# Välisministri 7. augusti 2017. a määruse nr 6 „Konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogu pidamise kord“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

**1. Sissejuhatus**

Riigikogu menetluses on isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (497 SE; edaspidi *ITDSi muutmise eelnõu*)[[1]](#footnote-1), millega võetakse üle Euroopa Nõukogu direktiiv (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP (edaspidi *direktiiv*)[[2]](#footnote-2).

Direktiivi eesmärk on arendada edasi kolmandates riikides esindamata Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) kodanike konsulaarkaitse koostööd, mis hõlmab ka ELi kodanike õigust saada sellise kolmanda riigi territooriumil, kus nende kodakondsusjärgne liikmesriik ei ole esindatud, kaitset teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikud. Üks selline konsulaarkaitse liik on tagasipöördumistunnistuse väljastamine. Tagasipöördumistunnistus on üheks reisiks välja antav dokument, mis võimaldab selle omanikul sõita tagasi koju või erandkorras muusse sihtkohta, kui tal ei ole võimalik kasutada oma tavapäraseid reisidokumente, näiteks põhjusel, et need on varastatud või kadunud. Ülevõetavas direktiivis on kehtestatud õigusnormid, mille alusel antakse esindamata ELi kodanikele kolmandates riikides ELi tagasipöördumistunnistus (edaspidi *ETD*) ja kehtestatakse selle ühtne vorm. Direktiivi kohaselt on liikmesriikidel võimalik anda ETD-d välja ka teistele isikutele, sealhulgas oma kodanikele. Eesti hakkab ITDSi muutmise eelnõu kohaselt andma ETD-d Eesti kodanikele ning välismaalastele, kes elavad Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab välislepingu alusel tagasi. Eesti kodanike ja nimetatud välismaalaste puhul hakkab ETD-d asendama neile seni välja antud tagasipöördumistunnistust ja tagasipöördumise luba. Tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa kui isikut tõendava dokumendi väljaandmine lõpetatakse.

Direktiivi ülevõtmiseks on vajalik muuta ka välisministri 7. augusti 2017. a määrust nr 6 „Konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogu pidamise kord“ (edaspidi *määrus*). Kuna ETD-d, tagasipöördumistunnistust ja tagasipöördumise luba menetletakse konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogus (edaspidi *Consul*), siis on vajalik määruses täpsustada Consulisse kantavate konsulaarametniku ametitoimingute loetelu, ETD andmisel Consulisse kantavate lisaandmete loetelu ning ETD andmisega seotud andmekogusse kantavate andmete säilitamise tähtaegu.

Eelnõuga tehtavad määruse muudatused ja kaasnevad muudatused Consulis tehakse direktiivi õigeaegseks ülevõtmiseks. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on 9. detsember 2024. Kuna tegemist on direktiivi ülevõtmiseks määrusesse tehtavate muudatustega, siis ei ole eelnõusse Ametniku Euroopa Liidu käsiraamatus[[3]](#footnote-3) sätestatud nõuete kohaselt kavandatud rakendatava ELi õigusaktiga puutumuses mitteolevat regulatsiooni. Ainsa erandina tunnistatakse määruses kehtetuks andmekogu turvaklassi puudutav säte. Kuna Eestis kehtib uus infoturbe standard E-ITS, mis ei nõua eraldi turbeklassi ja -taseme määramist andmekogule, siis mainitud muudatuse lisamine eelnõusse tagab üksnes määruse kooskõla faktilise olukorraga ega takista eelnõu sujuvat menetlemist, mis võiks omakorda põhjustada ajakaotust ELi õigusakti riigisisesel tähtaegsel rakendamisel ja kaasa tuua Eesti suhtes rikkumismenetluse algatamise. Muid direktiiviga puutumuses mitteolevaid muudatusi käesolevasse eelnõusse ei ole kavandatud.

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Välisministeeriumi konsulaarosakonna 2. büroo (konsulaarabi büroo) nõunik Tiina Väärtmaa (637 7458; tiina.vaartmaa@mfa.ee) ja juriidilise osakonna 3. büroo (riigisisese õiguse büroo) jurist Perit Soininen (637 7421; perit.soininen@mfa.ee).

Eelnõuga muudetakse määruse 7. septembril 2019. a jõustunud redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 04.09.2019, 3.

**2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

### Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Eelnõu § 1 koosneb 11 punktist, milles sätestatakse määruse muudatused. Eelnõu § 2 sätestab eelnõu jõustumise aja.

Eelnõu § 1 p 1 – Määruse § 5 punktis 10 täpsustatakse, et edaspidi on andmekogusse kantavaks konsulaarametniku ametitoiminguks ETD andmine, kuna direktiiv annab liikmesriikidele võimaluse võtta ETD kasutusele ka liikmesriigi enda kodanike jaoks ning isikute jaoks, kellele liikmesriik rahvusvahelise või riigisisese õiguse alusel on kohustatud kaitset pakkuma ja kes elavad seaduslikult selles liikmesriigis. Seni välja antavad kolm eraldi tagasipöördumise dokumenti (tagasipöördumistunnistus, tagasipöördumise luba ja ELi tagasipöördumistunnitus) asendatakse ühega (ETD) ja seetõttu on vajalik ka määruse ajakohastamine.

Eelnõu § 1 p 2 – Määruse § 5 punkt 11 tunnistatakse kehtetuks, kuna tagasipöördumise luba enam ei väljastata (vt eelnõu § 1 p 1 selgitusi).

Eelnõu § 1 p 3 – Määruse § 16 muudetakse, kuna edaspidi väljastatakse üksnes ETD-d. ETD taotlemisel andmekogusse kantavate lisaandmete loetelu erineb sõltuvalt ETD taotlejast, mistõttu on paragrahv jagatud kolmeks lõikeks.

Lõikes 1 on toodud, millised andmed kantakse andmekogusse Eesti kodanikust taotlejale ETD andmisel. Andmed on põhiosas samad, mis kehtiva määruse alusel tagasipöördumistunnistuse andmisel. Uuena lisandub taotleja näokujutis või foto, kuna direktiivi kohaselt tuleb üldjuhul konsulaarametnikul võtta taotleja näokujutis taotluse esitamise ajal. Samuti on uued märge videosilla vahendusel toimuva ühenduse kohta ja ETD-d andva liikmesriigi kohta (juhul, kui selle on andnud teine liikmesriik). Lisaks tehakse redaktsioonilisi parandusi, nt „kõlbmatuks muutunud dokumendi“ asemel kasutatakse terminit „kehtetuks tunnistamist vajav dokument“ ning kuna ETD koosneb edaspidi ühtsest blanketist ja sellele kantavast ühtsest kleebisest, on mõlemad eraldi välja toodud. Andmekogusse kantavate andmete hulgast on välja jäetud riigist lahkumise kuupäev, kuna tegemist ei ole ETD andmisel vajaliku infoga.

Lõikes 2 on sätestatud, et välismaalasest taotlejale, kes elab Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti Vabariik võtab välislepingu alusel tagasi, ETD andmisel kantakse andmekogusse lõikes 1 nimetatud andmed ja lisaks andmed elamisloa kehtivuse kohta.

Lõikes 3 on toodud esindamata ELi kodanikust taotlejale ETD andmisel andmekogusse kantavate andmete loetelu. Sarnaselt lõikele 1 on andmed ka siin põhiosas samad, mis kehtiva määruse alusel. Uuena lisandub taotleja näokujutis või foto, kuna direktiivi kohaselt tuleb üldjuhul konsulaarametnikul võtta taotleja näokujutis taotluse esitamise ajal. Lisaks tehakse redaktsioonilisi parandusi, nt „kõlbmatuks muutunud dokumendi“ asemel kasutatakse terminit „kehtetuks tunnistamist vajav dokument“ ning kuna ETD koosneb edaspidi ühtsest blanketist ja sellele kantavast ühtsest kleebisest on mõlemad eraldi välja toodud. Andmekogusse kantavate andmete hulgast on välja jäetud taotleja alaline elukoht ja kasv sentimeetrites, kuna tegemist ei ole ETD andmisel vajaliku infoga.

Euroopa Komisjoni 8. detsembril 2022 rakendusotsus 2022/2452[[4]](#footnote-4) (ja selle kavandatav täiendus) kehtestab lisaks direktiivile täpsemalt, millised andmed ETD ühtsele kleebisele tuleb kanda. ETD andmisel andmekogusse kantavate lisaandmete loetelus on arvestatud nimetatud rakendusotsuses sätestatuga.

Eelnõu § 1 p 4 – Määruse § 17 tunnistatakse kehtetuks, kuna tagasipöördumise luba enam ei väljastata (vt eelnõu § 1 p 1 selgitusi).

Eelnõu § 1 p 5 ja 6 – Määruse § 35 punktis 2 tehakse redaktsioonilised parandused, kuna edaspidi antakse välja üksnes ETD-d. Aukonsuli toimingu tegemisel kantakse andmekogusse lisaandmetena üksnes § 16 lõigetes 1 ja 2 nimetatud lisaandmed, sest esindamata ELi kodanikele aukonsulid ETD-d ei väljasta. Määruse § 35 punkt 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna tagasipöördumise luba enam ei väljastata.

Eelnõu § 1 p 7 – Määruse § 46 lõige 1 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes on ISKE standardi järgi määratud turvaklass ja turbeaste, mis ei ole enam asjakohased. Eestis kehtib uus infoturbe standard E-ITS, mis ei nõua eraldi turvaklassi ja -taseme määramist andmekogule, vaid äriprotsessile tervikuna.

Eelnõu § 1 p 8 – Määruse § 47 lõikes 1 täpsustatakse, et lõikes sätestatut ei kohaldata ka lõikes 7 nimetatud andmetele. Lõige 7 lisatakse käesoleva eelnõuga ning see puudutab ETD andmisel töödeldavate isikuandmete säilitamist, millele näeb tähtajad ette direktiiv (vt ka eelnõu § 1 p 7 selgitusi).

Eelnõu § 1 p 9 – Määruse § 47 täiendatakse lõikega 7, milles kehtestatakse tulenevalt direktiivi nõuetest ELi tagasipöördumistunnistuse taotleja isikuandmete säilitamise tähtajad. Sätte kohaselt säilitatakse 16 lõigetes 1 ja 2 ja paragrahvi 35 punktis 2 nimetatud lisaandmeid kaks aastat ning paragrahvis 6 nimetatud esindamata Euroopa Liidu kodanikule Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse andmise toimingu üldandmeid ja paragrahvi 16 lõikes 3 nimetatud lisaandmeid 180 päeva. Tähtaja möödumisel tuleb andmed hävitada.

Eelnõu § 1 p 10 – Määrusesse lisatakse rakendussäte. Kuni direktiivist tulenevate muudatuste jõustumiseni 9. detsembril 2025 antakse välja tagasipöördumistunnistusi, tagasipöördumise lube ja ELi tagasipöördumistunnistusi kehtivate õigusaktide alusel ning nendega seotud andmed kantakse andmekogusse. Võimaldamaks nende andmete töötlemist pärast 9. detsembrit 2025, täiendatakse määrust asjakohase rakendussättega. Nimetatud dokumentide andmisel andmekogusse kantud andmed säilitatakse seni kehtinud korra kohaselt. Alates 9. detsembrist 2025 antavate ETD-dega seotud andmeid säilitatakse juba muudetud määruse § 47 kohaselt.

Eelnõu § 1 p 11 – Määrust täiendatakse normitehnilise viitega, kuna määrus on seotud ELi direktiivi ülevõtmisega.

Eelnõu § 2 sätestab eelnõu jõustumise ajaks 9. detsembri 2025.

**3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu on seotud ELi õiguse rakendamisega.

Eelnõu on ITDSi muutmise eelnõu ja kavandatava välisministri määruse „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise kord“ kõrval üheks õigusaktiks, millega võetakse Eesti õiguskorda üle direktiiv. Direktiiv näeb ette esindamata ELi kodanikele ETD andmise menetluse ning annab võimaluse ETD andmiseks ka oma kodanikele ning isikutele, kellele liikmesriik on kohustatud rahvusvahelise või riikliku õiguse alusel kaitset pakkuma ja kes elavad seaduslikult selles liikmesriigis. Riigisiseselt toimub ETD andmine Consuli kaudu, seega tuleb määruses teha asjakohased muudatused.

Direktiivi artikli 15 lõikes 4 on sätestatud, et liikmesriigid säilitavad ETD taotleja isikuandmeid üksnes nii kaua, kui see on vajalik, seejuures ei tohi isikuandmeid mingil juhul säilitada kauem kui 180 päeva abistava liikmesriigi puhul ning kauem kui kaks aastat kodakondsusjärgse liikmesriigi puhul. Kuna ETD taotleja isikuandmeid säilitatakse Consulis, tuleb määruses sätestada nimetatud isikuandmete säilitamise tähtajad. Selleks täiendatakse eelnõuga määruse § 47.

**4. Määruse mõjud**

Kuna määruse muutmine on tingitud direktiivi ülevõtmisest, siis on põhjalik mõjude hinnang esitatud ITDSi muutmise eelnõu seletuskirjas.

Määruse muutmisel täpsustatakse ETD andmisel Consulisse lisatavate andmete loetelu ning isikuandmete säilitamise tähtaegu esindamata ELi kodanikule ETD andmisel (nii abistava kui kodakondsusjärgse liikmesriigina).

4.1. ETD andmisel Consulisse lisatavate andmete loetelu muutmine

Muudatuse põhiline sihtrühm on ETD-d taotlevad isikud, kelle andmed kantakse taotlemisega seoses Consulisse. Sihtrühma moodustavad põhiosas isikud, kelle reisidokument on reisil kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada. Sihtrühm hõlmab nii esindamata ELi kodanikke kui ka Eesti kodanikke ning välismaalasi, kes elavad Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab välislepingu alusel tagasi. Samuti kuuluvad sihtrühma Eesti kodanike ja Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste välisriigis sündinud alla üheaastased lapsed. Sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määrata, kuid hinnanguliselt jääb see aastas 800 piiresse.

Muudatusega kaasneb sihtrühmale teatav sotsiaalne mõju, eelkõige mõju isikuandmete kaitsele. Taotleja isikuandmeid töödeldakse mahus, mis on kehtestatud seaduse tasandil (ITDS § 92 ja konsulaarseadus § 12) ning mis on vajalik, et taotlejale saaks ETD-d väljastada. Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike.

Muudatuse teine sihtrühm on Välisministeeriumi ametnikud, keda on umbes 45. Eelnõuga kaasneb sihtrühmale teatav mõju riigivalitsemise valdkonnas, täpsemalt mõju valitsusasutuse töökorraldusele. Sihtrühma senine toimimine ei muutu plaanitava muudatuse jõustumisel ulatuslikult. Töökoormus jääb konsulaarametnikele üldjoontes samaks, tagasipöördumisdokumendi menetlusprotseduurid olulisel määral ei muutu. Mõju avaldumise sagedus sihtrühmale on väike.

Muudatusega kaasnevat mõju ei saa pidada oluliseks.

Muudatusega ei kaasne muud sotsiaalset, sh demograafilist mõju, mõju riigi julgeolekule ega välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ega regionaalarengule.

4.2. Isikuandmete säilitamise tähtaja sätestamine esindamata ELi kodanikule ETD andmisel (nii abistava kui kodakondsusjärgse liikmesriigina)

Muudatuse sihtrühm on Eestilt ETD-d taotlevad esindamata ELi kodanikud ja Eesti kodanikud, kes taotlevad ETD-d teiselt liikmesriigilt. Sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määrata, kuid hinnanguliselt jääb see aastas mõnekümne isiku piiresse.

Muudatusega tagatakse isikuandmete säilitamise võimalikult lühikesed tähtajad, mis vähendab sihtrühma isikuandmete kaitse riivet ja omab seeläbi sihtrühmale positiivset mõju.

Muudatusega kaasnevat mõju ei saa pidada oluliseks.

**5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Eelnõu rakendamiseks tuleb teha Consulis muudatused, mis võimaldaks väljastada ETD-d Eesti kodanikele ja välismaalastele, kes elavad Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab välislepingu alusel tagasi. Selleks tuleb luua uus trükimoodul, mis võimaldab ETD ühtse kleebise trükkimist. Täiendada on vaja blankettide ja kleebiste registreerimise osa, lisaks tuleb ümber struktureerida statistikaaruande koosseis, et oleks võimalik jälgida kõigi isikutele väljastatavate ETD-de arvu. Arendustööde kulu on umbes 30 000 eurot, mis kaetakse Välisministeeriumi eelarvest.

Määruse rakendamine ei too kaasa tulusid.

**6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub 9. detsembril 2025. Jõustumise aeg on seotus ITDSi muutmise eelnõu jõustumisega ning tuleneb direktiivist.

**7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.** Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõike 1 kohaselt kooskõlastamiseks Siseministeeriumile ning Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi infosüsteemi haldussüsteem“ § 7 lõike 1 kohaselt RIHA kaudu kooskõlastamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile, Andmekaitse Inspektsioonile, Statistikaametile, Maa-ametile ning Rahvusarhiivile.

Margus Tsahkna

Välisminister

1. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb5e64b-ee6c-4d2c-9077-06cf351cb913/isikut-toendavate-dokumentide-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> [↑](#footnote-ref-1)
2. ELT L 163, 20.06.2019, lk 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ametniku Euroopa Liidu käsiraamatu p 7.1.5, kättesaadav Justiitsministeeriumi kodulehel: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/euroopa-liit-ja-parem-oigusloome> [↑](#footnote-ref-3)
4. Komisjoni 8. detsembri 2022. a rakendusotsus (EL) 2022/2452, milles sätestatakse nõukogu direktiiviga (EL) 2019/997 kehtestatud ELi tagasipöördumistunnistuse täiendav tehniline kirjeldus (teatavaks tehtud numbri C(2022) 8938 all) (ELT L 320, 14.12.2022, lk 47) [↑](#footnote-ref-4)