kasutamist tuleks eelistada kinnipidamise kasutamisele: õigus vabadusele on vaikumisi prioriteet ⁽⁶⁶⁾ ja seda võib piirata ainult piiratud juhtudel ja põhjendatud asjaoludel ning nii vähe kui võimalik.

Järelkult on ebaseaduslik igasugune kohustuslik, automaatne või süstemaatiline kinnipidamine, nt teatavate inimrühmade kinnipidamine nende kodakondsuse alusel ⁽⁶⁷⁾ või üksikisiku kinnipidamine, ilma et oleks eelnevalt välistatud kinnipidamise alternatiivid.

⁽⁶⁵⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 33 ja vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõige 2. Samamoodi on tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 1 sätestatud, et kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil on lubatud üksnes juhul, kui „muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid [ei ole] võimalik [konkreetsel juhul] tulemuslikult kohaldada“. [Komisjoni 16. novembri 2017. aasta soovitus \(EL\) 2017/2338](#), millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel (ELT L 339, 19.12.2017, lk 83), tõlgendatakse seda „kui sätet, millega nõutakse, et iga liikmesriik näeks oma siseriiklikes õigusaktides ette kinnipidamise alternatiivid“. Lisaks on taustakontrolli määruse põhjenduses 11 sätestatud, et kinnipidamise võib määrata üksnes juhul, kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada. Lisaks on varjupaiga- ja rändehalduse määruse artikli 44 lõikes 2 sätestatud, et liikmesriigid võivad asjaomase isiku kinni pidada, et tagada üleandmismenetluse täideviimine, „kui kinnipidamine toimub isiku olukorra individuaalse hindamise alusel ja on proportsionaalne ning muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada“. Vt ka International Detention Coalition, [Immigration Detention as an Exceptional Measure of Last Resort](#) (Kinnipidamine kui viimase abinõu erandmeede), 2023.

⁽⁶⁶⁾ UNHCR, [Juhised kinnipidamise kohta](#), op. cit., allmärkus 14, juhis 2, punkt 14, lk 13.

⁽⁶⁷⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõikes 1 on selgitatud, et liikmesriigid ei tohi hoida taotlejat kinni tema kodakondsuse alusel.



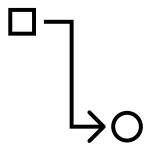
Kohustus põhjendada, miks ei kohaldata kinnipidamise alternatiive

Kinnipidamise kui viimase abinõu põhimõtte tähendab, et iga kord, kui kinnipidamise alternatiive ei kohaldata, tuleb seda põhjendada. Olemasolevate kinnipidamise alternatiivide puudumine ei saa olla põhjendatud alus isikute kinnipidamiseks (vt [3. suunis](#)).

Seda kinnitatakse vastuvõtutingimuste direktiivis (2024), millega lisati uus säte, mille kohaselt „[k]innipidamiskorralduses **esitatakse** selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud **põhjendused** ning selgitatakse, **miks ei saa leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid tulemuslikult kohaldada**“⁽⁶⁸⁾.

Vajalikkuse hindamine

Kinnipidamist võib kohaldada ainult pärast seda, kui on nõuetekohaselt kaalutud võimalust kohaldada kinnipidamise alternatiive ja see on välistatud, ning alles siis, kui on tõendatud, et see on **vajalik** õiguspärase eesmärgi saavutamiseks.



Vajalikkuse hindamisel uuritakse, kas kinnipidamine on konkreetsel juhul üldist huvi pakkuva õiguspärase eesmärgi saavutamiseks hädavajalik ja möödapääsmatu. Kinnipidamist võib pidada vajalikuks näiteks siis, kui on tõendatud põgenemise oht või esineb riikliku julgeolekuga seotud probleeme. Vajalikkuse hindamise raames hinnatakse, kas alternatiivsete meetmetega on võimalik saavutada samu eesmärgi, ning seda hindamist kohaldatakse nii esialgse kinnipidamisotsuse kui ka selle järgneva pikendamise suhtes.

Proportsionaalsuse hindamine

Kui kinnipidamist peetakse vajalikuks, tuleb kohaldada proportsionaalsuse kriteeriumi⁽⁶⁹⁾.



Proportsionaalsuse hindamise raames hinnatakse vabaduse võtmisest tingitud kahju tasakaalustatust konkreetse juhtumi puhul taotletaval eesmärgil. Kinnipidamise kohaldamise üle otsustamisel peaksid ametiasutused kooskõlas minimaalse sekkumise põhimõttega tagama, et konkreetsel juhul saavutatakse õiguspärane eesmärk, ilma et see läheks kaugemale sellest, mis on rangelt vajalik.

Proportsionaalsuse kriteeriumi kohaldatakse nii esialgse kinnipidamisotsuse kui ka järgneva pikendamise suhtes. Kui proportsionaalsuse kriteeriumi hindamine ebaõnnestub, ei saa kinnipidamise korraldust anda.

Tagasisaatmise kontekstis peetakse ebaproportsionaalseks pidada isikut kinni või jätkata tema kinnipidamist, kui puudub reaalne ja mõistlik võimalus isik välja

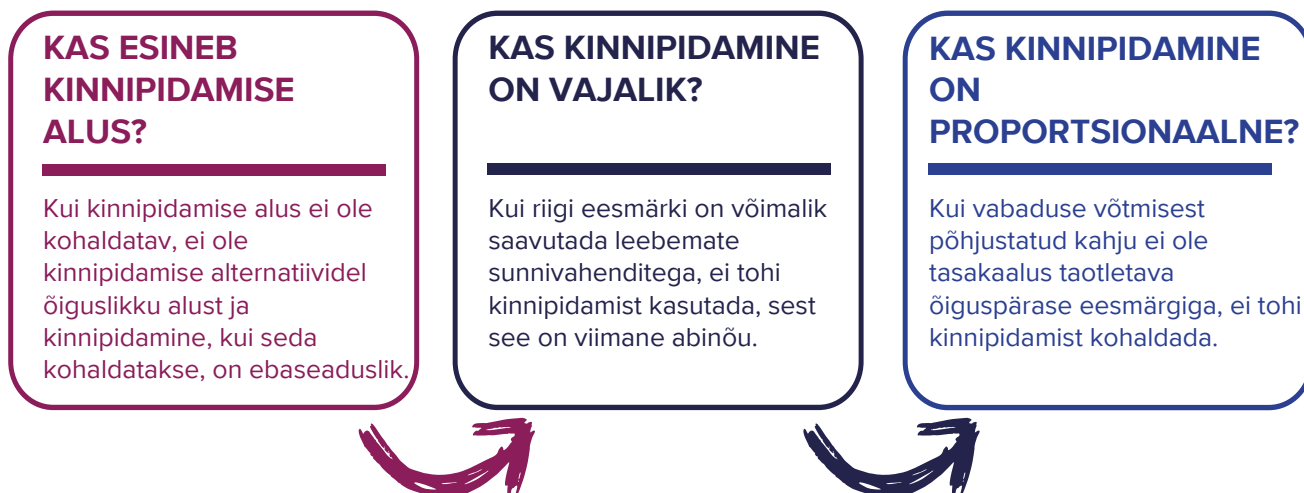
⁽⁶⁸⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõige 2.

⁽⁶⁹⁾ Vt vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 22, tagasisaatmisdirektiivi põhjendus 13, taustakontrolli määruse põhjendus 11 ning varjupaiga- ja rändealduse määruse artikli 44 lõige 2.



saata. Selline põhimõte on õiguslikult hõlmatud tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikega 4, mille kohaselt juhul, kui väljasaatmise mõistlikku väljavaadet enam ei ole, ei ole kinnipidamine enam põhjendatud ⁽⁷⁰⁾. Kui kinnipidamise kohaldamise aluseks olnud esialgsed asjaolud enam ei kehti, tuleb asjaomane isik vabastada (vt [9. suunis](#) ja [10. suunis](#)).

Joonis 3. Kinnipidamise kohaldamise eeltingimused



Praktiline nõuanne

Vajalikkuse hindamine vastab järgmistele küsimustele.

- Kas kinnipidamine on konkreetsel juhul hädavajalik või on kinnipidamisega taotletavaid eesmärke võimalik saavutada leebemate sunnimeetmetega?
- Kas on konkreetseid põhjuseid, mis nõuavad kinnipidamist?
- Kas on konkreetseid vajadusi või individuaalseid asjaolusid, mis välistaksid kinnipidamise?

Proportsionaalsuse hindamine vastab järgmistele küsimustele.

- Kas kinnipidamine tekitaks isikule tema konkreetseid vajadusi või individuaalseid asjaolusid arvestades ebaproportsionaalset kahju?
- Kas kinnipidamisega tekitatud kahju on tasakaalustatud ja õigustatud võrreldes kinnipidamisega taotletavate eesmärkidega?
- Kas neid eesmärke on võimalik saavutada leebemate sunnimeetmetega?

⁽⁷⁰⁾ Vt ka Euroopa Kohus, 28. aprilli 2011. aasta otsus kohtuasjas *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, punkt 41. Kokkuvõtte on [EUAA kohtupraktika andmebaasis](#).





6. suunis

Kinnipidamise alternatiivid peavad põhinema juhtumipõhisel hindamisel ning võtma arvesse individuaalseid asjaolusid ja konkreetseid vajadusi

Individuaalne hindamine

Kinnipidamise alternatiivid tuleks läbi vaadata iga juhtumi puhul eraldi, võttes arvesse asjaomase isiku konkreetseid vajadusi ja individuaalseid asjaolusid. See on vajalik eeltingimus, et teha otsus kohaldatava kinnipidamise alternatiivi ja selle omaduste kohta, nt teatamise sagedus.

Individuaalse hindamise põhimõtet on meelde tuletatud vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõikes 2, mille kohaselt „[I]iikmesriigid võivad vajaduse korral ja **igat juhtumit eraldi hinnates** pidada taotlejat kinni, kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada.“⁽⁷⁾. Samamoodi eeldatakse tagasisaatmisdirektiivi artiklis 15 ja põhjenduses 6 juhtumipõhist hindamist enne isiku kinnipidamist. Kinnipidamine tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks on vastuvõetav ainult siis, kui konkreetset juhul ei ole võimalik tõhusalt rakendada muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid.

Juhtumi individuaalsel hindamisel peavad ametiasutused, kes on pädevad langetama otsust rakendada kinnipidamist või kohaldada kinnipidamise alternatiivi, võtma vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamise osana arvesse **eri elemente** (vt [5. suunis](#)).

Eelkõige peavad nad leidma hapra **tasakaalu** varjupaiga- või tagasisaatmismenetluste järgimise tagamise ning üksikisiku õiguste ja heaolu kaitsmise vahel.

Menetluse järgimise ja põgenemisriskide hindamine

Menetluse järgimise hindamisel võib haldus- ja/või õigusasutus võtta arvesse mitmeid näitajaid, mida on üksikasjalikult kirjeldatud allpool.

⁽⁷⁾ Sellega seoses vt vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 33, milles on selgelt märgitud: „Kohustus vaadata kõnealused alternatiivsed meetmed läbi ei tohiks mõjutada kinnipidamismeetme kasutamist, kui alternatiivseid meetmeid, sealhulgas konkreetsetes kohas elamise ja teada andmise kohustust, ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada.“



Varasem nõuete järgimine

Isiku varasem põhjendamata suutmatuse täita ametiasutuste varasemaid korraldusi või varem määratud kinnipidamise alternatiive võib olla tegur, mis kallutab otsust kinnipidamise suunas.

Näiteks tagasisaatmismenetluses võib eelneva territooriumilt lahkumise korralduse täitmata jätmine viia selleni, et ametiasutused on altimad kohaldama kinnipidamist, et isik ei saaks vältida ega takistada veel kord tagasisaatmise ettevalmistamist või väljasaatmismenetlust. Seda asjaolu ei tohiks siiski käsitleda automaatselt või isoleeritult, vaid see tuleks nõuetekohaselt seada üldiste individuaalsete asjaolude konteksti.

Seevastu haldus- ja/või õigusasutus võib otsustada, et kinnipidamine ei ole vajalik, kui isikul on varasem positiivne nõuete järgimise taust.

Põgenemise oht

Nõuete rikkumise elementide hulgas mängib põgenemise oht ELi õigustikus olulist rolli. Nagu on märgitud vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 punktis 11, peaksid ametiasutused põgenemise ohu hindamisel üldiselt arvestama konkreetsete põhjuste ja asjaolude olemasolu, mis lubavad arvata, et taotleja võib tahtlikult põgeneda ⁽⁷²⁾. Põgenemise ohu hindamine peaks põhinema **siseriiklikes õigusaktides sätestatud objektiivsetel kriteeriumidel** ja toimuma individuaalselt. Sellise riski olemasolu ei tohiks automaatselt tuleneda isikut tõendavate dokumentide või kindlaksmääratud aadressi puudumisest, arvestades ka asjaolu, et enamikul taotlejatel neid ei ole.

Kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivi põhjendusega 24 (2024): „Taotleja olukorra üldise hindamise alusel on mitme teguri koosmõjul sageli võimalik järeldada, et põgenemise oht on olemas“.

Põgenemise ohu hindamiseks võib kasutada näiteks järgmisi näitajaid: taotleja koostöö pädevate asutustega või menetlusnõuete täitmine; taotleja sidemed liikmesriikides; kas rahvusvahelise kaitse taotlus on tagasi lükatud kui kuritahtlik või ilmselgelt põhjendamatu; tööhõive- või hariduskohustused; aktiivne osalemine kogukonna- või tugivõrgustikes. Põgenemise ohu hindamisel võib täiendavaks näitajaks olla teatavatest päritoluriikidest pärit kolmanda riigi kodanike sagedane põgenemine. Üldhinnangu andmisel tuleb siiski arvesse võtta ka muid konkreetsele olukorrale omaseid näitajaid.

Samamoodi viitab põgenemise oht tagasisaatmise valdkonnas sellele, et konkreetset juhul on seaduses määratletud objektiivsetel kriteeriumidel põhinevad konkreetset põhjused arvata, et kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, võib põgeneda ⁽⁷³⁾. Kui tagasisaatmisdirektiivis või piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust käsitlevas määruses ei ole sätestatud selgeid kriteeriume, on

⁽⁷²⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 punktis 12 on põgenemine määratletud kui tegu, millega taotleja muutub pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaamatuks, näiteks liikmesriigi territooriumilt ilma pädevate asutuste loata lahkumine põhjustel, mis on taotleja kontrolli all“. Samamoodi sätestatakse põhjenduses 23: „... et hõlmatud oleks nii tahtlik tegevus kui ka taotleja kontrolli all olevad faktilised asjaolud, mille puhul isik ei ole püsivalt pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaadav, näiteks kui taotleja lahkub selle liikmesriigi territooriumilt.“

⁽⁷³⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punkt 7.



liikmesriigi ülesanne oma siseriiklikus õiguses selgelt sätestada objektiivsed kriteeriumid, mida tuleb sellise riski kindlaksmääramiseks kasutada ⁽⁷⁴⁾.

Koostöö määr

Asjaomase isiku osutatav koostöö tase on täiendav element, mida võtta arvesse kinnipidamise või kinnipidamise alternatiivi kohaldamise otsuse tegemisel. Väljendatud kavatsus mitte teha koostööd või faktilise koostöö puudumine võib tõepoolest soodustada kinnipidamisotsuse tegemist. Isegi käesoleval juhul ei tohiks seda olukorda vaadelda eraldi, vaid üldiste individuaalsete asjaolude kontekstis.

Haavatavuse tegurite hindamine

Menetlusele vastavuse elementide, põgenemise ohu ja koostöö ulatuse hindamist tuleb tasakaalustada haavatavuste hindamisega: hoolikalt tuleb kaaluda selliseid tegureid nagu terviseprobleemid, ülalpeetavate olemasolu ja isiku vanus. Seda kinnitatakse vastuvõtutingimuste direktiivi põhjenduses 21 (2024), mille kohaselt tuleks kõigi taotleja liikumisvabadust piiravates otsustes võtta arvesse taotleja konkreetse olukorra asjakohaseid aspekte, sealhulgas tema vastuvõtu erivajadusi. Selles mõttes peavad ametiasutused **tuvastama** haavatavas olukorras olevad isikud ja **hindama** nende konkreetseid vastuvõtu- ja/ või menetlusvajadusi.



Seotud EUAA vahendid

IPSN-vahendi eesmärk on toetada ametiasutusi ja spetsialiseerunud töötajaid menetluslike ja/või vastuvõtu erivajadustega isikute õigeaegsel tuvastamisel.

Vahendit saab kasutada varjupaigamenetluse ja vastuvõtuprotsessi igas etapis, et tuvastada olemasolevad või tekkivad haavatavused.

SNVA-vahendi eesmärk on aidata spetsialiseerunud töötajatel hinnata taotlejate erivajadusi ning luua raamistik pidevaks hindamiseks ja toetamiseks.

Liikmesriigid peavad olema eriti valvsad haavatavas olukorras olevate isikute erivajaduste tunnistamisel ja käsitlemisel ⁽⁷⁵⁾. Haavatavuse tegurid, mida tuleb arvesse võtta, on näiteks see, kas isik on laps (saatjata või mitte), lastega üksikvanem või eakas isik, kas tal on puue või mõni terviseprobleem (füüsiline või vaimne), mis ei sobi kokku kinnipidamisega (sh probleemid, mis nõuavad ravi, mida ei saa tagada kinnipidamisasutustes) või kas ta võib

⁽⁷⁴⁾ Vt ka Euroopa Liidu Kohus, 15. märtsi 2017. aasta otsus kohtuasjas [Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie vs. Salah Al Chodor e.a.](#), C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 28. Kokkuvõte on [EUAA kohtupraktika andmebaasis](#).

⁽⁷⁵⁾ Erivajadustega isikute kategooriate vastavad määratlused on vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artiklis 24 ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktis 9.



olla inimkaubanduse (⁷⁶), piinamise, vägistamise või muu psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohver, näiteks sooline vägivald, naiste suguelundite moonutamine, alaealisena või muul moel sunniviisiliselt abiellunud või seksuaalse, soolise, rassistliku või usulise motiivi ajel toime pandud vägivald.

Vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamine

Vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamine on vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) kohaselt lubatud kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega, välja arvatud juhul, kui leitakse, et kinnipidamine seab nende füüsilise ja vaimse tervise tõsisesse ohtu (⁷⁷).

Kui kohaldatakse kinnipidamist, peavad olema teatavad tagatised, sest vabaduse võtmine võib olla eriti kahjulik haavatavas olukorras olevatele taotlejatele ja võib süvendada nende haavatavust, tekitades lisatrauma ning takistades nende suutlikkust taastuda ja integreeruda.

Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõikes 3 on sätestatud: „Taotleja kinnipidamisel võtavad liikmesriigid arvesse kõiki nähtavaid füüsilisi tunnuseid, ütlusi või käitumist, mis viitavad taotleja vastuvõtu erivajadustele. Kui [...] [haavatavuse] hindamist ei ole veel lõpule viidud, tuleb seda asjatu viivitusega teha ning hindamistulemusi arvesse võtta otsustamisel selle üle, kas kinnipidamist jätkata või kas kinnipidamistingimusi tuleb muuta.“ (vt [9. suunis](#)).

Lisaks peavad liikmesriigid tagama vastuvõtu erivajadustega taotlejate korrapärase järelevalve ja piisava toe, võttes arvesse nende konkreetset olukorda, sealhulgas nende füüsilist ja vaimset tervist (⁷⁸).

Kõikidel juhtudel, kui tegemist on erivajadustega taotlejatega, tuleb eelistada kinnipidamise alternatiive, et tagada nende heaolu, pakkuda vajalikku tuge ja kaitsta nende põhiõigusi. Lastega seotud erikaalutlused on suunises [7. suunis](#).

⁽⁷⁶⁾ Inimkaubanduse ohvritele karistuse määramata jätmise põhimõttega tagatakse, et inimkaubanduse ohvriks langenud või selle ohus olevaid isikuid ei karistata sunni alusel ja ilma nende nõusolekuta toime pandud kuritegude eest. Uues [ELi inimkaubandusevastases direktiivis on sätestatud](#), et inimkaubanduse ohvreid ei tohi karistada inimkaubanduse olukorraga seotud tegevuse eest ning neile tuleks pakkuda vajalikku tuge, et aidata kaasa nende taastumisele ja integreerimisele. Kui kinnipidamise alternatiive kohaldatakse muude kinnipidamisaluste põhjal, peavad need olema hoolikalt koostatud, et vältida edasist kahju või häbimärgistamist. Need peaksid võimaldama juurdepääsu kaitse-, taastumis- ja tugiteenustele vastavalt isiku erivajadustele. Vt ka Giammarino M.G. – Inimkaubanduse, eelkõige naiste ja lastega kauplemise eriraportöör, [The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims](#) (Karistuse puudumise sätte rakendamise tähtsus: kohustus kaitsta ohvreid), 2020.

⁽⁷⁷⁾ Vt vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 1. Mõned liikmesriigid keelavad oma siseriiklikes õigusaktides sõnaselgelt teatavate haavatavas olukorras olevate isikute kategooriate, näiteks laste, rasedate naiste, inimkaubanduse ja piinamise ohvrite kinnipidamise. Näiteks Itaalias on [seadusandliku dekreediga nr 142/2015](#) keelatud kinni pidada isikuid, kelle tervislik seisund või haavatavad tingimused ei sobi kinnipidamisega kokku, ning lapsi.

⁽⁷⁸⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 1.

**Euroopa Inimõiguste Kohus, *Thimotawes vs. Belgia*, 2011 ⁽⁷⁹⁾**

Euroopa Inimõiguste Kohus juhtis tähelepanu sellele, et üldised või automaatotsused varjupaigataotlejaid kinni pidada ilma erivajadusi individuaalselt hindamata võivad tõstatada küsimuse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 1 tähenduses.

Minimaalse sekkumise põhimõtte kohaldamine

Individuaalse hindamise käigus tuleks ka kindlaks määrata, mis tüüpi olemasolevad kinnipidamise alternatiivid (või nende kombinatsioon) on **kõige sobivamad** asjaomase isiku individuaalsete asjaolude ja erivajadustega.

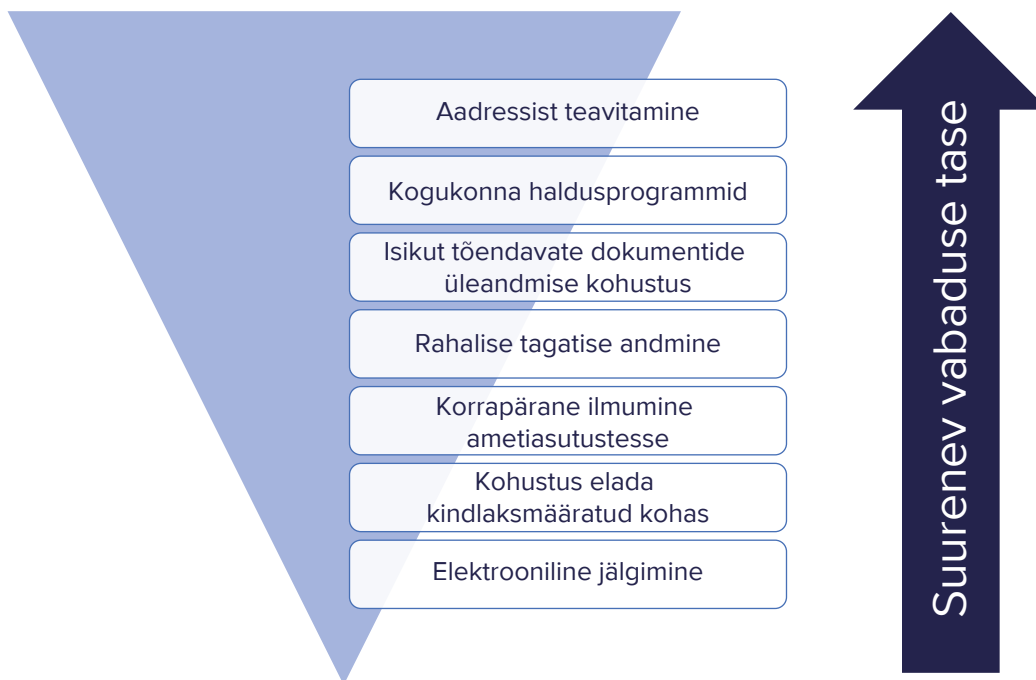
Selleks peaksid ametiasutused võtma arvesse minimaalse sekkumise põhimõtet, mis nõuab **võimalikult vähe sekkuva** meetme vastuvõtmist ⁽⁸⁰⁾ meetmetest, mida saab tõhusalt kohaldada. Kinnipidamise alternatiivid võivad sunni taseme poolest märkimisväärselt erineda. Mõni neist võib kehtestada suuremaid piiranguid isikuvabadusele, näiteks korrapärane ilmutuskohustus, samas kui teised võivad olla vähem piiravad, näiteks kogukondlik järelevalve. Nagu Euroopa Liidu Kohus on selgitanud, „**alustatakse meetmest, mis jätab asjaomasele isikule kõige rohkem vabadust ... isiku jaoks kõige enam piiravate meetmeteni**“ ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus, 4. aprilli 2017. aasta otsus kohtuasjas *Thimotawes vs. Belgia*, nr 39061/11, punkt 73, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003906111. Kokkuvõte on [EUAA kohtupraktika andmebaasis](#).

⁽⁸⁰⁾ Bustamante J., *rändajate inimõiguste eriraportööri aruanne*, A/65/222, 2010, punkti 92 alapunkt a ja punkt 95; lapse õiguste konventsiooni komitee, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration* (Aruanne 2012. aasta üldise arutelu päeva kohta, mis oli pühendatud kõigi laste õigustele rahvusvahelise rände kontekstis), 2012, punkt 79; ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti [juhised kinnipidamise kohta](#), *op. cit.*, allmärkus 14, juhise 4.3 punkt 39.

⁽⁸¹⁾ Euroopa Kohus, 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, punkt 41. Kokkuvõte on [EUAA kohtupraktika andmebaasis](#).

Joonis 4. Näide meetmete piirava taseme liugskaalast



Joonisel on kujutatud meetmete võimalik liugskala kõige piiravamast (all) kuni kõige vähem piiravamani (üleval). See on soovituslik, sest piirangute tegeliku ulatuse võivad kindlaks määrata konkreetsel juhul kehtestatud kohustused. Näiteks võib vähese sagedusega asutusse ilmumine / teada andmine olla vähem piirav kui pooleldi avatud keskses elamine. Seevastu suure sagedusega asutusse ilmumine / teada andmine võib olla piiravam kui avatud keskses elamine.

Liigi, kestuse ja mõju arvestamine

Kõige sobivam kinnipidamise alternatiiv ei ole mitte ainult kõige vähem sekkuv, vaid ka see, mis sobib konkreetse juhtumi korral kõige paremini, võttes arvesse konkreetseid asjaolusid ja haavatavuse tegureid. Sobivaima kinnipidamise alternatiivi valimisel peavad ametiasutused pöörama suurt tähelepanu eri elementidele, sealhulgas allpool esitatutele.

- **Kinnipidamise alternatiivi liik sihtrühma arvestades**

Alternatiivi olemus, kas see hõlmab teatamisnõudeid, perioodilist järelevalvet, määratud elukoha, kogukondlikku järelevalvet. Näiteks on saatjata või eraldatud laste jaoks sobivamad perekonnapõhised hoolduskorraldused; peredele sobivad paremini korterid või spetsiaalsed rajatised.

- **Kinnipidamise alternatiivi kestus**

Pikaajalisi piiranguid tuleks vältida, välja arvatud juhul, kui see on konkreetsel asjaoludel vajalik, ning need tuleks korrapäraselt kohtulikult läbi vaadata. Põhimõtteliselt peaks kinnipidamise alternatiivi puhul kehtima, et mida pikem on kestus, seda vähem piirav see on. Kehtestatud kinnipidamise alternatiivi tähtjast tuleks alati kinni pidada.



- **Mõju üksikisikule**

Kinnipidamise alternatiivide mõju üksikisiku elule, sealhulgas tema võimele täita kohustusi, töötada, pääseda juurde haridusele, saada tervishoiuteenuseid ning säilitada perekondlikud ja kogukondlikud sidemed.

Kohustuste kalibreerimine

Kinnipidamise alternatiivide kohaldamisel peaksid ametiasutused konkreetsel juhul kohandama ka nõutavaid kohustusi, et tagada nende sobivus üksikisiku asjaoludega arvestamiseks. Asutusse ilmumise / teada andmise aeg ja sagedus peaksid olema paindlikud ning võtma muu hulgas arvesse üksikisiku tööaega ja terviseprobleeme. Näiteks ei pruugi isiklik asutusse ilmumine olla asjakohane füüsilise puudega isikutele, kelle jaoks elektrooniline teada andmine võib olla sobivam. Kohustus elada määratud piirkonnas võib olla sobivam kui asutusse ilmumine / teada andmine inimesel, kes töötab või kellel on hoolitsust vajavad lapsed.

Kinnipidamise alternatiivide kord tuleks korrapäraselt läbi vaadata, et hinnata selle jätkuvat vajalikkust ja proportsionaalsust, tehes vajalikke kohandusi vastavalt isiku olukorra või haavatavuse muutumisele (vt ka [9. suunis](#)).

Otsustest teavitamine

Kinnipidamise alternatiivide kohaldamise otsusest tuleb asjaomast isikut viivitamata ja kirjalikult teavitada. Kirjalik teade on ametlik dokument, millele võivad viidata nii isik kui ka asjaomased ametiasutused. Ilma et see piiraks siseriiklike õigusaktide kohaldamist, tuleks teade esitada üksikisikule kättesaadavas vormis, võttes arvesse kõiki keele- või kirjaoskusega seotud takistusi. See peaks sisaldama üksikasjalikku selgitust, miks on vaja konkreetseid kinnipidamise alternatiive, viidates konkreetsetele probleemidele või teguritele, mis on viinud isiku riskiprofiili hindamiseni, nt varasem nõuete täitmine. Lisaks peaks see andma selget teavet **õiguse kohta tõhusale õiguskaitsevahendile** (vt [4. suunis](#)), koos juhistega, kuidas protsessi algatada, õigusabi taotleda ning esitada lisateavet või -tõendeid uuesti läbivaatamiseks. Viivitused teavitamisel võivad takistada isikul vaidlustada kinnipidamise alternatiivide otsus (vt [9. suunis](#)).

Hea tava

Teatis sisaldab sisserände- või varjupaigaasutuste määratud kontaktisiku kontaktandmeid, kelle poole asjaomane isik saab pöörduda kõigi küsimuste või muredega, mis tal võivad tekkida seoses otsusega kinnipidamise alternatiivide kohta.



Praktiline kokkuvõte

Alternatiivide kohaldamisel tuleb läbida järgmised kolm põhietappi.

1. Individuaalse riskihindamise läbiviimine

Tuleb teha riskihindamine, et leida, kui tõenäoline on, et isik ei pruugi menetlusnõudeid täita ja/või võib põgeneda. See hõlmab individuaalse juhtumi toimiku läbivaatamist ja vajadusel isiku küsitlemist, et saada põhjalik ülevaade tema minevikust. Riskihindamise käigus peaksid ametiasutused mitte ainult uurima nõuete rikkumise või põgenemise ohu näitajaid (nt varasemate kinnipidamise alternatiivide nõuete täitmine ja minevikku/tõendeid põgenemise seisukohast), vaid võtma arvesse ka tegureid, mis võivad selliseid riske vähendada, sh perekondlikud sidemed, seosed kogukonnaga, tööhõive või hariduse omandamine. Arvesse tuleks võtta ka isiku motivatsiooni ja valmisolekut teha ametiasutustega koostööd ja täita kinnipidamise alternatiivide kohustusi. Kogutud teave peaks toetama ametiasutusi nõuete rikkumise väljavaadete ja põgenemise ohu kindlaksmääramisel. See hindamine on äärmiselt oluline, et otsustada kinnipidamise alternatiivide asjakohase liigi ja taseme üle, tagades, et see kajastab üksikisiku riskitaset. Isegi kui riskihindamisest ilmneb nõuete rikkumise või põgenemise võimalus, tuleb läbi viia haavatavuse hindamine.

2. Individuaalse haavatavuse hindamise läbiviimine

Haavatavust tuleks hinnata põhjalikult ja uurida isiku füüsilist ja vaimset tervist, perekondlikku olukorda, varasemaid kogemusi ja erivajadusi. Arvesse tuleb võtta interseksionaalseid haavatavusi, riske ja kahjutegureid, samuti kaitsetegureid ning üksikisikute ja nende sotsiaal- ja perevõrgustike vastupanuvõimet. Eesmärk on saada põhjalikum ülevaade isiku ainulaadsetest vajadustest ja töötada välja terviklik lähenemisviis nende rahuldamiseks.

Laste, eelkõige saatjata alaealistega seotud juhtumites (vt [7. suunis](#)) tuleb individuaalsesse hindamisprotsessi lõimida spetsiaalsed lastekaitsemeetmed. See hõlmab ka tagamist, et kõik meetmed oleks lapse parimates huvides, nagu nõutakse riiklike ja rahvusvaheliste standarditega. Saatjata lastele tuleb määrata seaduslik esindaja/eestkostja, kes toetab ja kaitseb nende õigusi kogu menetluse jooksul. Hindamine tuleks läbi viia lapsesõbralikul viisil, võttes arvesse lapse vanust, küpsust ja erivajadusi. Lisaks tuleks lapse seisukohti nõuetekohaselt arvesse võtta vastavalt tema vanusele ja mõistmise tasemele.

Hindamise peaksid läbi viima koolitatud spetsialistid, kes suudavad tuvastada võimalikud haavatavused, nt traumajärgne stressihäire, kehapuue ja muud terviseprobleemid.



3. Kinnipidamise alternatiivide kohandamine vastavalt konkreetsele juhtumile

Haavatavuse ja riskihindamiste põhjal peaksid ametiasutused kindlaks määrama konkreetset juhul kõige asjakohasemad kinnipidamise alternatiivid. Selles protsessis tuleks arvesse võtta mitmeid elemente, sealhulgas [minimaalse sekkumise põhimõtte](#) järgimist.

Ametiasutused peaksid veelgi kohandama kinnipidamise alternatiiviga kehtestatud kohustusi, et need vastaksid isiku suutlikkusele neid täita ning tema olukorrale. Asutusse ilmumise / teada andmise ajad ja sagedus peaksid olema paindlikud, võimaldades kohandusi vastavalt inimese igapäevasele ajakavale ja terviseprobleemidele.

Tugiteenuste, nt nõustamise, psühhosotsiaalse toe, arstiabi ja õigusabi loomisel kinnipidamise alternatiivide kavasse võib põhjalikult uurida üksikisiku vajadusi (vt ka [8. suunis](#)). Lisaks tuleks kinnipidamise alternatiivide korraldus läbi vaadata, et hinnata nende jätkuvat vajalikkust ja proportsionaalsust, tehes vajalikke kohandusi vastavalt isiku olukorra või haavatavuse muutumisele (vt ka [9. suunis](#)).

Valitud meetmega tuleks lõpuks leida tasakaal varjupaiga- või tagasisaatmismenetluse järgimise tagamise ning isiku vabadusele ja igapäevaelule avalduva mõju minimeerimise vahel.





Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Taustakontrolli tulemuste integreerimine riskide ja haavatavuse hindamisse

Oluline on integreerida taustakontrolli esialgsed järeldused piirimenetluste käigus tehtavatesse riskide ja haavatavuse hindamistesse. See aitab vältida tarbetuid lisaküsitlusi ja väldib haavatavas olukorras olevate isikute „taasohvristamist“, mis võib juhtuda, kui traumat või stressi kogenud isikuid küsitletakse korduvalt või kasutatakse invasiivseid protseduure, mis võivad vallandada mälestusi mineviku traumadest. Taasohvristamine mitte ainult ei süvenda isiku psühholoogilist stressi, vaid ka vähendab tema usaldust ametiasutuste ja üldise kaitsesüsteemi vastu.

Tõhusa protsessi tagamiseks tuleks taustakontrolli käigus tehtud esialgsete tervise- ja haavatavuskontrollide tulemusi viivitamata jagada kinnipidamise või kinnipidamise alternatiivide kohta otsuste tegemise eest vastutavate asjaomaste asutustega. See võimaldab neil tugineda juba kogutud teabele, selle asemel et alustada hindamisprotsessi nullist.

On väga oluline, et teabe jagamine oleks koordineeritud ja suunatud konkreetset protsessi eri etappides osalevatele asutustele või muudele üksustele, kellele on antud ülesanne teha konkreetseid otsuseid konkreetse juhtumi kohta. Teabe jagamine peab olema kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega ⁽⁸²⁾, et tagada isikuandmete seaduslik, turvaline ja isiku privaatsust arvestav töötlemine. Enne isikuandmete jagamist tuleb tagada range konfidentsiaalsus ja saada vajaduse korral isiku nõusolek.

Piirimenetlused ja erivajadustega taotlejad

Kui isikul on vastuvõtu erivajadused, mida ei saa rahuldada piiril, on liikmesriik kohustatud andma sisenemisloa ja suunama isiku asjakohasesse menetlusse. Taotlejad, kellega seoses on tuvastatud, et nad vajavad konkreetseid menetlustagatise, peaksid saama asjakohast toetust, et tagada tegelik ja tõhus juurdepääs menetlustele ⁽⁸³⁾. Vajalik toetus piirimenetluste raames tuleks kindlaks määrata individuaalsete hinnangute alusel ja võib hõlmata näiteks juurdepääsu eriarstiabile, näiteks vaimse tervise ja psühhosotsiaalse toetuse andmist traumade või muude vaimse tervise probleemidega isikutele.

Lisaks võib see hõlmata ka haavatavas olukorras olevate isikute vajadustele kohandatud majutuse pakkumist, ⁽⁸⁴⁾ vajadusel tõlkide, õigusabi ja/või seadusliku esindamise kättesaadavuse tagamist või lastega peredele kohandatud peresõbralike rajatiste ja teenuste pakkumist, sealhulgas lastekaitsemeetmeid, juurdepääsu haridusele ja asjakohasele tervishoiule (vt ka [7. suunis](#)). Piirimenetlusi ei tohiks kohaldada, kui ei ole võimalik pakkuda piisavat toetust.

⁽⁸²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta [määrus \(EL\) 2016/679](#) füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

⁽⁸³⁾ Varjupaigamenetluse määruse põhjendus 20.

⁽⁸⁴⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikkel 24. Näiteks liikumispuudega inimene võib vajada ligipääsetavat majutust, transporti või spetsiaalseid meditsiiniseadmeid.



Individuaalne hindamine piirimenetlustes

Tuleb meeles pidada, et varjupaigataotlejad peavad piiril toimuva varjupaigamenetluse ajal, nagu see on sätestatud varjupaigamenetluse määruuses, elama piirimenetluse toimumiskohas (piiril või selle läheduses või territooriumil, sõltuvalt sellest, kus menetlus toimub). Selline nõue elada teatavas kohas põhineb vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artiklil 9.

Piiril toimivas varjupaigamenetluses võib hiljuti saabunud taotlejate põgenemise ohu hindamine olla keeruline, sest näitajad võivad olla piiratud. Liikmesriikidel ei pruugi olla isiku kohta piisavalt teavet, eelkõige arvestades hindamise lühikest tähtaega. Kuigi kohaldatavate kinnipidamise alternatiivide kindlaksmääramise eest vastutavad üksnes liikmesriigid, on taotleja aktiivsel koostööl otsustav roll. Kui taotlejaid teavitatakse protsessist ja julgustatakse jagama asjakohast isiklikku teavet, võib see oluliselt aidata liikmesriigil teha täpsemat ja taotleja olukorraga kohandatud hinnangut kinnipidamise alternatiivide kohta.

Piiril toimuva tagasisaatmismenetluse alguses tuleb läbi viia uus hindamine, et teha kindlaks, kas kinnipidamine on jätkuvalt kohaldatav, võttes arvesse ka seda, et kinnipidamist võib jätkata üksnes juhul, kui on olemas põhjendatud väljavaade väljasaatmiseks ja sellega seotud korraldused täidetakse nõuetekohase hoolsusega ⁽⁸⁵⁾. Kui need tingimused ei ole täidetud või ei kehti enam, ei ole kinnipidamine enam kohaldatav ja isik tuleb vabastada (vt ka [10. suunis](#)).

Piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus kinni peetud kolmanda riigi kodanik(ud) võib (võivad) jääda piiril toimuva tagasisaatmismenetluse käigus kinni peetuks, kui riigi ametiasutused suudavad tõendada, et kinnipidamisnõuded on endiselt täidetud ja ei ole ilmnenu uusi asjaolusid, eelkõige seoses tagasisaatmisega (nt puudub mõistlik väljavaade väljasaatmiseks), mis võiksid juhtumi hindamist mõjutada.

Kui aga piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus kohaldati kinnipidamise alternatiivi ja taotleja seda järgis seda, tuleks eeldada, et samast meetmest piisab piiril toimuva tagasisaatmismenetluse ajal. Siiski tuleks arvesse võtta, et mõnel juhul suureneb põgenemise oht tõenäoliselt pärast rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamist. Seetõttu tuleks seda ohtu piiril toimuva tagasisaatmismenetluse alguses hoolikalt hinnata.

⁽⁸⁵⁾ Piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust käsitleva määruuse artikli 5 lõige 4.



7. suunis

Kinnipidamise alternatiive tuleb reeglina kohaldada laste kinnipidamise kaalutlemisel kooskõlas lapse parimate huvide põhimõttega

ELi õigusraamistik

ELi õigusaktides tunnistatakse, et lapsi ei tohiks üldjuhul kinni pidada ⁽⁸⁶⁾ ja et kinnipidamine on viimane abinõu, mis on lubatud ainult erandlikel asjaoludel ⁽⁸⁷⁾. Vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) rõhutatakse ka, et liikmesriigid peavad laste kohtlemisel arvestama lapse õiguste konventsioonis ⁽⁸⁸⁾ esitatud suuniseid.

Eelkõige on vastuvõtutingimuste direktiiviga (2024) kehtestatud uuendused seoses **erandlike** asjaoludega, mille korral võib toimuda laste kinnipidamine. See on võimalik ainult juhul, kui kinnipidamine on lapse parimates huvides, nt kui kinni peetakse ka saatjaga lapse vanem või peamine hooldaja ja lapse parimates huvides on tema juurde jääda või kui kinnipidamine tagab saatjata lapse turvalisuse ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁶⁾ Rahvusvahelisel tasandil (nt Lapse Õiguste Komitee, kõigi võortöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse komitee ja ÜRO meelevaldse kinnipidamise küsimustega tegelev töörühm) valitseb laialdane üksmeel küsimuses, et lapsi ei tohiks kinni pidada sisserändega seotud põhjustel, olenemata laste või nende vanemate õiguslikust/rändestaatusest, ning et kinnipidamine ei ole kunagi nende parimates huvides. Kinnipidamise kahjulik mõju lastele on hästi dokumenteeritud ja vaieldamatu. Olenemata laste kinnipidamise kestusest ja tingimustest, võib kinnipidamine avaldada sügavat ja negatiivset mõju laste tervisele ja arengule. Rahvusvahelisel tasandil on mitme algatuse eesmärk lõpetada laste kinnipidamine seoses sisserändega, nõudes riikidelt tungivalt selle tava kaotamist. Vt ÜRO Peaassamblee, [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration \(Ülemaailmne turvalise, korraohase ja seadusliku rände kokkulepe\)](#), 2018, 13. eesmärk, punkti 29 alapunkt h); UNHCR, [Beyond Detention - A Global Strategy to support governments to the end the detention of asylum seekers and refugees - 2014-2019](#) (Kinnipidamisest kaugemale – ülemaailmne strateegia valitsuste toetamiseks, et lõpetada varjupaigataotlejate ja pagulaste kinnipidamine – 2014–2019), 1. eesmärk, 1. muudatus, 2024; Felipe González M., [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them](#) (Rändajate inimõiguste eriraportööri aruanne – Laste kinnipidamise lõpetamine sisserändajate puhul ning neile piisava hoolduse ja vastuvõtu tagamine), 2020; ÜRO võortöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse komitee, [Kõigi võortöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse komitee ühine üldkommentaari nr 4 \(2017\) ja lapse õiguste komitee ühine märkus nr 23 \(2017\) riigi kohustuste kohta seoses laste inimõigustega rahvusvahelise rände raames päritolu-, transiidi-, siht- ja tagasipöördumisriikides](#), 2017.

⁽⁸⁷⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 40 ja artikli 13 lõige 2; tagasisaatmisdirektiivi artikli 17 lõige 1.

⁽⁸⁸⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 40 on sätestatud: „[...] peavad liikmesriigid võtma arvesse 19. septembril 2016. aastal vastu võetud pagulasi ja rändajaid käsitlevat New Yorgi deklaratsiooni, ÜRO konventsiooni järelevalveorgani poolt 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsiooni kohta antud asjaomaseid suuniseid ja asjaomast kohtupraktikat.“

⁽⁸⁹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 2.



Lapsi võib kinni pidada ainult erandlikel asjaoludel, kui leitakse, et kinnipidamine on lapse parimates huvides ⁽⁹⁰⁾.



Praktiline juhend lapse parimate huvide kohta ⁽⁹¹⁾

Juhend toetab EL+ riikide ametiasutusi lapse parimate huvide põhimõtte kohaldamisel. See hõlmab lapse parimate huvide taustaelemente, asjakohaseid tagatiseid, suuniseid, kuidas hinnata parimaid huve praktikas, ning haavatavust ja riskinäitajaid.

Tugevdatud tagatised kinnipidamisasutuses viibivatele lastele

Erandjuhtudel, kui lapselt võetakse vabadus, tuleb lisaks kõigi kinnipeetud isikute suhtes kohaldatavatele tagatistele ⁽⁹²⁾ tagada järgmine.

- Tuleks teha kõik endast olenev, et vabastada kinnipeetud laps ja paigutada ta sobivasse majutuskohta ⁽⁹³⁾.
- Tagatud on lapse õigus haridusele ⁽⁹⁴⁾ ja võimalus tegeleda vaba aja tegevustega, sealhulgas nende eale kohaste mängude ja harrastustega ⁽⁹⁵⁾.
- Last ei peeta kunagi kinni vanglas ega õiguskaitse eesmärgil kasutatavates asutustes ⁽⁹⁶⁾.
- Kinnipeetud perekondadele tuleks pakkuda eraldi majutust, mis tagab piisava privaatsuse ja on kohandatud laste vajadustele ⁽⁹⁷⁾.
- Elustandardid on lapse füüsilise, vaimse, hingelise, kõlblise ja sotsiaalse arengu jaoks piisavad ⁽⁹⁸⁾.
- Kinnipeetud lapsel on juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele ja tasuta õigusabile ⁽⁹⁹⁾.

Lisaks kohaldatakse saatjata lastele allpool esitatud erisätteid.

- Saatjata lapsed tuleb majutada täiskasvanutest eraldi ⁽¹⁰⁰⁾.
- Lapsed tuleb võimalusel paigutada asutustesse, kus on kvalifitseeritud personal ja nende vanuserühma vajadustele vastavad ruumid, ja eraldi vastavalt soole ⁽¹⁰¹⁾.

⁽⁹⁰⁾ Lapse parimad huvid on rahvusvahelise ja Euroopa õiguse aluspõhimõte, mis on sätestatud harta artiklis 24 ja lapse õiguste konventsiooni artiklis 3. Sellega nõutakse, et lapse huvid oleksid esmatähtsad kõikides teda mõjutavates meetmetes.

⁽⁹¹⁾ EASO, [Praktiline juhend lapse parimate huvide kohta varjupaigamenetlustes](#), veebruar 2019.

⁽⁹²⁾ Kõigi kinnipeetavate taotlejate või kolmanda riigi kodanike suhtes kohaldatavad tagatised kehtivad ka lastele, sealhulgas asjaolu, et kinnipidamine peab kestma võimalikult lühikest aega ja et kinnipidamiskorraldus tuleb alati väljastada kirjalikult, esitades üksikasjalikult selle faktilised ja õiguslikud alused ning kinnipidamise kestuse. Lisaks tuleb igal juhul nimetada esindaja või eestkostja, olenemata sellest, kas kohaldatakse kinnipidamist või kinnipidamise alternatiivi. See on oluline tagamaks, et lapsed saaksid tõhusalt esitada avalduse või vaidlustada kinnipidamiskorralduse. Esindaja määramise kohustus ei sõltu kinnipidamisstaatuses, vaid on kohustuslik kaitsemeede, et kaitsta nende seaduslikke õigusi ja tagada õiglane kohtlemine kogu protsessi vältel.

⁽⁹³⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 2; tagasisaatmisdirektiivi artikli 17 lõiked 1 ja 4.

⁽⁹⁴⁾ Kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikliga 16.

⁽⁹⁵⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 2; tagasisaatmisdirektiivi artikli 17 lõige 3.

⁽⁹⁶⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 2.

⁽⁹⁷⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 4.

⁽⁹⁸⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 26 lõige 1.

⁽⁹⁹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikkel 29; tagasisaatmisdirektiivi artikkel 13.

⁽¹⁰⁰⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 3 ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 17 lõiked 4–5.

⁽¹⁰¹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 3 ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 17 lõige 4.



**Euroopa Inimõiguste Kohus, Rahimi vs. Kreeka** ⁽¹⁰²⁾

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et vastavalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 1 punktile f tuleb erilist tähelepanu pöörata haavatavas olukorras olevate isikute või rühmade suhtes kohaldatavatele kinnipidamise alternatiividele tagamaks, et kinnipidamine toimuks heauskselt ja omavolita.

Euroopa Kohus otsustas sõnaselgelt, et saatjata laste puhul tuleb kaaluda kinnipidamise alternatiive. See rõhutab ametiasutuste kohustust prioriseerida vabadusekaotusega meetmeid ning hinnata iga juhtumit põhjalikult ja individuaalselt, tagamaks, et kohaldatakse kõige asjakohasemaid ja kõige vähem piiravaid meetmeid.

**Euroopa Inimõiguste Kohus, Kanagaratnam jt vs. Belgia** ⁽¹⁰³⁾

Kohus leidis, et laste kinnisesse rajatisse paigutamise tekitasid Belgia ametiasutused neile ärevust ja ohustasid nende arengut, mis kujutab endast ebainimlikku ja inimväärikut alandavat kohtlemist, rikkudes artiklit 3. Samuti otsustas kohus, et pidades lapsi kinni täiskasvanud ebaseaduslikele sisserändajatele ette nähtud tingimustes, ei suutnud ametiasutused kaitsta laste õigust vabadusele, rikkudes artiklit 5.1.

Saatjata ja vanematest eraldatud laste kinnipidamise alternatiivid

Liikmesriigid peavad kaaluma kinnipidamise alternatiive, mis kaitsevad lapse parimaid huve ja seavad esikohale tema heaolu, sealhulgas paigutades lapsed turvalisse keskkonda.

Majutusvõimalused võiksid hõlmata näiteks paigutamist spetsiaalsetesse vastuvõtukeskustesse, perepõhist asendushooldust või kogukonnapõhiseid võimalusi, kus lapsed saavad asjakohast hooldust ja kaitset (vt [3. suunis](#)). Tegelikult võivad kohad, kuhu paigutatakse lapsed, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, ja lapsed, kelle suhtes neid ei kohaldata, olla samad: peamine erinevus on **kinnipidamise aluse** olemasolu (vt [1. suunis](#)).

Kõige olulisem on teada, et kinnipidamise alternatiivide rakendamisel puudub universaalne lähenemisviis. Väga oluline on võtta vastu individuaalne strateegia, hinnates iga lapse olukorda ja tagades, et valitud meetmed arvestaks tõhusalt lapse erivajadusi, kaitstes samal ajal tema õigusi. Individuaalseid hindamisi peaksid läbi viima multidistsiplinaarsed meeskonnad, sealhulgas lastepsühholoogid, sotsiaaltöötajad ja õiguseksperdid, et tagada terviklik lähenemine.

Kättesaadavad peaksid olema mitmed lahendused ning sageli tuleb kombineerida eri alternatiive, et kõige paremini vastata iga lapse kultuurilistele ja keelelistele vajadustele. Selles

⁽¹⁰²⁾ Euroopa Inimõiguste Kohus, 5. aprilli 2011. aasta otsus kohtuasjas [Rahimi vs. Kreeka](#), nr 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708. Kokkuvõtte on [EUAA kohtupraktika andmebaasis](#).

⁽¹⁰³⁾ Euroopa Inimõiguste Kohtu koja 13. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas [Kanagaratnam jt vs. Belgia](#), nr 15297/09 (kohtuotsus on prantsuse keeles). Pressiteade on kättesaadav [inglise keeles](#).





mõttes on tõhus juhtumite haldamine äärmiselt oluline, et tagada lapse heaolu, olenemata valitud alternatiivi(de)st (vt [8. suunis](#)).

Saatjata ja eraldatud lastele pakub perepõhine asendushooldus, sealhulgas paigutamine laiendatud perekonna juurde või kogukonna võrgustikesse, peresarnast keskkonda ja aitab luua usalduslikke suhteid, mis võivad vähendada tõenäosust, et lapsed kaovad hooldusest. Kasuperekonnad peaksid saama vajalikku tuge ja koolitust, et rahuldada lapse erivajadusi, sealhulgas rändekogemuse mõjuga toimetulekut, ning ennetada väärkohtlemist ja ärakasutamist. Mõnel juhul sobib vanematele noorukitele kõige paremini iseseisev elamiskorraldus, näiteks lapse juhitud majapidamised, kus vanem õde või vend või eakaaslane võtab endale järelevalverolli. Sellistel korraldustel peaks olema **tugevdatud seiresüsteem**, et tagada ohutu ja toetav keskkond. Rühmakorteritesse paigutamine võib samuti olla lahendus toetava ja stimuleeriva keskkonna loomiseks.

Muud kinnipidamise alternatiivid, mis võivad paigutamisega kaasneda, võivad olla näiteks ametiasutustesse ilmumine / teada andmine või dokumentide üleandmine, mis on kohandatud konkreetsetele asjaoludele.



Praktiline nõuanne: saatjata ja vanematest eraldatud laste majutamine

Liikmesriigid peaksid kehtestama töövood ja -protokollid või need läbi vaatama, et tagada lapse parimate huvide süstemaatiline hindamine ja prioriseerimine kinnipidamise alternatiivi igas etapis. Lisaks tuleb kinnipidamise alternatiivide puhul vastuvõtusüsteemid kohandada, et võtta arvesse lapse konkreetset vanust, vajadusi ja haavatavusi, tagades, et neid tegureid võetakse kogu protsessi jooksul järjepidevalt arvesse ja et nendega tegeletakse.

Allpool on esitatud olulised põhimõtted, mida tuleb saatjata ja vanematest eraldatud laste majutuse korraldamisel järgida.

- **Vähendage elukohamuutusi.** Tagage, et lapsed jääksid stabiilsesse keskkonda ja käiksid edasi samas koolis, välja arvatud juhul, kui kolimine on nende parimates huvides, et säilitada hoolduse järjepidevus.
- **Hoidke perekondi/õdesid-vendi koos.** Võimaluse korral tuleks õed-vennad majutada koos, et toetada perekonna ühtsust.
- **Eraldage lapsed täiskasvanutest, kes ei ole nende sugulased.** Turvalisuse tagamiseks tuleks lapsed paigutada eraldi täiskasvanutest, kes ei ole nende sugulased, et vähendada ebasobiva kontakti või mõjutamise ohtu.
- **Kaitske lapsi sobimatute väliskontaktide eest.** Tuleks kehtestada kaitsemeetmed, et kaitsta lapsi igasuguse sobimatu suhtluse eest inimestega väljaspool nende hoolduskeskkonda.
- **Tagage piisavad elamistingimused.** Lastele peavad olema kättesaadavad sobivad elutingimused, mis hõlmavad piisavat ruumi, liikumisvabadust ja võimalusi positiivseks suhtlemiseks eakaaslaste ja teiste inimestega.



- **Tagage regulaarne järelevalve ja hindamine.** Kvalifitseeritud spetsialistid peaksid hoolduskorraldust pidevalt hindama.
- **Suhelge lastega.** Lapsi tuleks lapsesõbraliku suhtluse kaudu teavitada nende hoolduse korraldusest ja nende arvamusi tuleks neid mõjutavates otsustes arvesse võtta.
- **Pakkuge hariduslikke ja vaba aja tegevusi.** Juurdepääsu tagamine haridusele ja vaba aja tegevustele on laste arengu ja heaolu jaoks väga oluline. Need tegevused peaksid olema eakohased ja kultuuriliselt tundlikud ning aitama neil jätkata õppimist ja nautida normaalsust, hoolimata asjaoludest.
- **Pakkuge vajalikke tervishoiuteenuseid, sealhulgas psühhosotsiaalset tuge.** Väga oluline on tagada, et lastel oleks juurdepääs igakülgetele tervishoiuteenustele, sealhulgas vaimse tervise ja psühhosotsiaalsele toele. See hooldus käsitleb nende kogemuste füüsilist ja emotsionaalset mõju ning toetab nende üldist heaolu.

Saatjata ja eraldatud laste hoolduse oluline osa on pereliikmete otsimine ja taasühinemine. Viivitamata tuleks teha jõupingutusi **pereliikmete leidmiseks** ja hinnata ohutu taasühinemise võimalust. Kui taasühinemine ei ole võimalik, soovitatakse kogukonnapõhist hooldust, mis austab lapse kultuurilist tausta ja toetab tema arengut.



[Practical Guide on Family Tracing](#) (Praktiline juhend perekonnaliikmete otsimise kohta) ⁽¹⁰⁴⁾

Selles juhendis on esitatud suunised ja viitematerjalid, mis toetavad EL+ riike pereliikmete otsimisel. Samuti kaardistatakse praegused pereliikmete otsimise tavad kõigis EL+ riikides.

Kinnipidamise alternatiivid lastega peredele

Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõikes 2 on sätestatud: „Alaealistega perekondade puhul tuleb kinnipidamise asemel üldjuhul kasutada muid sobivaid võimalusi kooskõlas perekonna ühtsuse põhimõttega. Sellised pered tuleb paigutada perekondadele sobilikesse majutuskohtadesse”.

Ühised majutusvõimalused peredele hõlmavad ühiseid majutuskohti, nagu spetsiaalsed korterid või perekeskused (vt [3. suunis](#)). Need tingimused võimaldavad perekondadel koos elada toetavas keskkonnas ajal, mil nende sisserände- või varjupaigajuhtumeid menetletakse. Üks võimalus võib olla ka avatud keskused, eriti kui on võimalik pakkuda individuaalset tuge, mis on kohandatud iga lapse ainulaadsetele vajadustele. Need keskused peaksid tagama asjakohased turvameetmed, mis kaitsevad perekondi, säilitades samal ajal mittepiirava keskkonna, luues tasakaalu seal elavate isikute turvalisuse ja vabaduse vahel. Oluline on nendes rajatistes juhtumikorralduse toe pakkumine, et aidata perekondadel orienteeruda õigusprotsessides ja saada juurdepääsu vajalikele teenustele, sealhulgas tervishoiule, õigusabile ja muudele kogukonna ressursidele (vt [8. suunis](#)).

⁽¹⁰⁴⁾ EASO, [Praktiline juhend pereliikmete otsimise kohta](#), märts 2016.



Muud kinnipidamise alternatiivid, mis võivad paigutamisega kaasneda, võivad olla näiteks ametiasutustesse ilmumine / teada andmine või dokumentide üleandmine, mis on kohandatud täiskasvanud pereliikmetele, või perekonna kui terviku arvessevõtmine. Muud perekondadele mõeldud kinnipidamise alternatiivid on näiteks kaitsjoni vastu vabastamise kavad, et tagada vastavus sissereändemenetlustele või teatamisnõuetele, või kavad, mille puhul käendajad või sponsorid nõustuvad toetama perekonna hooldamist ja järelevalvet kogukonnas.



Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Piirimenetlused ja saatjata lapsed

Saatjata lapsed on piiril toimuvast varjupaigamenetlusest vabastatud, välja arvatud juhul, kui nad kujutavad endast ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. Erandjuhtudel, kui saatjata laps suunatakse piiril toimuvasse varjupaigamenetlusele ja kohaldatakse kinnipidamise alternatiivi, on liikmesriik kohustatud tagama, et neile on võimalik anda kogu vajalikku toetust (nt paigutamine spetsiaalselt kavandatud rajatistesse, juurdepääs haridusele).



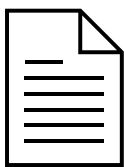
Kinnipidamise alternatiivide rakendamine

8. suunis

Kinnipidamise alternatiive tuleb rakendada kõige tõhusamal viisil ning kehtestatud peavad olema kaitsemeetmed ja protsessid nõuetele vastavuse määra suurendamiseks

Konkreetselt juhtumi puhul rakendatava(te) **kõige sobivama(te)** kinnipidamise alternatiivi(de) kindlaksmääramine, võttes arvesse asjaomase isiku individuaalseid asjaolusid ja konkreetseid vajadusi, ei ole meetme tõhususe tagamiseks piisav. Kinnipidamise alternatiivide rakendamise ajal peavad olema kehtestatud muud kaitsemeetmed ja protsessid, et suurendada võimalust, et isikud, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, täidavad kehtestatud nõudeid ⁽¹⁰⁵⁾.

Dokumentide väljastamine



Rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, tuleb esitada dokumendid, mis tõendavad nende staatust vastavalt vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 6 lõikele 1 ja varjupaigamenetluse määruse artikli 29 lõikele 1. Sarnast sätet kohaldatakse isikute suhtes, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust. Tagasisaatmisdirektiivi põhjenduses 12 on täpsustatud, et ebaseaduslikult riigis viibivatele kolmanda riigi kodanikele, keda ei saa veel välja saata, tuleks anda kirjalik kinnitus nende olukorra kohta, et nad saaksid halduskontrolli või kontrollimiste korral tõendada oma eriolukorda. Dokumentide väljastamine on tõepoolest oluline tegur, mis aitab vältida asjaomase isiku uuesti menetlemist või uuesti kinnipidamist.

Juurdepäas inimväärsetele elamistingimustele ja teenustele



Nagu on sätestatud vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) ⁽¹⁰⁶⁾, peab kõigil rahvusvahelise kaitse taotlejatel olema vajaduse korral juurdepäas eluasemele ja põhiteenustele, näiteks tervishoiule. See kehtib ka taotlejate kohta, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive. Tegelikult on suurem tõenäosus, et üksikisikud täidavad kinnipidamise alternatiivide nõudeid, kui nad suudavad

⁽¹⁰⁵⁾ Euroopa Nõukogu, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) (Praktilised suunised sisserändega seotud kinnipidamise alternatiivide ja nende tõhusate tulemuste tagamise kohta – Praktiline juhend), 2019.

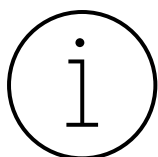
⁽¹⁰⁶⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendused 7 ja 9.



oma vajadusi rahuldada. Näiteks stabiilse majutusega isikutel on paremad võimalused ametiasutustega suhtlemise jätkamiseks kui kodututel ja puudust kannatavatel inimestel. Need, kellel ei ole juurdepääsu inimväärtetele vastuvõtutingimustele, võivad osaleda menetlustes vähem konstruktiivselt ja liikuda suurema tõenäosusega edasi mõnda teise liikmesriiki ⁽¹⁰⁷⁾.

Kuni tagasisaatmiseni tuleb konkreetselt kolmanda riigi kodanikele, kellele on määratud tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, tagada järgmised tagatised: perekonna ühtsus, tervishoid ja laste juurdepääs põhiharidussüsteemile ⁽¹⁰⁸⁾.

Juurdepääs teabele



Juurdepääs teabele võimaldab asjaomasel isikul mõista alternatiivide kava rakendamise põhjuseid, õigusi ja kohustusi, mida ta peab täitma, ning nõuete rikkumise tagajärgi. Sellega seoses võib piisava, õigeaegse ja ajakohase teabe esitamine parandada kohaldatava(te) kinnipidamise alternatiivi(de) järgimist, aidates kaasa selle tõhususele.

ELi õigusaktidele ⁽¹⁰⁹⁾ tuginedes tuleks teave esitada kirjalikult kokkuvõtlikul, läbipaistval, arusaadaval ja kergesti kättesaadaval kujul, kasutades selget ja lihtsat keelt ning keeles, millest isik aru saab. Vajaduse korral tuleb see esitada ka suuliselt või visuaalsel kujul, näiteks videote või piktogrammide abil, ning seda tuleb kohandada vastavalt individuaalsetele vajadustele, nt lapsesõbralik keel. Vajaduse korral tuleks kasutada tõlgi abi: oluline on kontrollida, kas isik sai esitatud teabest aru, andes ka võimaluse küsida selgitusi.

Teavet võivad anda ka kolmandad isikud, sealhulgas rahvusvahelised ja/või kodanikuühiskonna organisatsioonid, kellel on selles valdkonnas asjakohased teadmised.

Juurdepääs õigusnõustamisele ja õigusabile



Varjupaigamenetluse määruses on sätestatud, et taotlejatel peaks olema õigus konsulteerida oma taotlusega seotud küsimustes õigusnõustajaga haldusmenetluse kõigis etappides ⁽¹¹⁰⁾.

Õigusnõustamine erineb õigusabist ja hõlmab nõustamist, abi ja selgitusi kogu menetluse kohta: õigused, kohustused, erinevate menetluste eeskirjad, teave selle kohta, kuidas vaidlustada negatiivset otsust. See on tasuta ja taotlejat tuleks teavitada võimalusest seda taotleda hiljemalt registreerimisel.

⁽¹⁰⁷⁾ Rahvusvaheline Kinnipidamise Koalitsioon, [There are alternatives](#) (Alternatiivid on olemas), 2015.

⁽¹⁰⁸⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 14 lõige 1.

⁽¹⁰⁹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikkel 5. Samuti on tagasisaatmisdirektiivi artiklis 12 sätestatud, et tagasisaatmisotsuseid käsitlev teave tuleb esitada kirjalikult, esitades faktilised ja õiguslikud põhjendused ning õiguskaitsevahendid. Otsuse põhielemendid tuleks esitada kirjalikus või suulises tõlkes keeles, millest kolmanda riigi kodanik aru saab. Vastutuse kindlaksmääramise menetluste raames esitatava teabe kohta vt varjupaiga- ja rändehalduse määruse artiklid 19 ja 20. Vt põhjendus 38 ja taustakontrolli määruse artikkel 11, mis käsitleb taustakontrollimenetluse käigus esitatavat teavet.

⁽¹¹⁰⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 15 lõige 1.



Liikmesriigid peavad pakkuma õigusnõustamist – isegi rühmaseanssidel – taotleja(te)le, kes seda taotleb (taotlevad) ⁽¹¹¹⁾.

Tasuta õigusnõustamine aitab asjaomasel isikul mõista alternatiivide kava rakendamise põhjuseid ning kohaldatavaid menetlusi ja võimalikke võimalusi oma juhtumi lahendamiseks. Selle tulemusena suurendab see kinnipidamise alternatiivi nõuete täitmise võimalusi.

Varjupaiga- või tagasisaatmismenetluse tulemuse edasikaebamise menetluse ajal tuleb asjaomasele isikule taotluse korral pakkuda tasuta õigusabi ja esindamist ⁽¹¹²⁾. See hõlmab dokumentide ettevalmistamist, kaebuse esitamist ja osalemist apellatsiooniasutuse ees toimival ärakuulamisel. Õigusnõustamist – olgu see nõustamine, abi või esindamine – võivad pakkuda ka kolmandad isikud, sealhulgas rahvusvahelised ja/või kodanikuühiskonna organisatsioonid ja õigusabi teenuse osutajad, kellel on selles valdkonnas asjakohased teadmised.

Kinnipidamise alternatiivide tõhusa rakendamise suunas

Juhtumikorraldus Kinnipidamise alternatiivide tõhus rakendamine sõltub suurel määral juhtumikorraldusest, terviklikust ja struktureeritud lähenemisviisist, mis pakub üksikisikutele igakülgset tuge ja mida tuleks kohaldada kogu protsessi vältel.

Juhtumikorraldajad töötavad isiku konkreetsete vajaduste rahuldamiseks konkreetsetes kontekstis. Nad võtavad arvesse isiku ainulaadseid asjaolusid, sealhulgas tema tugevaid külgi, haavatavusi ja riskitegureid.

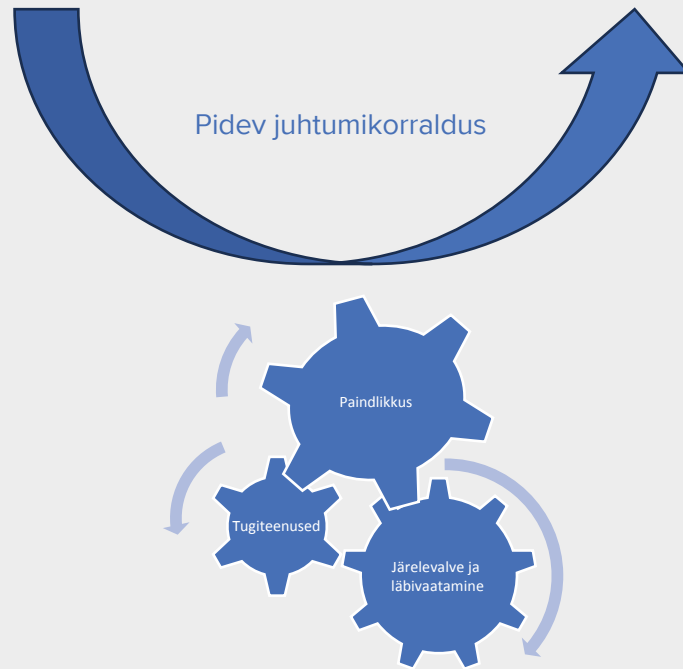
Seda tehes loovad nad koostöösuhteid üksikisikute ja peredega ning annavad neile võimaluse teha teadlikke otsuseid. See suurendab nende heaolu ja arendab nende probleemide lahendamise oskusi.

Lahendades lahendamata küsimusi ja andes teavet kogukonna ressursside kohta, võimaldavad juhtumikorraldajad üksikisikutel enesekindlalt oma kogukonnas liikuda. See hõlmab juurdepääsu tagamist teenustele, suunamismehhanisme erivajadustele reageerimiseks, usaldusväärset teavet ja õigusnõustamist kõigi isiku käsutuses olevate võimaluste kohta (sealhulgas tagasipöördumisenõustamine), toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programme, samuti võimalusi negatiivsete otsuste edasikaebamiseks ja teavet nõuete rikkumise tagajärgede kohta.

Kõrge nõuete täitmise määra edendamine kaitsele keskenduva strateegia kaudu tähendab isiku õiguste austamist ja põhivajaduste rahuldamist, dokumentidele juurdepääsu ja ametliku staatuse toetamist ning juhtumite õiglast ja õigeaegset lahendamist.

⁽¹¹¹⁾ Õigusnõustamisest on välja jäetud ainult mõned taotlejate kategooriad, nimelt need, kes: esitasid esimese korduva taotluse üksnes tagasisaatmise edasilükkamiseks või takistamiseks; esitasid teise või täiendava korduva taotluse; keda esindab seaduslik esindaja.

⁽¹¹²⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 17 lõige 1; tagasisaatmisdirektiivi artikli 13 lõige 4.



Individaalne juhtumikorraldus (ICAM): Belgia juhtumikorralduse kogemus

Kinnipidamise alternatiivide osakonnas loodud programmi eesmärk on pakkuda juhendamist potentsiaalsetele tagasipöördujatele, kes ei viibi kinnipidamisasutuses. See hõlmab alaealistega perekondi, riigis ebaseaduslikult viibivaid teadaoleva aadressiga rändajaid, politsei poolt kinni peetud kolmanda riigi kodanikke, kelle aadress ei ole teada, ja sugulase aadressil viibivaid alaealisi. Juhendamist pakutakse nii elukohtades kui ka eraldi piirkondlikes keskustes, kuhu üksikisikuid kutsuvad juhendaja ⁽¹³⁾.

Koolitajad

Kinnipidamise alternatiivide tõhusaks rakendamiseks on vaja hästi koolitatud töötajaid, kes on kursis põhiõiguste normidega, varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlustega, immigratsiooniseadustega ja vabadusekaotuseta meetmete haldamise parimate tavadega.

Töötajate koolitamine ei ole mitte ainult Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohane kohustus, vaid see on ka rahvusvahelise kaitse raames tehtava töö kvaliteedi ja nõuetele vastavuse tagatis. Sarnane tagasisaatmisvaldkonnas kohaldatav kontseptsioon tuleneb Euroopa integreeritud piirihalduse strateegiast, mille oluline osa on tagasisaatmine ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Kinnipidamise alternatiivide head tavad), 2024.

⁽¹⁴⁾ Vt Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse (EL) 2019/1896 artikli 3 lõike 1 punkt i ja lõige 2, artikli 9 lõiked 1 ja 4, artikli 10 lõike 1 punktid l ja w ning artikli 62 lõiked 1, 2, 4 ja 5.



Asjaomased ametnikud, sealhulgas politsei, piirivalve, immigratsiooniasutuste ametnikud ja kohtunikud, peaksid saama põhjaliku koolituse, et tagada nende suutlikkus teha teadlikke otsuseid ja menetleda juhtumeid, võttes nõuetekohaselt arvesse asjaomase isiku heaolu.

Katseprojektid

Katseprojektid võivad olla kulutõhus viis, kuidas mõista, kas valitud kinnipidamise alternatiivid on tõhusad (näiteks seoses konkreetse sihtrühmaga). See võib pakkuda mitmeid eeliseid, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud allpool.

Riskide maandamine

Katsetamine võimaldab tuvastada ja maandada võimalikke riske enne meetme täies ulatuses rakendamist. See võib vältida kulukaid vigu.

Teostatavuse hindamine

Projekti väikesemahulise versiooni katsetamine võib aidata mõista, kas projekt on spetsiifilistes ja konkreetsetes tingimustes elujõuline ning kas seda saab kohandada kohalikele oludele.

Ressursside optimeerimine

Katseprojektid võivad aidata kindlaks määrata ressursside kõige tõhusama kasutamise, tagades, et aega, raha ja jõupingutusi investeeritakse arukalt.

Sidusrühmade kaasamine

Katsetapis on lihtsam kaasata sidusrühmi, sealhulgas kogukonna liikmeid, valitsusasutusi ja kodanikuühiskonna organisatsioone. Nende tagasiside võib olla hindamatu väärtusega projekti täiustamisel, et see vastaks paremini kõigi seotud osapoolte vajadustele ja ootustele.

Andmete kogumine ja analüüs

Katseprojektid annavad võimaluse koguda üksikasjalikke andmeid ja analüüsida tulemusi. Selline tõenduspõhine lähenemisviis võib anda teavet otsuste tegemiseks ja näidata projekti tõhusust poliitikakujundajatele ja rahastajatele.

Skaleeritavuse testimine

Katsetamine võib näidata, kas algatus on skaleeritav. See aitab mõista probleeme, mis võivad tekkida projekti laiendamisel suuremale elanikkonnale või erinevatesse geograafilistesse asukohtadesse.

Poliitiline mõju

Edukaid katseprojekte võib kasutada juhtumiuuringutena, et mõjutada poliitika muutmist. Näiteks võib kinnipidamise alternatiivide tõhususe demonstreerimine soodustada ulatuslikumat kasutuselevõtmist ja reformi.



Kaebuste esitamise ja reageerimise mehhanismide kehtestamine

Isikutel, kelle suhtes kohaldatakse alternatiive, peaks olema ohutul ja konfidentsiaalsel viisil õigeaegne juurdepääs tõhusale kaebuste esitamise ja reageerimise mehhanismile.

Kinnipidamise alternatiivide kaalumise ja hindamine

Kinnipidamise alternatiivide tõhusaks rakendamiseks peavad liikmesriigid kehtestama mehhanismi, et korrapäraselt hinnata süsteemi üldist tõhusust ja tulemuslikkust ning selle võimalikke riske.

Kinnipidamise alternatiivide hindamisel võivad tööpoolest olla erinevad eesmärgid, sealhulgas kontrollida kohaldatavate kinnipidamise alternatiivide nõuetekohast toimimist, teha kindlaks tugevad ja nõrgad küljed, võtta vajaduse korral parandusmeetmeid, mille lõppeesmärk on süsteemi parandada; toetada ja mõjutada õiguslikke ja poliitilisi muudatusi.

Kinnipidamise alternatiivide tõhususe hindamiseks tuleks korrapäraselt hinnata allpool esitatud elemente.

Nõuete täitmise määr

Nende isikute osakaalu arvutamine, kes täidavad kinnipidamise alternatiivi nõudeid, ning nende isikute esinemine, kes sooritavad raskeid kuritegusid, ajal kui nende suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive.

Põgenemismäär

Põgenemismäär saab jaotada kinnipidamise alternatiivide liikide kaupa, kusjuures andmed on liigendatud vanuserühma, soo, haavatavuse, kodakondsuse, kavandatava sihtriigi jne järgi. Selline teave annaks olulisi andmeid kinnipidamise alternatiivide tõhususe hindamiseks.

Tugiteenused

Üksikisikutele pakutavate tugiteenuste (nt õigusabi, eluaseme- ja tervishoiuteenused) juurdepääsetavuse, kättesaadavuse, kvaliteedi ja kasutamise hindamine.

Kulutõhusus

Kinnipidamise alternatiivide ja kinnipidamise kulude, sealhulgas pikaajaliste rahaliste ja sotsiaalsete kulude võrdlemine, et teha kindlaks, kas olemasolevad alternatiivid pakuvad kestlikku ja ökonoomset lahendust. See hõlmab ressursside ja kulude uurimist (kulud kinnipidamise alternatiivi kasutava isiku kohta võrreldes kuludega kinnipeetava isiku kohta, sealhulgas haldus-, operatiiv- ja inimressursid, kinnipidamise alternatiivi kestus võrreldes kinnipidamise kestusega).



Mõju põhiõigustele

Selle hindamine, kas kinnipidamise alternatiivid:

- austavad inimväärikust ja põhiõigusi;
- pakuvad piisavat tuge ja vahendeid;
- väldivad diskrimineerimist ja marginaliseerumist.

Mõju kogukonnale

Kinnipidamise alternatiivide mõju hindamine, et hinnata, kui hästi vastuvõttev kogukond neid vastu võtab. See hõlmab hindamist, kas kinnipidamise alternatiivid:

- edendavad usalduse ja koostöö tunnet kogukonna ja üksikisikute vahel;
- edendavad sotsiaalset ühtekuuluvust ja vähendavad pingeid;
- käsitlevad rändega seotud probleeme ja väärarusaamu.

Andmete kogumine ja analüüs

Eespool nimetatud näitajate kohta tuleks süstemaatiliselt koguda kvantitatiivseid (nt nõuetele vastavuse määrad, kulude kokkuhoid võrreldes kinnipidamisega) ja kvalitatiivseid (nt juhtumite tulemused) andmeid.

Andmeid saab koguda ja hinnata eri allikate ja vahendite abil, nt tagasiside isikutelt, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, juhtumikorraldajatelt ja muudelt sidusrühmadelt (sh kinnipidamise alternatiivide rakendamisega seotud kodanikuühiskonna organisatsioonid), intervjuude, küsitluste ja fookusgruppide abil.

Nende andmete analüüs võib aidata kaasa süsteemi tugevate ja nõrkade külgede mõistmisele, et parandada selle üldist tõhusust ja vajaduse korral teha ettepanekuid kinnipidamise alternatiive reguleerivate õigus- ja poliitikaraamistike muutmiseks.



Kinnipidamise alternatiive käsitleva katseprojekti näide

- **EPIM**, [Alternatives to detention: building a culture of cooperation Evaluation of two-year engagement-based alternative to Immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland](#) (Kinnipidamise alternatiivid: koostöökultuuri ülesehitamine. Bulgaarias, Küprosel ja Poolas läbiviidud kaheaastaste kaasamis põhiste sisserändega seotud kinnipidamise alternatiivide katseprojektide hindamine), juuli 2020. Hindamise kohaselt pakuti kolme katseprojekti kaudu juhtumikorraldust 126-le ebaseadusliku sisserände staatusega isikule. 86% jäi kaasatuks, 12% lahkus või põgenes ja 2% saadeti sunniviisiliselt välja. 25% saavutas juhtumi lahendamise, mille tulemus oli püsiv või ajutine ränne ⁽¹¹⁵⁾.



Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Põhimõtteliselt saab piirimenetluste raames kasutada igat liiki kinnipidamise alternatiive. Tuleb siiski märkida, et praktikas võib teatavate kinnipidamise alternatiivide rakendamine olla keerulisem piirimenetluste eripära tõttu, nagu mittesisenemise õiguslik fiktsioon ja asjaolu, et piirimenetlused toimuvad sageli piirkondades, millele on raske ligi pääseda. See võib raskendada koordineerimist organisatsioonidega, kes toetavad juhtumikorraldust, sest need organisatsioonid ei pruugi tegutseda piirialadel ⁽¹¹⁶⁾.

Võimalike probleemide lahendamiseks võib ametiasutustel olla vaja piirimenetluste käigus kombineerida erinevaid kinnipidamise alternatiive. Näiteks võiks piiriäärsetes määratud kohtades elamist kombineerida muude meetmetega, näiteks korrapärase asutusse ilmumisega. Lisaks võivad liikmesriigid töötada välja integreeritud juhtumikorralduse süsteemid, mis võimaldavad korrapäraselt konsulteerida menetlusetappide üle, isegi keerulises keskkonnas, näiteks lennujaamades või äärealadel. Sellistel juhtudel ei käsitata taotlejate üleviimist piirimenetluste jaoks ette nähtud konkreetsetesse asukohtadesse territooriumile sisenemisena ⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Frontexi andmetel on kaheaastastes katseprojektides kasutatud valimi esinduslikkus üsna väike mitte ainult seetõttu, et see koosneb ainult 126 kolmanda riigi kodanikust, vaid ka seetõttu, et 82% osalejatest kuulus haavatavatesse rühmadesse. Lisaks sellele on Frontexi analüüsi kohaselt kahe aasta pärast vaid 25,4% sisserändajatest saavutanud juhtumile mingisuguse lahenduse, mille tulemus on püsiv või ajutine ränne. Neist 25,4% juhtumi lahendamise tulemustest vastab 16,6% kolmanda riigi kodanikele, kellele on antud varjupaiga-, rahvusvahelise kaitse või muud liiki ajutise või alalise elukoha staatus. Ainult 8,7% naasis asjaomastesse päritoluriikidesse vabatahtlikult. Kui lisada 2,4% sunniviisiliselt väljasaadetutest, siis on see määr kokku 11,1% tegelikult tagasipöörduvad sisserändajaid. Seega oli kahe aasta pärast võimalik tagasi saata ainult 11,1% rändajatest, 12% põgenes või lahkus katseprojektidest, 16,6%-le anti kas rahvusvaheline kaitse või muud elamisloakaardid ning 60,3% puhul ei jõutud mingisuguse juhtumi lahendamiseni. Vt Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Kinnipidamise alternatiivide head tavad), 2024.

⁽¹¹⁶⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 54 lõikes 1 on sätestatud, et taotleja, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust, peab elama välispiiril või transiiditsoonis või nende läheduses või muus liikmesriigi määratud kohas.

⁽¹¹⁷⁾ Varjupaigamenetluse määruse põhjendus 65 ja artikli 54 lõige 5.



Edukate kinnipidamise alternatiivide põhielemendid, nagu kogukonnapõhine paigutamine, juurdepääs teenustele, võime rahuldada vajadusi, usaldussuhte loomine ja tõhus juhtumikorraldus, võivad olla eespool nimetatud probleemide valguses raskemini saavutatavad. Siiski on väga oluline need probleemid lahendada. Piiril toimivas varjupaigamenetluses kohaldatav mittesisenemise õiguslik fiktsioon võib märkimisväärselt mõjutada kinnipidamise alternatiive, piirates juurdepääsu territooriumile ja teenustele. Siiski on jätkuvalt oluline tagada, et üksikisikutel, eelkõige haavatavas olukorras olevatel isikutel, oleks juurdepääs vajalikele tugiteenustele.

Kõik protsessid, mida on kirjeldatud suunises [8. suunis](#) (dokumentide väljastamine, juurdepääs inimväärsetele elamistingimustele, teabele, õigusnõustamisele ja õigusabile), peavad toimuma süstemaatiliselt ja tõhusalt, võttes arvesse ka ranget ajakava, mille jooksul tuleb piiril toimuv varjupaigamenetlus lõpule viia. Koostöö kodanikuühiskonna organisatsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega on kriitilise tähtsusega. Nendel osalejatel võib olla oluline roll kinnipidamise alternatiivide rakendamisel, kohandatud lahenduste pakkumisel ja eriteenuste osutamisel konkreetsetele rühmadele, sealhulgas haavatavatele isikutele.



Kinnipidamise alternatiivide läbivaatamine

9. suunis

Kinnipidamise alternatiivid tuleb kohtulikult läbi vaadata, võttes arvesse iga konkreetse olukorra muutumist

Kinnipidamise ja kinnipidamise alternatiivide läbivaatamine

Kuna kinnipidamisel või kinnipidamise alternatiividel võivad olla olulised tagajärjed isikute õigusele vabadusele, on väga oluline **tagada**, kooskõlas õigusega tõhusale õiguskaitselahendile, **kohtuliku läbivaatamise mehhanismid** ⁽¹¹⁸⁾.

Nii **vastuvõtutingimuste direktiiv (2024)** kui ka **tagasisaatmisdirektiiv** sisaldavad sätteid, mis reguleerivad kinnipidamise kohtulikku läbivaatamist, kuid **ei käsitle kinnipidamise alternatiivide kohtuliku läbivaatamise teemat**. Kinnipidamise kohtulik läbivaatamine võib siiski tähendada, et uuesti vaadatakse läbi leebemate sunnimeetmete, eelkõige kinnipidamise alternatiivide kohaldatavus.

Läbivaatamismehhanismide peamine eesmärk on hinnata, kas kinnipidamine või kinnipidamise alternatiivid on vajalikud ja proportsionaalsed, ning hinnata konkreetsete asjaolude mis tahes muutusi, näiteks ilmnenud haavatavusi (nt üksikisiku füüsilise ja vaimse tervise halvenemine) ja/või uusi riskitegureid (nt nõutavate kohustuste täitmine).

Kinnipidamise esmane läbivaatamine

Esmane läbivaatamine kohtu poolt toimub siis, kui haldusasutus annab kinnipidamise korralduse esimest korda varjupaiga- või tagasisaatmismenetluse käigus ⁽¹¹⁹⁾. Selle läbivaatamise eesmärk on kinnipidamise aluste kinnitamine ning vajaduse ja proportsionaalsuse nõuete ümberhindamine (vt [1. suunis](#) ja [5. suunis](#)). Esialgse läbivaatamise eest vastutav õigusasutus peab kinnipidamise alternatiivide kohaldamist uuesti hindama, võttes arvesse ka uusi asjaolusid, mis võivad olla tekkinud pärast

⁽¹¹⁸⁾ Harta artikkel 47.

⁽¹¹⁹⁾ Kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõikega 3: „Kui kinnipidamiseks on korralduse andnud haldusasutus, siis näevad liikmesriigid ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise ametiülesande korras või taotleja taotlusel või mõlemad.“ Vt ka tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 2: „[k]ui kinnipidamine on otsustanud haldusasutus, liikmesriigid: a) näevad ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise võimalikult kiiresti alates kinnipidamise algusest; b) või annavad asjaomasele kolmanda riigi kodanikule õiguse taotleda menetlust, mille kohaselt tema kinnipidamise õiguspärasus vaadatakse võimalikult kiiresti kohtulikult läbi alates vastava menetluse käivitamisest. Sellisel juhul teavitavad liikmesriigid asjaomast kolmanda riigi kodanikku viivitamatult sellise menetluse taotlemise võimalusest.“



kinnipidamisotsuse tegemist. Kui läbivaatamist ei lõpetata ettenähtud tähtaja jooksul, tuleb isik vabastada (vt [10. suunis](#)) ⁽¹²⁰⁾.

Esialgne läbivaatamine võib toimuda *ex officio*, isiku taotlusel või mõlemal juhul.

- **Ex officio läbivaatamine**

Ex officio läbivaatamine varjupaigamenetluse käigus tuleb läbi viia nii kiiresti kui võimalik, kuid mitte hiljem kui 15 päeva (erandjuhtudel 21 päeva) alates kinnipidamise algusest ⁽¹²¹⁾.

Tagasisaatmismenetluses peavad ametiasutused alates kinnipidamise algusest võimalikult kiiresti hindama, kas isikut tuleks kinni pidada ⁽¹²²⁾.

- **Läbivaatamine üksikisiku taotlusel**

Taotleja võib esialgse kinnipidamisotsuse igal ajal vaidlustada ja taotleda selle läbivaatamist, lähtudes õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile. Selle läbivaatamise lõpetamise tähtaeg on 15 päeva (erandjuhtudel 21 päeva) alates taotluse esitamisest varjupaigamenetluse ajal ja võimalikult kiiresti tagasisaatmismenetluse ajal. Sellisel juhul võib kinnipidamise alternatiive käsitleda kohtuistungil.

Tegelik võimalus vaidlustada kinnipidamisotsus sõltub teabe kättesaadavusest, tasuta õigusliku esindamise saamisest ja laste puhul eestkostja või esindaja määramisest (vt ka [4. suunis](#)).

Korrapärane läbivaatamine

Kinnipidamisotsus vaadatakse korrapäraselt läbi, mis peaks toimuma korrapäraste ajavahemike järel vastavalt siseriiklikele õigusaktidele, eelkõige juhul, kui kinnipidamine on pikaajaline, tekivad asjakohased asjaolud või saadakse uut teavet, mis võib mõjutada kinnipidamise seaduslikkust ⁽¹²³⁾.

Kinnipidamise korrapärane läbivaatamine võib aktiveerida ka kinnipidamise alternatiivide kontrollimise. Selle peamine eesmärk on kontrollida, kas esialgsed kinnipidamise alused on endiselt kehtivad, ning hinnata, kas kinnipidamise vajalikkuse, mõistlikkuse ja proportsionaalsuse nõuded on jätkuvalt täidetud. Sellise läbivaatamise käigus peavad pädevad asutused kinnipidamise alternatiivide kohaldamist uuesti hindama, võttes arvesse ka uusi asjaolusid, mis võivad olla tekkinud.

⁽¹²⁰⁾ Tagasisaatmisdirektiivis ei ole sätestatud konkreetset tähtaega kinnipidamise esialgseks läbivaatamiseks. Selles mainitakse üksnes liikmesriikide kohustust tagada kiire kohtulik läbivaatamine. Selles küsimuses on [komisjoni soovitus \(EL\) 2017/2338](#) artikli 14 lõikes 2 (lk 142) seoses „kiire kohtuliku läbivaatamise“ maksimaalse kestusega märgitud, et tagasisaatmisdirektiivi tekst lähtub Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 4 sõnastusest, kus nõutakse „kohtupoolset kiiret läbivaatamist.“ Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohases kohtupraktikas selgitatakse, et vastuvõetavat maksimaalset kestust (st mõistlikku aega) ei saa määratleda abstraktselt. See tuleb kindlaks määrata iga juhtumi asjaolusid arvestades, võttes arvesse menetluse keerukust ning ametiasutuste ja taotleja käitumist. Otsuse tegemist vähem kui nädala jooksul võib kindlasti pidada heaks tavaks, mis on kooskõlas menetlemise kiirust käsitleva õigusliku nõudega.

⁽¹²¹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõige 3.

⁽¹²²⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 2.

⁽¹²³⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõige 5. Vt ka tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 3: „[i]gal juhul vaadatakse kinnipidamine läbi mõistlike ajavahemike möödudes kas asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel või *ex officio*. Pikaajalise kinnipidamise korral toimub läbivaatamine kohtuasutuse järelevalve all.“



Sarnaselt kinnipidamise esialgse läbivaatamisega võib ka perioodiline läbivaatamine toimuda *ex officio*, isiku taotlusel või mõlemal juhul. Seevastu saatjata lapse kinnipidamise otsuse perioodiline läbivaatamine tuleb algatada *ex officio* ⁽¹²⁴⁾ (vt ka [7. suunis](#)).

Kinnipidamise alternatiivide läbivaatamise erimenetlused

Olenevalt siseriiklikest õigusaktidest võivad kinnipidamise alternatiivide vaidlustamise seaduslikud võimalused olla samad kui need, mida kasutatakse kinnipidamise vaidlustamiseks. Kinnipidamise alternatiivid võib siiski uuesti läbi vaadata ka konkreetsete läbivaatamismenetluste käigus, mille puhul asjaomane isik vaidlustab kinnipidamise alternatiivide kohaldamise ainult juhul, kui liikmesriigi õigusaktid seda ette näevad.

Kohtuliku läbivaatamise võimalikud tulemused

Kohtuliku läbivaatamise protsess võib viia erinevate tulemusteni, nagu on kirjeldatud allpool.

Kinnipidamise alternatiivide kinnitamine

Kinnipidamise alternatiive käsitlev otsus tuleks kinnitada, kui kinnipidamise alused on endiselt kohaldatavad ja: i) juhtumi puhul uusi asjakohaseid asjaolusid ei ilmnenud või ii) muud tõhusat kinnipidamise alternatiivi ei saa kohaldada.

Asjaomase isiku vabastamine

Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõikes 5 ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 2 on sätestatud, et kui kohtuliku läbivaatamise tulemusel leitakse, et taotleja on õigusvastaselt kinni peetud, tuleb asjaomane isik viivitamata vabastada (vt [10. suunis](#)).

Lisaks sellele tuleb nõuetekohase hooldsusega läbi viia kinnipidamise alustega seotud jooksvaid haldusmenetlusi. Haldusmenetlustes esinevad viivitused, mida ei ole põhjustanud asjaomane isik, ei tohi õigustada kinnipidamise jätkamist ⁽¹²⁵⁾.

Tagasisaatmismenetluses tuleb asjaomane isik viivitamata vabastada, kui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik ⁽¹²⁶⁾.

Üleminek kinnipidamise alternatiividelt kinnipidamisele

Kui siseriiklikud õigusaktid seda võimaldavad, võib läbivaatamise eest vastutav õigusasutus otsustada kinnipidamise alternatiivid tühistada ja kohaldada kinnipidamist. Sellisel juhul tuleb kohaldada kõiki õigusi ja tagatise, mis kehtivad mis tahes esialgse kinnipidamisotsuse puhul. Nende hulka kuuluvad põhiõiguste normide ja siseriiklike

⁽¹²⁴⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõige 5.

⁽¹²⁵⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõike 1 teine lõik. Tagasisaatmismenetluses võib juhtuda, et haldusmenetlustes esinevate viivituste eest vastutab päritoluriik, st kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimise eest. Sellistel juhtudel, kuigi kolmanda riigi kodanikku ei saa viivituste eest vastutavaks pidada, on kinnipidamise jätkumine tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõike 6 punkti b alusel seaduslik.

⁽¹²⁶⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 4.



õigusaktide järgimine, otsuse korrapärane läbivaatamine ja põhimõtted, et kinnipidamine on viimane abinõu, seda tuleb pidada vajalikuks, proportsionaalseks ja see peab olema kehtestatud võimalikult lühikeseks ajaks. Üleminek kinnipidamise alternatiivilt kinnipidamisele võib toimuda eri juhtudel, nagu on kirjeldatud allpool toodud näidetes.

- **Varjupaiga- või tagasisaatmiskohustuste täitmata jätmine**

Kui isik ei tee varjupaiga- või tagasisaatmismenetluses koostööd, nt ei osale vestlustel, ei esita vajalikke dokumente, takistab tagasisaatmismenetlust ilma mõjuva põhjuseta või takistab tagasisaatmis- või väljasaatmismenetluse ettevalmistamist, võivad ametiasutused otsustada, et kinnipidamine on vajalik ⁽¹²⁷⁾.

- **Tingimuste mittetäitmine**

Kui isik ei täida kohaldatavas kinnipidamise alternatiivis sätestatud tingimusi, võib viimase lugeda ebatõhusaks. Pidev nõuete rikkumine võib viia selleni, et ametiasutused peavad kinnipidamist vajalikuks meetmeks, et tagada sisserände protsesside järgimine.

- **Suurenenud põgenemise oht**

Kui on tõendeid suurema põgenemisohu kohta, võivad ametiasutused uuesti kaaluda kinnipidamise asjakohasust. Näiteks võib isiku varjupaigataotluse tagasilükkamine põhjustada suuremat stressi või hirmu väljasaatmise ees, mis suurendab põgenemise tõenäosust.

- **Suurem oht avalikule korrale või riiklikule julgeolekule**

Kui on tõendeid suurema ohu kohta riiklikule julgeolekule või avalikule korrale, võivad ametiasutused uuesti kaaluda kinnipidamist. See võib hõlmata olukordi, kus on usaldusväärsed tõendid kuritegelikus tegevuses osalemise või avalikku julgeolekut ohustavates rühmitustes osalemise kohta, kuigi sellistes olukordades peavad liikmesriigid eelistama kriminaalvastutusele võtmist ja kriminaalõiguse kohast kinnipidamist ⁽¹²⁸⁾.

Üleminek kinnipidamiselt kinnipidamise alternatiividele

Seevastu võib läbivaatamine muuta varasema kinnipidamisotsuse kinnipidamise alternatiiviks, tuginedes muutustele individuaalsetes asjaoludes ja kaalutlusele, et kinnipidamise alternatiiv on tõepoolest asjakohane.

See võib juhtuda näiteks siis, kui pereelus toimuvad muutused (näiteks lapse sünd) või kui kinnipidamise ajal ilmnevad haavatavused või muud terviseprobleemid, mis ei sobi kokku kinnipidamisega ja mida ei saa kinnipidamisasutuses adekvaatselt ravida ⁽¹²⁹⁾.

⁽¹²⁷⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 1; piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 5 lõige 3.

⁽¹²⁸⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) põhjendus 30.

⁽¹²⁹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 13 lõige 1.



Otsus minna kinnipidamiselt üle kinnipidamise alternatiividele võib tuleneda ka esilekerkivatest märkidest, et asjaomasel isikul võivad olla vastuvõtu erivajadused ⁽¹³⁰⁾, ning vastava hindamise tulemustest ⁽¹³¹⁾.

Lisaks sellele, kui kinnipeetav isik omandab rahalisi vahendeid pärast kinnipidamisotsuse tegemist, võivad ametiasutused käsitleda seda uue asjaoluna, mis võib tingida otsuse isiku vabastamiseks kautsjoni vastu (vt [3. suunis](#), allmärkus [41](#)).

Olemasoleva(te) kinnipidamise alternatiivi(de) muutmise

Läbivaatamisprotsess võib kinnitada vajadust kinnipidamise alternatiivi järele, nõudes samas, et kehtiva kinnipidamise alternatiivi liiki või nõudeid tuleb muuta. Võimalikud praktilised tulemused on järgmised:

- uut tüüpi kinnipidamise alternatiivid või, kui see on siseriiklikult kättesaadav, sellise uute kinnipidamise alternatiivide kombinatsiooni kohaldamine, mida peetakse tõhusamaks;
- olemasoleva kinnipidamise alternatiivi kombineerimine mõne teise alternatiiviga;
- Kehtiva kinnipidamise alternatiivi nõuete muutmise nii, et see sobiks paremini kokku individuaalsete vajaduste ja asjaoludega.

Tühistamisest teatamine

Kui kinnipidamise alternatiivid tühistatakse, on hädavajalik, et asjaomast isikut teavitatakse viivitamata ja kirjalikult.

Mis puudutab otsusest teatamist (vt [6. suunis](#)), siis tühistamise kirjalik teade tuleks esitada vormis, mis on üksikisikule kättesaadav, võttes arvesse kõiki keele- või kirjaoskusega seotud takistusi. See peaks sisaldama üksikasjalikku selgitust selle kohta, miks kinnipidamise alternatiivid on tühistatud, viidates konkreetsetele probleemidele või teguritele, mis on viinud isiku riskiprofiili ümberhindamiseni, näiteks varasemad põgenemised või tingimuste täitmata jätmise. Lisaks peaks see andma selget teavet õiguse kohta vaidlustada kinnipidamise alternatiivide tühistamise otsus koos juhistega selle kohta, kuidas seda protsessi algatada ja uuesti läbivaatamiseks lisateavet või -tõendeid esitada.

Võimaluse korral tuleks üksikisikud suunata tugiteenuste või organisatsioonide juurde, mis võivad pakkuda abi ja juhiseid selle üleminekuperioodi jooksul, sealhulgas õigusabi pakkujate, kogukonnaorganisatsioonide või sotsiaalteenuste asutuste juurde.

⁽¹³⁰⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 10 lõige 3.

⁽¹³¹⁾ Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikkel 25.





Kinnipidamise alternatiivide tühistamine: saatjata lapsed

Saatjata laste kinnipidamise alternatiivide tühistamise hindamisel on väga oluline seada esikohale nende parimad huvid ja anda neile võimalus olla ära kuulatud mis tahes neid mõjutavas kohtu- ja haldusmenetluses. Saatjata lapsed loovad kinnipidamise alternatiivide kasutamise ajal kogukonnas sageli rutiini ja suhted, mis tagavad stabiilsuse ja turvalisuse. Nende elukorralduse äkilised muutused võivad oluliselt häirida nende stabiilsust, mõjutades nende emotsionaalset ja psühholoogilist heaolu.

Kui üleviimine on vajalik ja lapse parimates huvides, tuleks tagada pidev järelevalve ja toetus, et tagada üleminekute läbiviimine viisil, mis edendab lapse heaolu ja austab tema õigusi.



Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Piirimenetluste käigus tuleks kinnipidamine korrapäraste intervallide järel läbi vaadata. Kooskõlas siseriiklike õigusaktidega tuleks läbi vaadata ka kinnipidamise alternatiivid. Selliste läbivaatamiste sageduse kindlaksmääramisel peavad ametiasutused võtma arvesse asjaolu, et piirimenetlused tuleb lõpule viia lühikese aja jooksul. Asjaomasel isikul peaks samuti olema võimalik taotleda läbivaatamist, eriti juhul, kui tema puhul on tekkinud uusi asjaolusid.

Lisaks korrapärastele läbivaatamistele on oluline pidev seire. See hõlmab kinnipidamise alternatiivide tingimuste täitmise jälgimist reaalsajas. Mis tahes märgid nõuete rikkumisest või suurenenud põgenemisohust peaksid käivitama kohese läbivaatamise, et ümber hinnata kehtiva alternatiivi asjakohasust.

Läbivaatamisprotsess peaks olema piisavalt paindlik, et võimaldada võimalike probleemide kiiret lahendamist. Kui konkreetne alternatiiv osutub ebatõhusaks või ebasobivaks, peaksid ametiasutused olema valmis kiiresti rakendama sobivamat meetet. See võib hõlmata üleminekut ühelt kinnipidamise alternatiivilt teisele, antava toetuse suurendamist või vajaduse korral kinnipidamise kaalumist, kui muid võimalusi ei saa tõhusalt kohaldada.



Kinnipidamise alternatiivide lõpetamine

10. suunis

Kinnipidamise alternatiivid peavad olema ajutise iseloomuga

Kinnipidamise alternatiivid peaksid olema piiratud kestusega

Nagu on märgitud vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 11 lõikes 1, peaks kinnipidamine olema lubatud võimalikult lühikest aega ja ainult seni, kuni kinnipidamise alused on kohaldatavad.

Samuti on tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 1 sätestatud: „Iga kinnipidamine on võimalikult lühike ja see kestab ainult seni, kuni kestab väljasaatmise korraldamine, ning see viiakse ellu nõuetekohase hoolega“. Liikmesriigid võivad tagasisaatmismenetluse raames pidada kolmanda riigi kodanikke, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, kinni maksimaalselt 18 kuud ⁽¹³²⁾. Kinnipidamine tuleb siiski lõpetada, kui „väljasaatmine ei ole enam mõistlik“ ⁽¹³³⁾.

Igal juhul ei tohiks kinnipidamine kesta kauem, kui on vaja õiguspärase seisundi eesmärgi saavutamiseks. Siseriiklikes õigusaktides tuleks sätestada kinnipidamise maksimaalne kestus; nagu UNHCR soovib ⁽¹³⁴⁾, tuleb tähtajatut kinnipidamist pidada meelevaldseks.

Sellest tulenevalt tuleb ka kinnipidamise alternatiivide kestust piirata. Kinnipidamise alternatiivide kohaldamise otsuses tuleks sätestada maksimaalne ajavahemik, mille jooksul võib kinnipidamise alternatiive kohaldada.

Kinnipidamise alternatiivide õigusliku aluse kehtivuse lõppemine

Kinnipidamise alternatiive kohaldatakse ainult siis, kui on olemas seaduslik alus kinnipidamiseks (vt [1. suunis](#)). Kui õiguslik alus (näiteks pärast kohtulikku läbivaatamist) lakkab eksisteerimast, ei ole kinnipidamise alternatiivid enam kohaldatavad ja need tuleb viivitamata tühistada, kuna neil puudub õiguslik alus (vt [9. suunis](#)). Sellisel juhul võib siiski olla võimalik kohaldada liikumisvabaduse piiranguid vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 9 alusel (vt [2. suunis](#)).

⁽¹³²⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõiked 5–6.

⁽¹³³⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 4.

⁽¹³⁴⁾ UNHCR, [Juhised kinnipidamise kohta](#), op. cit., allmärkus [14](#), juhis 6





Piirimenetlustega seotud kaalutlused

Piirimenetluste ranged tähtajad (12 nädalat piiril toimuvaks varjupaigamenetluseks ja 12 nädalat piiril toimuvaks tagasisaatmismenetluseks) välistavad praktikas kinnipidamise ja kinnipidamise alternatiivide tähtajatu kohaldamise.

See ei tähenda siiski, et asjaomane isik tuleks kinni pidada või peaks täitma kinnipidamise alternatiividega kehtestatud kohustusi kogu piirivalvemenetluse kestel, ilma et see piiraks varjupaigamenetluse määruse artikli 54 lõike 1 kohaldamist. Ametiasutused peavad pidevalt hindama individuaalseid asjaolusid. Kui rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ei ole võimalik piiril toimivas varjupaigamenetluses sisulist otsust teha, võib kinnipidamine või kinnipidamise alternatiiv lõppeda. Näiteks kui taotleja peetakse kinni (või tema suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiivi) põhjusel, et otsustatakse territooriumile sisenemise õiguse üle, ja see õigus antakse, tuleb taotleja suunata piiril toimuvast varjupaigamenetlusest tavalisse varjupaigamenetlusse. Sellisel juhul võivad riiklikud ametiasutused otsustada varjupaigamenetluse ajal uuesti kohaldada kinnipidamise alternatiivi (või vajaduse korral kinnipidamist), kui asjakohased nõuded on kohaldatavad (st kui on olemas muud kinnipidamise alused).



1. lisa. Suuniste kokkuvõtlik tabel

Kinnipidamise alternatiivi määratlemine	1. suunis	Kinnipidamise alternatiive tuleb kohaldada ainult siis, kui on olemas seaduslik alus kinnipidamiseks.
	2. suunis	Kinnipidamise alternatiivid ei tohi tähendada vabaduse võtmist.
Kinnipidamise alternatiivi loomine	3. suunis	Kinnipidamise alternatiivid tuleb kehtestada seadusega, milles tuleks selgelt kindlaks määrata asutus, kes vastutab nende vastuvõtmise ja rakendamise, nende kohaldamise kriteeriumite ja olemasolevate võimaluste ulatuse eest.
	4. suunis	Kinnipidamise alternatiivid peavad järgima põhilisi inimõiguste norme ja põhimõtteid.
Kinnipidamise alternatiivi üle otsustamine	5. suunis	Kinnipidamise alternatiive tuleb enne kinnipidamise korralduse andmist nõuetekohaselt uurida ja need kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega välistada.
	6. suunis	Kinnipidamise alternatiivid peavad põhinema juhtumipõhisel hindamisel ning võtma arvesse individuaalseid asjaolusid ja konkreetseid vajadusi.
	7. suunis	Kinnipidamise alternatiive tuleb reeglina kohaldada laste kinnipidamise kaalutlemisel kooskõlas lapse parimate huvide põhimõttega.
Kinnipidamise alternatiivi rakendamine	8. suunis	Kinnipidamise alternatiive tuleb rakendada kõige tõhusamal viisil ning kehtestatud peavad olema kaitsemeetmed ja protsessid nõuetele vastavuse määra suurendamiseks.
Kinnipidamise alternatiivi läbivaatamine	9. suunis	Kinnipidamise alternatiivid tuleb kohtulikult läbi vaadata, võttes arvesse iga konkreetse olukorra muutumist.
Kinnipidamise alternatiivi lõpetamine	10. suunis	Kinnipidamise alternatiivid peavad olema ajutise iseloomuga.



2. lisa. Suuniste kontroll-loendid



Kontroll-loend – kinnipidamise alternatiivide määratlemine

1. suunis. Kinnipidamise alternatiive tuleb kohaldada üksnes juhul, kui on olemas kinnipidamise alus.

- Kinnipidamise alused on siseriiklikus õiguses selgelt reguleeritud.
- Kinnipidamise õiguspärane alus on konkreetse juhtumi puhul kindlaks tehtud.

2. suunis. Kinnipidamise alternatiivid ei tohi tähendada vabadusekaotust.

- Kinnipidamise alternatiivid on olemuselt vabadusekaotuseta ja vähem piiravad kui vabadusekaotus.
- Konkreetset juhul kehtestatud õiguste ja vabaduste piirangud ei ole eraldi või kumulatiivselt vaadelduna võrreldavad kinnipidamisega.



Kontrollnimekiri – kinnipidamise alternatiivide kehtestamine

3. suunis. Kinnipidamise alternatiivid tuleb luua riiklike õigusaktidega, milles tuleks selgelt täpsustada nende vastuvõtmise ja rakendamise eest vastutav asutus, nende kohaldamise kriteeriumid ja olemasolevate võimaluste ulatus.

- Kinnipidamise alternatiivid sätestatakse siseriiklikus õiguses.
- Saadaval on vähemalt kaks kinnipidamise alternatiivi.
- Asjakohastes õigusaktides määratakse kindlaks asutus, kes vastutab kinnipidamise alternatiivide vastuvõtmise ja rakendamise eest.
- Ühtegi isikut ei peeta kinni põhjusel, et kinnipidamise alternatiivid ei ole kättesaadavad.

4. suunis. Kinnipidamise alternatiivides peab järgima peamisi põhiliste inimõiguste norme ja põhimõtteid.

- Kinnipidamise alternatiivides austatakse mittediskrimineerimise põhimõtet.
- Kinnipidamise alternatiivides hinnatakse isiku väärikust ning need too kaasa piinamist, ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist ega seisne selles.
- Kinnipidamise alternatiivides austatakse õigust eraelu puutumatusel ja ei sekkuta meelevaldselt ega ebaseaduslikult asjaomase isiku eraellu.
- Kinnipidamise alternatiivides peetakse lugu õigusest tervisele, tagades muu hulgas tervisevajaduste rahuldamise.



- Kinnipidamise alternatiivides austatakse õigust perekonnaelule, sealhulgas ei takistata üksikisikutel säilitada kontakti oma perekonnaga.
- Kinnipidamise alternatiivides arvestatakse lapse parimate huvidega, lapse õigusega teabele ja kaasamisega ning lapse õigusega haridusele.
- Kinnipidamise alternatiivides austatakse õigust tõhusale õiguskaitselahendile.



Kontrollnimekiri – kinnipidamise alternatiivide üle otsustamine

5. suunis. Kinnipidamise alternatiive tuleb enne kinnipidamise korralduse andmist nõuetekohaselt uurida ja need kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega välistada.

- Kinnipidamise alternatiive kaalutakse, analüüsitakse ja need välistatakse konkreetse juhtumi puhul enne kinnipidamise uurimist.
- Enne kui pole kaalutud kinnipidamise alternatiivi kohaldatavust, võttes arvesse isiku konkreetseid asjaolusid, ei väljastata automaatselt kinnipidamiskorraldust.
- Kui kinnipidamise alternatiive ei kohaldata, põhjendatakse seda.
- Kinnipidamist kohaldatakse alles pärast seda, kui on tõendatud, et see on konkreetsel juhul vajalik õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks.
- Kinnipidamist kohaldatakse alles pärast seda, kui on tõendatud, et vabaduse võtmisega tekitatud kahju on proportsionaalne konkreetsel juhul taotletavate õiguspäraste eesmärkidega.

6. suunis. Kinnipidamise alternatiivid peavad põhinema juhtumipõhisel hindamisel ning võtma arvesse individuaalseid asjaolusid ja konkreetseid vajadusi.

- Kinnipidamise alternatiive kontrollitakse individuaalse hindamise alusel.
- Individuaalse hindamise käigus võtavad ametiasutused arvesse järgmist:
 - o varasem ametiasutuste korralduste täitmine või varem kehtestatud kinnipidamise alternatiivide nõuetele vastavus;
 - o põgenemisohuga seotud objektiivsed näitajad, sealhulgas kõik tõendid varasema põgenemise kohta ning tegurid, mis võivad seda riski leevendada ja vähendada;
 - o asjaomase isiku koostöö tase.
- Individuaalse hindamise käigus võtavad ametiasutused muu hulgas arvesse, kas isik:
 - o on laps (saatjata või mitte), üksikema koos lastega, eakas isik, rase naine;
 - o on mis tahes puudega või tal on terviseprobleemid (füüsilised või vaimsed), mis ei sobi kokku kinnipidamisega;
 - o võib olla inimkaubanduse, piinamise, vägistamise või muu psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla, näiteks soolise vägivalla, naiste suguelundite moonutamise, alaealisena või muul moel sunniviisiliselt abiellumise või seksuaalse, soolise, rassistliku või usulise motiiviga toime pandud vägivalla ohver.



- Individuaalse hindamise käigus võtavad ametiasutused arvesse, kas kinnipidamine ei sea isiku füüsilist ja vaimset tervist tõsiselt ohtu.
- Haavatavuste tuvastamise ja hindamise viisid läbi koolitatud ja spetsialiseerunud töötajad.
- Taotleja kinnipidamisel võetakse nõuetekohaselt arvesse kõiki nähtavaid märke, avaldusi või käitumisviise, mis viitavad sellele, et taotlejal on vastuvõtu erivajadused.
- Konkreetse juhtumi puhul kõige sobivama kinnipidamise alternatiivi või nende kombinatsiooni üle otsustamisel:
 - o kaalutakse ja rakendatakse kõige vähem sekkuvat varianti;
 - o arvesse võetakse selliseid tegureid nagu kinnipidamise alternatiivi liik, kestus ja mõju asjaomasele isikule;
 - o kinnipidamise alternatiivide kohased kohustused ja tingimused (nt ilmumise / teada andmise sagedus) kohandatakse vastavalt konkreetsele juhtumile.

7. suunis. Lastega tegelemisel tuleb reeglina kohaldada kinnipidamise alternatiive kooskõlas lapse parimate huvide põhimõttega.

- Kui seda kohaldatakse, hinnatakse kinnipidamist (ja kinnipidamise alternatiivi) lapse parimates huvides olevaks pärast seda, kui on tehtud parimate huvide hindamine.
- Kinnipidamise alternatiivid seavad saatjata või eraldatud laste jaoks esikohale peresarnaseid keskkondi.
- Tagatakse perekonna ühtsuse põhimõtte järgimine.
- Kinnipidamise alternatiiviga on ette nähtud, et lastega pered paigutatakse neile sobivasse majutuskotta.
- Kehtestatud on kaitsemeetmed vägivalda, väärkohtlemise ja ärakasutamise riskide leevendamiseks ning need on kombineeritud turvaliste, juurdepääsetavate ja konfidentsiaalsete mehhanismidega, mille abil on võimalik teatada kõikidest seotud vahejuhtumitest.



Kontroll-loend – kinnipidamise alternatiivide rakendamine

8. suunis. Kinnipidamise alternatiive tuleb rakendada kõige tõhusamal viisil ning kehtestatud peavad olema kaitsemeetmed ja protsessid nõuetele vastavuse määra suurendamiseks.

Dokumentatsioon

- Isikutele, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, väljastatakse õigeaegselt dokumendid, mis tõendavad nende staatust.

Inimväärset tingimused ja juurdepääs teenustele

- Rahvusvahelise kaitse taotlejatel, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, on juurdepääs materiaalsetele ja mittemateriaalsetele vastuvõtutingimustele, nagu on osutatud vastuvõtutingimuste direktiivis, (2024) võttes arvesse ka konkreetsel juhul kohaldatava kinnipidamise alternatiivi liiki.
- Kuni tagasipöördumiseni on kolmanda riigi kodanikel, kellele on määratud tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, juurdepääs sellistele põhiteenustele nagu tervishoid ja laste haridus.

Juurdepääs teabele

- Isikuid, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, teavitatakse õigeaegselt nende juhtumi puhul kohaldatavast alternatiivide kavast, nende õigustest ja kohustustest, sealhulgas nõuete rikkumise tagajärgedest.
- Teave esitatakse kirjalikult kokkuvõtlikul, läbipaistval, arusaadaval ja kergesti kättesaadaval kujul.
- Kui asjaolud seda nõuavad, esitatakse teave ka suuliselt või visuaalsel kujul, näiteks videote ja piktogrammide kaudu.
- Teave esitatakse keeles, mida inimene mõistab.
- Teavet kohandatakse vastavalt asjaomase isiku erivajadustele ja isiklikule olukorrale.
- Kui asjaolud seda nõuavad, võimaldatakse tõlk.
- Kontrollitakse, kas asjaomane isik mõistis.

Õigusnõustamine ja -abi

- Isikutel, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, on õigeaegne juurdepääs õigusnõustamisele ja -abile.
- Õigusnõustamine on tasuta.
- Asjaomast isikut teavitatakse võimalusest taotleda õigusnõustamist hiljemalt registreerimisel.
- Negatiivse varjupaiga- või tagasisaatmisotsuse edasikaebamise menetluse ajal võib isik taotleda tasuta õigusabi.

Juhtumikorraldus

- Isikuid, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, toetab nende juhtumi lahendamisel juhtumikorraldaja.

Koolitus

- Asjaomased ametnikud, sealhulgas politsei, piirivalve, sisserändeasutuste ametnikud ja kohtunikud, on saanud põhjaliku koolituse, et tagada, et nad saavad teha teadlikke otsuseid ja saaksid menetleda juhtumeid, võttes nõuetekohaselt arvesse asjaomase isiku heaolu ja põhiõiguste austamist.

Kinnipidamise alternatiivide hindamine

- Kehtestatud on mehhanism, mille abil korrapäraselt hinnata kinnipidamise alternatiivide üldist tõhusust ja tulemuslikkust.
- Süstemaatiliselt kogutakse kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid erinevate näitajate kohta, nagu nõuetele vastavuse määr, põgenemismäär, kulutasuvus, kinnipidamise alternatiivide mõju põhiõigustele ja kogukondadele, teenuste kättesaadavus ja kasutamine.
- Kehtestatud on ohutud ja konfidentsiaalsed mehhanismid kõigist vägivalda-, väärkohtlemis- ja ärakasutamisuhtumitest teatamiseks ning need on kättesaadavad isikutele, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive.
- Isikutel, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, on juurdepääs tõhusale kaebuste esitamise ja vastamise mehhanismile, kui see on kohaldatav.

**Kontroll-loend – kinnipidamise alternatiivide läbivaatamine****9. suunis. Kinnipidamise alternatiivid tuleb kohtulikult läbi vaadata, võttes arvesse iga konkreetse olukorra muutumist.****Esialgne kohtulik läbivaatamine**

- Kinnipidamise alternatiivide kohaldatavust konkreetse juhtumi puhul uuritakse (uuesti) kinnipidamise esialgse läbivaatamise käigus.

Korrapärane läbivaatamine

- Kinnipidamise perioodiline läbivaatamine toimub korrapäraste ajavahemike järel, et kontrollida kinnipidamise esialgsete aluste jätkuvat kehtivust ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõudeid.
- Kinnipidamise alternatiivid vaadatakse perioodiliselt (uuesti) läbi.
- Saatjata laste kinnipidamine vaadatakse alati ex officio perioodiliselt läbi.

Konkreetsed läbivaatamismenetlused

- Kui see on liikmesriigi õigusega ette nähtud, vaadatakse kinnipidamise alternatiivid (uuesti) läbi asjaomase isiku algatatavate konkreetsete läbivaatamismenetluste käigus.





Kinnipidamise alternatiivide lõpetamisest teavitamine

- Kinnipidamise alternatiivide tühistamise korral teavitatakse asjaomast isikut viivitamata kirjalikult, talle kättesaadavas vormis ja talle arusaadavas keeles.
- Teade sisaldab selgitust kinnipidamise alternatiivide tühistamise põhjuste kohta.
- Teade sisaldab teavet kinnipidamise alternatiivide tühistamise otsuse vaidlustamise õiguse ja korra kohta.



Kontroll-loend – kinnipidamise alternatiivide lõpetamine

10. suunis. Kinnipidamise alternatiivid peavad olema ajutise iseloomuga.

- Kinnipidamise alternatiivi maksimaalne kestus määratakse kindlaks otsuses, millega määratakse alternatiiv.
- Kui kinnipidamise alus lõpeb, lõpeb ka kinnipidamise alternatiiv.



3. lisa. Taustakontroll ja piirimenetlused

Uus rände- ja varjupaigalepe

Uue rände- ja varjupaigaleppega kehtestatakse uued eeskirjad, mille eesmärk on ühtlustada viisi, kuidas liikmesriigid haldavad rändevooge, kui inimesed saavad ebaseaduslikult ELi välispiiridele, suunates nad asjakohase menetluse juurde. Paktiga kehtestatakse uus kohustuslik piiril toimuv varjupaigamenetlus rahvusvahelise kaitse taotluste kiireks läbivaatamiseks ning tagasisaatmismenetlus piiril, et saata kiiresti tagasi isikud, kellele ei ole antud rahvusvahelist kaitset.

Uue süsteemi kohaselt on välispiiril toimuvate menetluste jaoks otsustava tähtsusega kolm õigusakti: 1) taustakontrolli määrus, 2) varjupaigamenetluse määrus (osa, mis käsitleb piiril toimuvat varjupaigamenetlust) ja 3) piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määrus. Kuigi sätted sisalduvad eri õigusaktides, on nende eesmärk luua üks sujuv töövoog, et tõhusalt hallata rändevooge välispiiridel.

Taustakontroll

Taustakontrolli kohaldatakse kolmanda riigi kodanike suhtes, kes ei vasta Schengeni piirieskirjades sätestatud riiki sisenemise tingimustele ja:

- kes on kinni peetud seoses välispiiri loata ületamisega või
- on maabunud otsingu- ja päästeoperatsiooni järel või
- on taotlenud rahvusvahelist kaitset välispiiri piiriületuspunktides või transiiditsoonides või
- viibivad pärast välispiiri ebaseaduslikku ületamist territooriumil ebaseaduslikult ja neile ei ole veel taustakontrolli tehtud ⁽¹³⁵⁾.

Taustakontroll on vahend, mille abil kogutakse esialgset teavet isiku kohta ja mis aitab ametiasutustel suunata isikut asjakohasesse menetlusse. Seega eelneb taustakontroll piiril toimuvale varjupaigamenetlusele ega ole selle osa.

Taustakontroll tuleb välispiiridel lõpetada 7 päeva jooksul või 3 päeva jooksul, kui tuvastatakse, et isik viibib territooriumil ebaseaduslikult ⁽¹³⁶⁾. Neid tähtaegu ei saa pikendada ning isik tuleks enne tähtaja möödumist suunata asjakohaste menetluste ja ametiasutuste (varjupaiga- või tagasisaatmismenetlus) juurde.

⁽¹³⁵⁾ Taustakontrolli määruse artikli 5 lõiked 1–2 ja artikli 7 lõige 1.

⁽¹³⁶⁾ Vt taustakontrolli määruse artikli 7 lõige 1: „Liikmesriigid kohaldatakse oma territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike suhtes taustakontrolli ainult siis, kui sellised kolmanda riigi kodanikud ületasid välispiiri liikmesriikide territooriumile sisenemiseks ebaseaduslikult ning kui nad ei ole taustakontrolli üheski liikmesriigis veel läbinud ...“.



Taustakontroll hõlmab järgmisi samme:

- teabe pakkumine;
- esialgne tervisekontroll ja haavatavuse kontroll;
- vanuse hindamine, kui see on vajalik;
- isikusamasuse tuvastamine või kontrollimine;
- biomeetriliste andmete registreerimine;
- turvakontroll;
- taustakontrolli vormi täitmine;
- suunamine pädevasse asutusse.

Kui taustakontroll on lõpule viidud või kui tähtaeg möödub, suunatakse kolmanda riigi kodanik kas tagasisaatmise eest vastutavatesse asutustesse või, kui ta on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse enne taustakontrolli või selle ajal, siis asutustesse, kes on pädevad varjupaigataotlust registreerima⁽¹³⁷⁾. Viimasel juhul kohaldatakse täielikult vastuvõtutingimuste direktiivi (2024). Seega peavad taustakontrolliks kasutatavad rajatised olema vastuvõtutingimuste tagamiseks piisavad kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiiviga (2024).

Taustakontrolli ajal peab isik jääma vastutavatele asutustele kättesaadavaks selleks ettenähtud kohas, mis asub välispiiril või selle lähedal, või alternatiivselt muudes kohtades riigi territooriumil⁽¹³⁸⁾. Liikmesriigid peavad võtma meetmeid põgenemise vältimiseks, näiteks piirates liikumisvabadust⁽¹³⁹⁾.

Igal juhul tuleb taustakontrolli käigus kinnipidamisel järgida seaduslikkuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid (vt 5. suunis). Taustakontrolli ajal automaatset kinnipidamist ei toimu. Kui seda kohaldatakse, peab kinnipidamine olema kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiivis (2024) või tagasisaatmisdirektiivis sätestatud menetluslike tagatistega, sõltuvalt sellest, kas isik taotleb rahvusvahelist kaitset või mitte.

Piiril toimuv varjupaigamenetlus

Kui kolmanda riigi kodanik on taustakontrolli käigus esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, on liikmesriik kohustatud läbi viima piiril toimuva varjupaigamenetluse taotlejatele, kes:

- on tahtlikult eksitanud asutust, esitades valeandmeid/dokumente või varjates asjakohast teavet/dokumente;
- ohustavad riiklikku julgeolekut või avalikku korda või
- on pärit madala taotluste rahuldamise määraga riigist⁽¹⁴⁰⁾.

⁽¹³⁷⁾ Taustakontrolli määruse artikli 18 lõiked 1 ja 2.

⁽¹³⁸⁾ Taustakontrolli määruse artikkel 6 ja artikli 8 lõige 1.

⁽¹³⁹⁾ Üksikasjalikuma teabe saamiseks liikumisvabadust ja sellega seotud piiranguid reguleerivate põhimõtete kohta võite tutvuda Euroopa Nõukogu 2014. aasta [juhendiga konventsiooni artikli 5 kohta – õigus vabadusele ja turvalisusele](#).

⁽¹⁴⁰⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 45 lõige 1.



Liikmesriik võib kohaldada piiril toimuvat varjupaigamenetlust ka muudel alustel esitatud taotluste täiendavate kategooriate suhtes, et kiirendatud korras kontrollida taotluse põhjendatust või vastuvõetamatust.

Piiril toimuvat varjupaigamenetlust **ei saa** kohaldada järgmistel juhtudel:

- kui taotleja on saatjata laps, välja arvatud juhul, kui ta kujutab ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale;
- kui taotluse vastuvõetamatuna tagasilükkamise põhjused või kiirendatud läbivaatamise alused ei ole kohaldatavad;
- kui menetluslikke eritagatise või vastuvõtu erivajadusi ei ole võimalik anda/täita;
- asjakohaste meditsiiniliste põhjuste korral;
- kui kinnipidamise tagatised ja tingimused ei ole täidetud ning taotleja suhtes ei saa kohaldada piirimenetlust ilma kinnipidamist kasutamata.

Sellistel juhtudel peab taotlejal olema lubatud siseneda liikmesriigi territooriumile ja ta tuleb suunata tavapärasele varjupaigamenetlusele.

Piiril toimuv varjupaigamenetlus alates taotluse registreerimisest kuni otsuse tegemiseni (sealhulgas edasikaebus) tuleb lõpule viia 12 nädala jooksul. Pärast seda ajavahemikku peab taotlejal olema luba siseneda liikmesriigi territooriumile ⁽¹⁴¹⁾.

Kui otsus varjupaigataotluse põhjendatuse kohta on negatiivne, tuleks see välja anda koos tagasisaatmisotsusega. Mõlemad saab ühiselt edasi kaevata.

Vastupidisel juhul, kui otsus on positiivne, tuleb väljastada riigis viibimise luba ja anda territooriumile sisenemise luba.

Taotlejate vastuvõtmine piiril toimuvasse varjupaigamenetlusse peaks vastama 2024. aasta vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatud nõuetele. Erilist tähelepanu tuleb pöörata sellele, et lastega pered elaksid lapse parimatele huvidele vastavates vastuvõturajatistes, kus on lapse füüsilisele, vaimsele, hingelisele, kõlblisele ja sotsiaalsele arengule piisavad elamistingimused ⁽¹⁴²⁾.

Piiril toimuv tagasisaatmismenetlus

Piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust kohaldatakse kolmanda riigi kodanike suhtes, kelle taotluste suhtes on piiril toimuva varjupaigamenetluse raames tehtud keelduv otsus ⁽¹⁴³⁾, välja arvatud juhul, kui riigi ametiasutus otsustab tagasisaatmisdirektiivi mitte kohaldada ⁽¹⁴⁴⁾.

Esitada tuleb vabatahtliku lahkumise tähtaeg, välja arvatud juhul, kui esineb põgenemise oht, kui taotlus on tagasi lükatud kui ilmselgelt põhjendamatu või kui isik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja avalikule või riiklikule julgeolekule. Selline tähtaeg tuleb esitada üksnes

⁽¹⁴¹⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 51 lõige 2

⁽¹⁴²⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 54 lõige 2.

⁽¹⁴³⁾ Piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 1 lõige 1.

⁽¹⁴⁴⁾ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 punkt a



taotluse alusel ja see ei tohi olla pikem kui 15 päeva. Vabatahtliku lahkumise tähtaja määramiseks peab isik põgenemise vältimiseks andma ametiasutustele üle kõik tema valduses olevad kehtivad reisidokumendid ⁽¹⁴⁵⁾.

Kui tagasisaatmisotsust ei ole võimalik 12 nädala jooksul täitmisele pöörata, tuleb läbi viia tavaline tagasisaatmismenetlus kooskõlas tagasisaatmisdirektiivi sätetega ⁽¹⁴⁶⁾.

Piiril toimivas tagasisaatmismenetluses osalevatele isikutele tuleks tagada üldised vastuvõtutingimused ja tervishoiuteenused samade standarditega nagu rahvusvahelise kaitse taotlejatele ⁽¹⁴⁷⁾.

Piiril toimivas tagasisaatmismenetluses osalevat isikut võib kinni pidada või tema suhtes kohaldada kinnipidamise alternatiivi (alternatiive) ⁽¹⁴⁸⁾.

Mittesisenemise õiguslik fiktsioon

Mõiste „mittesisenemise fiktsioon“ taustakontrolli ja piirimenetluste kontekstis viitab õiguslikule ja halduslikule konstruktsioonile, mida kasutatakse selliste isikute, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejate haldamiseks ja menetlemiseks, kes saavad piiridele, kuid keda ei ole ametlikult liikmesriigi territooriumile lubatud. See tähendab, et isikut koheldakse nii, nagu ei oleks ta seaduslikult riiki sisenenud, isegi kui ta füüsiliselt viibib piiril või riigi transiiditsoonis. Jätakuvalt kohaldatakse nii hartat kui ka rahvusvahelisi inimõigusi käsitlevat õigust ja rahvusvahelist pagulasõigust.

Kolmanda riigi kodanikel ei tohiks taustakontrolli, piiril toimuva varjupaigamenetluse ja piiril toimuva tagasisaatmismenetluse ajal lubada siseneda liikmesriigi territooriumile ⁽¹⁴⁹⁾. Selleks peaksid liikmesriigid kehtestama oma siseriiklikus õiguses sätted ning isikud peaksid jääma taustakontrolli jaoks ette nähtud kohtades asutuse käsutusse ⁽¹⁵⁰⁾. Kõik meetmed, mille eesmärk on vältida rahvusvahelise kaitse taotlejate ebaseaduslikku sisenemist territooriumile, peavad olema kooskõlas vastuvõtutingimuste direktiiviga (2024) ⁽¹⁵¹⁾.

Taustakontroll ja piirimenetlused toimuvad üldjuhul välispiiride või transiiditsoonide läheduses. Teise võimalusena võib neid läbi viia selleks ette nähtud kohtades territooriumil, kus isik peab elama ⁽¹⁵²⁾. Vastuvõtutingimuste direktiiviga (2024) antakse liikmesriikidele piirimenetluste läbiviimisel teatav paindlikkus. Selline paindlikkus aitab neil luua selle rakendamiseks vajaliku piisava suutlikkuse ja logistika.

⁽¹⁴⁵⁾ Piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 4 lõige 5.

⁽¹⁴⁶⁾ Piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 4 lõige 4.

⁽¹⁴⁷⁾ Lisateabe saamiseks vt piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 4 lõige 2, milles on sätestatud: „Nendes kohtades kehtivad tingimused peavad vastama Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1346 artiklite 19 ja 20 kohastele materiaalsetele vastuvõtutingimustele ja tervishoiu samaväärsetele standarditele“.

⁽¹⁴⁸⁾ Piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 5 lõiked 1–3

⁽¹⁴⁹⁾ Taustakontrolli määruse artikkel 6, varjupaigamenetluse määruse artikli 43 lõige 2 ja piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 4 lõige 1.

⁽¹⁵⁰⁾ Taustakontrolli määruse artikkel 6.

⁽¹⁵¹⁾ Varjupaigamenetluse määruse artikli 43 lõige 2.

⁽¹⁵²⁾ Taustakontrolli määruse artikli 8 lõige 3, varjupaigamenetluse määruse artikli 54 lõige 1 ja piiril toimuva tagasisaatmismenetluse määruse artikli 4 lõige 2.





Teine element, mida tuleb arvesse võtta, on vajaliku toetuse andmine isikutele, kellel on menetluslikud erivajadused. Veel üks oluline element, mida tuleb arvesse võtta, on koht, kus kinnipidamise alternatiive hakatakse rakendada, eelkõige seoses juurdepääsuga teenustele.

Sellela seoses võivad liikmesriigid piirata taotleja liikumisvabadust, mis põhineb vastuvõtutingimuste direktiivi artiklil 9 (2024), nõudes elamist konkreetses kohas või nõudes taotlejalt ametiasutustesse ilmumist / teada andmist. Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 9 kohased piirangud ei kujuta endast kinnipidamist ega kinnipidamise alternatiive, mida reguleeritakse vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikliga 10 (vt [2. suunis](#)).



Taustakontroll ja piirimenetlused

Kui kolmanda riigi kodanik esitab
rahvusvahelise kaitse taotluse

Kui rahvusvahelise kaitse taotlus lükatakse tagasi

Taustakontroll

Viiakse lõpule 7 päeva jooksul välispiiril või 3 päeva jooksul territooriumil



- Teabe esitamine
- Esialgne tervise- ja haavatavuse kontroll
- Vanuse hindamine (vajaduse korral)
- Isikusamasuse tuvastamine või kontrollimine
- Biomeetriliste andmete registreerimine
- Turvakontroll
- Taustakontrolli täitmine
- Suunamine asjakohases menetlusse

Piiril toimuv varjupaigamenetlus

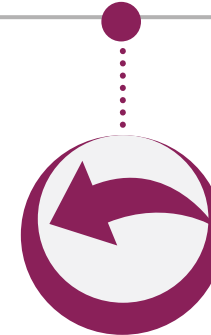
Viiakse lõpule 12 nädala jooksul



- Teabe esitamine
- Registreerimine ja esitamine
- Vastutava liikmesriigi määramine
- Otsus varjupaiga ja tagasisaatmise kohta
- Edasikaebus – riiki jäämise taotlus
- Otsus riiki jäämise taotluse kohta
- Ärakuulamine
- Edasikaebusi käsitleva organi otsus

Piiril toimuv tagasisaatmismenetlus*

Viiakse lõpule 12 nädala jooksul



- Teabe esitamine
- Tagasisaatmisnõustamine (seda kohaldatakse tagasisaatmisprotsessi kõigis etappides)
- Isiku isikusamasuse kinnitamine ja kehtiva reisidokumendi hankimine (kui see on vajalik).
- Tagasisaatmisviiside ja nendest tulenevate korralduste hindamine.
- Tagasisaatmise rakendamine (vabatahtlik tagasipöördumine/ lahkumine või väljasaatmine).

* Tegelikku menetlust ei ole veel kehtestatud. Seetõttu võib alljärgnevate etappide järjekorda muuta ja/või lisada täiendavaid etappe.

* Tagasisaatmisotsuse tegemist ja sellele järgnevaid apellatsioonkaebusi ei ole lisatud, sest vastavalt piiril toimuva varjupaigapiirimenetluse artiklile 37 tuleb tagasisaatmisotsus teha rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsuse osana.

4. lisa. Sõnastik

Mõiste	Määratlus	Allikas
Alandav kohtlemine või karistamine	kohtlemine, mis alandab või alavääristab isikut, näitab austuse puudumist tema inimväärikuse suhtes või vähendab seda, või tekitab hirmu, ahastust või alaväärsustunnet, mis on võimeline murdma isiku moraalselt ja füüsilist vastupanu.	Euroopa rändevõrgustiku varjupaiga- ja rändesõnastik
Ebaseaduslikult viibimine	kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta määruse (EL) 2016/399 (Schengeni piirieskirjad) artiklis 5 sätestatud sisenemise tingimustele või muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele.	ELi mõistete kogumik IATEs
Kinnipidamine	liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus.	Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 punkt 9
Kolmanda riigi kodanik	isik, kes ei ole liidu kodanik ja kellel ei ole liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust.	Tuletatud määrusest (EL) 2016/399 (Schengeni määrus).
Laps/alaealine	alla 18-aastane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ⁽¹⁵³⁾ .	Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 lõige 4
Põgenemine	Varjupaigamenetluses: tegevus, millega taotleja muutub pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaamatuks, näiteks kui ta lahku ilma pädevate asutuste loata liikmesriigi territooriumilt põhjustel, mis ei ole taotleja kontrolli all.	Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 lõige 12
Põhiõigused	Tagasisaatmismenetluses: tegevus, millega isik üritab vältida haldusmeetmeid ja/või õigusmenetlusi, mitte ilmudes vastavatesse asutustesse või kohtusse.	ELi mõistete kogumik IATEs

⁽¹⁵³⁾ Laps ja alaealine loetakse sünonüümideks ning selles väljaandes kasutatakse mõlemat mõistet. EUAA eelistab mõistet „laps“, kuid mõistet „alaealine“ kasutatakse siis, kui seda on konkreetselt kasutatud õigusaktide sätetes või konkreetsetes artiklites (nt ELi varjupaigalaaste õigusaktide sätted).



	<p>universaalsed õiguslikud tagatised, ilma milleta ei saa üksikisikud ja rühmad tagada oma põhivabadusi ja inimväärikust ning mis kehtivad võrdselt iga inimese suhtes, sõltumata tema kodakondsusest, elukohast, soost, rahvuslikust või etnilisest päritolust, nahavärvist, usutunnistusest, keelest või muust seisundist vastavalt riigi õigussüsteemile ilma igasuguste tingimusteta.</p>	<p>Euroopa rändevõrgustiku varjupaiga- ja rändesõnastik</p>
Päritoluriik	<p>kodakondsusjärgne riik või kodakondsusjärgsed riigid või kodakondsuseta isikute puhul varasem alaline elukohariik.</p>	<p>Määruse (EL) 2024/1347 (miinimumnõuete määrus) artikli 3 punkt 13.</p>
Saatjata laps/ alaealine	<p>alaealine, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma tema eest asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt vastutava täiskasvanuta, niikaua kui selline täiskasvanu ei ole kõnealust alaealist tegelikult oma hoole alla võtnud; see mõiste hõlmab ka alaealist, kes on jäänud saatjata pärast sisenemist liikmesriikide territooriumile.</p>	<p>Vastuvõtutingimuste direktiivi (2024) artikli 2 punkt 5</p>
Tagasisaatmine	<p>kolmanda riigi kodaniku naasmine kas vabatahtlikult tagasipöördumiskohustust täites või sunniviisiliselt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tema päritoluriiki või • transiidiriiki vastavalt ühenduse või kahepoolsetele tagasivõtulepingutele või muudele kokkulepetele või • muusse kolmandasse riiki, kuhu asjaomane kolmanda riigi kodanik otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda ning kus ta vastu võetakse. 	<p>Tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punkt 3</p>
Taotleja	<p>kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud.</p>	<p>EUAA mõistete kogumik IATEs</p>
Vabatahtlik lahkumine	<p>tagasipöördumiskohustuse täitmine selleks tagasisaatmisotsuses ettenähtud tähtaja jooksul.</p>	<p>Tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punkt 8</p>





Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

