

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad ebaseaduslikult liidus viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist ja turvaliste päritoluriikide EL-i nimekirja loomist käsitlevate määruste eelnõude kohta

Uue tagasisaatmise **määruse üldine eesmärk** on tõhustada ja ühtlustada Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist.

Selleks on Euroopa Komisjon **esitanud määruse ettepaneku**, millega muuhulgas: i) tagatakse kõigi ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike ühetaoline kohtlemine; ii) laiendatakse tagasisaatmise õiguslikku mõistet, võimaldades seeläbi saata isik turvalisse kolmandasse riiki, k.a. tagasisaatmiskeskusesse; iii) sätestatakse „vabatahtliku tagasipöördumise“ mõiste; iv) liikmesriike kohustatakse vastastikku tunnustama tagasisaatmisotsuseid EL tagasisaatmisotsuse alusel; v) kolmanda riigi kodanikku kohustatakse tegema koostööd liikmesriigi pädevate asutustega ning selle nõude eiramisel saab riik rakendada talle sanktsioone (nt töötamiskeeld, isikut tõendavate dokumentide hoiule võtmine jms); vi) sätestatakse ammendav loetelu põgenemisohu kriteeriumidest ja kinnipidamise alustest; vii) julgeolekuohu kujutavate kolmandate riikide kodanike puhul võimaldatakse rakendada erimeetmeid (nt pidada kinni üle 24 kuu, k.a. paigutada vanglasse); viii) kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise korral kohustatakse isikule kehtestama kuni 10-aastase sissesõidukeelu; ix) pikendatakse kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise tähtaega 18 kuult 24 kuuni; x) liikmesriike kohustatakse tagama mittetagasisaatmise põhimõtte järgimine, kaitsma haavatavate isikute õigusi ning rakendama nõustamismehhanisme vabatahtliku tagasipöördumise soodustamiseks; xi) liikmesriigid peavad viima siseriikliku õiguse vastavusse viisil, et tagasisaatmisotsuse kaebetähtaeg ei ole pikem kui 14 päeva ning kohus vaatab esialgse õiguskaitse taotluse läbi 48 tunni jooksul; xii) isiku kinnipidamise kohtulik kontroll tuleb kohtul läbi viia 15 päeva jooksul; ning xiii) sätestatakse miinimumnõuded tagasisaatmiskeskuste loomiseks ja rakendamiseks.

Lisaks on komisjon esitanud määruse eelnõu, millega kinnitatakse Euroopa Liidu tasandi turvaliste päritoluriikide nimekiri.

Eesti seisukohad on järgmised:

1. Eesti toetab liikmesriikide tagasisaatmis- ja tagasivõtumenetluste tõhustamist Euroopa Liidus ebaseaduslikult viibijate tagasisaatmise kiirendamiseks. Toetame tagasisaatmise mõiste laiendamist, kinnipidamise ja sissesõidukeelu kohaldamise tähtaegade pikendamist ja tagasisaadetavale koostöökohustuse kehtestamist.
2. Eesti eelistab, et määrus annaks liikmesriikidele õiguse täiendavaid põgenemisohu, väljasaatmise või kinnipidamise aluseid riigisisesse õigusesse lisada. Alternatiivina oleme nõus, et määruks laiendatakse põgenemisohu, väljasaatmise või kinnipidamise aluseid, et ebaseaduslikult EL-s viibivad kolmanda riigi kodanikud ei hoiaks tagasisaatmismenetluse ettevalmistamisest või tagasisaatmisotsuse täitmisest kõrvale. Kohtutele seatavad tähtajad asja läbivaatamiseks ei tohi piirata kohtu tegevuse sõltumatust ja kohtutel peab olema võimalik rakendada pikemaid tähtaegu, kui see on vajalik asja erilise keerukuse tõttu või massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras. Eesti toetab tagasisaatmisotsuste vastastikust tunnustamist. Eelistame, et tagasisaatmisotsuste tunnustamine toimuks Schengeni infosüsteemi tagasisaatmise hoiatusteate alusel, sest see vähendaks liikmesriikide halduskoormust.

3. Eesti toetab tagasisaatmisotsuste vastastikust tunnustamist. Eelistame, et tagasisaatmisotsuste tunnustamine toimuks Schengeni infosüsteemi tagasisaatmise hoiatusteate alusel, sest see vähendaks liikmesriikide halduskoormust.
4. Eesti ei toeta, et välismaalase, sh julgeolekuohtu kujutava isiku väljasaatmine tuleb automaatselt tagasisaatmisotsuse vaidlustamise ajaks peatada. Leiame, et see muudatus pikendab tagasisaatmisotsuste täideviimist, soodustab kohtukaebeõiguse väärkasutamist ning tõstab tagasisaatmisele kuuluvate isikute põgenemise riski.
5. Eesti toetab väljaspool Euroopa Liitu asuvate tagasisaatmise keskuste ühtse õigusraamistiku loomist ja eelistab, et sellised koostöölepingud sõlmitakse asjaomase kolmanda riigiga Euroopa Liidu tasandil.
6. Toetame, et määruse nõudeid ei pea kohaldama kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellele on väljastatud sisenemiskeelu otsus või kes on kinni peetud seoses EL välispiiri ebaseadusliku ületamisega. Eesti leiab, et eelnõu reguleerimisalast peavad jääma välja ka need normid, mis puudutavad kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist või väljaandmist karistusõiguse alusel.
7. Toetame liikmesriikidele võimaluse loomist rakendada varjupaiga kiirmenetlust või piirimenetlust isikute suhtes, kes on pärit turvalistest päritoluriikidest ning määratleda turvalisena ka päritoluriigi teatud osa. Peame oluliseks, et Euroopa Liidu ülesturvaliste päritoluriikide ja turvaliste kolmandate riikide nimekirjade kõrval jääb liikmesriikidele võimalus riiklike nimekirjade kehtestamiseks, et tagada vajalik paindlikkus eri rändevoogudega toimetulekuks. Oluline on tagada Euroopa Liidu ülese turvaliste riikide nimekirja regulaarne hindamine ja vajaduse korral muutmine.

Eelnõu ei muuda olulisel määral Eesti tänast tagasisaatmissüsteemi ega laienda ebaseaduslikult riigis viibivale kolmandale riigi kodanikule ettenähtud tagatise. Mõned eelnõuga kavandatud muudatused võivad siiski tõsta Politsei- ja Piirivalveameti koormust (näiteks Euroopa Liidu tagasisaatmisotsuse väljastamine lisaks siseriiklikule haldusaktile, vajalike andmete ja dokumentide hankimine tagasisaatmisotsuse tunnustamise korral, tagasivõtupalve esitamise kohustus kõigi isikute puhul, kellel puudub reisidokument). Samuti võib suureneda halduskohtute töökoormus, kuivõrd eelnõu seab konkreetseid tähtajad tagasisaatmisotsuse peale esitatud kaebuse ja esialgse õiguskaitse kohaldamise taotluse läbivaatamiseks ning kinnipidamise kohtulikuks kontrolliks. Tegelik halduskoormuse suurenemine sõltub otseselt ebaseadusliku sisserände survest, liikmesriikide vahel toimuvast teisest rändest ja sellest, kas läbirääkimiste käigus leitakse halduskoormust vähendavaid lahendusi.

Eelnõu tegevuste rakendamiseks on liikmesriikidel võimalik kasutada Euroopa Varjupaiga- ja Rändefondi vahendeid.

Võrdluses teiste EL-i liikmesriikidega on Eesti puhul lahkumisettekirjutuste täitmise määr olnud kõrge. Näiteks 2024. aastal pöörati täitmisele 92% tehtud lahkumisettekirjutustest.

1. Sissejuhatus

Siseminister esitab Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks seisukohad Euroopa Komisjoni (edaspidi ka *komisjon*) 11. märtsil 2025. a avaldatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu kohta, millega kehtestatakse ühtne süsteem Euroopa Liidus ebaseaduslikult viibivate

kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, nõukogu direktiiv 2001/40/EÜ ja nõukogu otsus 2004/191/EÜ (edaspidi *eelnõu*).

Eelnõu eesmärgiks on tõhustada ja ühtlustada Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist, toetades seeläbi integreeritud, jätkusuutliku ja kõikehõlmava EL rändepoliitika kujundamist.

Täiendavalt kujundatakse seisukoht 16.04.2025 avaldatud määruse eelnõu KOM(2025)186 kohta, millega muudetakse varjupaigamenetluse määrust nr 2024/1348 ja kinnitatakse Euroopa Liidu tasandi turvaliste päritoluriikide nimekiri.

1.1. Eelnõude aktuaalsus ja taust

EL tagasisaatmispoliitikat reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ (edaspidi *tagasisaatmisdirektiiv*), mis kehtestab ühised nõuded ja korra liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Euroopa rände- ja varjupaigasüsteemi reformimise raames esitas komisjon juba 2018. aastal tagasisaatmisdirektiivi muutmise ettepanekud¹, et kiirendada tagasisaatmismenetluste läbiviimist ja luua senisest paremad õiguslikud seosed rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise valdkondade vahel. Tagasisaatmisdirektiivi muudatuste vastuvõtmiseks ei õnnestunud siiski Euroopa Parlamendiga enne 2024. aastat kokkulepet saavutada. Selle tulemusena jõustusid 11.06.2024. a EL varjupaiga- ja rändehalduse reformi paketti kuuluvad õigusaktid ilma, et tagasisaatmisdirektiivi oleks uuendatud.

Kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiste arv näitab, et praegune EL tagasisaatmispoliitika usaldusväärsus vajab oluliselt parandamist. 2024. aastal väljastati EL-is kokku 441 772 tagasisaatmisotsust, millest täitmisele suudeti pöörata üksnes 126 787 otsust. Sarnane trend on püsinud aastaid, mistõttu enam kui 70% ebaseaduslikult viibimiselt avastatud kolmanda riigi kodanikest jäävad iga-aastaselt erinevatel põhjustel (nt pooleliolev kohtukaebemenetlus, isik või tema kodakondsus vajab tuvastamist, isik on põgenenud) liikmesriikide territooriumidele. Praegune tagasisaatmissüsteem koormab seega nii liikmesriikide haldus-, kohtu- kui ka sotsiaalsüsteemi ega ole jätkusuutlik.

Eelnevates aruteludes on liikmesriigid pigem eelistanud direktiivi formaadi säilitamist ja rõhutanud paindlikkuse vajalikkust isikute tagasisaatmiste korraldamisel. Sellele vaatamata valis Euroopa Komisjon õigusinstrumendiks määruse. Komisjoni hinnangul aitab see suurendada õiguslikku kindlust ja vähendada erinevusi liikmesriikide tagasisaatmissüsteemide vahel. Samuti luuakse selge seos EL-i rände- ja varjupaigareformi paketi.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, COM (2018) 634

Turvaliste päritoluriikide Euroopa Liidu tasandi nimekirja loomine on ette nähtud juba 2024. aastal vastu võetud uue varjupaigamenetluse määrusega, aga komisjon on esitanud nüüd vastava eelnõu kiirendatud korras (edaspidi *turvaliste päritoluriikide nimekirja loomist käsitlev eelnõu*). Komisjon soovib turvaliste päritoluriikide nimekirja loomist käsitleva eelnõuga anda liikmesriikidele, kes seda soovivad, võimaluse uue varjupaigaõigustiku teatud elementide, eelkõige piirimenetluse varasemaks rakendamiseks.

1.2. Vabariigi Valitsuse seisukoha vajaduse põhjendus

Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamine on vajalik, kuna eelnõu rakendamisega kaasnevad mõjud riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele. Samuti omab eelnõu potentsiaalset mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele. Ettepanekutega kaasnevaid mõjusid on hinnatud „Mõjude hindamise kokkuvõte“ jaotises.

1.3. Kooskõla riigisiseste arengukavade ja strateegiatega

Eelnõu tugineb EL-i vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegias² (edaspidi *EL vabatahtliku tagasipöördumise strateegia*) seatud eesmärkidele. EL vabatahtliku tagasipöördumise strateegia kohaselt tuleb suurendada EL-i ühise tagasisaatmissüsteemi tulemuslikkust ja kestlikkust, kasutades täiel määral ära vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise potentsiaali. Selles esitatakse lähenemisviis, millega soodustatakse sidusat tegevust, luuakse tihedamaid seoseid partnerriikide arengualgatuste ja riiklike strateegiatega, suurendatakse riikide suutlikkust tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonnas ja selle eest vastutuse võtmisel.

Peamine valdkondlik siseriiklik arengukava, mis hõlmab siseturvalisuse, sealhulgas ebaseadusliku sisserände tõkestamise ja tagasisaatmisepoliitikaga seotud eesmärke, on Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (edaspidi *STAK*). STAK on töötatud välja tihedas koostöös kõigi asjaomaste valdkondlike partnerite ja sidusrühmadega ning STAKi koostamisel on võetud arvesse seotud Eesti EL poliitikavaldkondi ja eesmärke ning EL vabatahtliku tagasipöördumise strateegia eesmärke. STAKi kohaselt on Eesti rändepoliitika peamine eesmärk hõlbustada Eestisse sisenemist välismaalastel, kes pakuvad ühiskonnale suurt lisaväärtust ning kelle riigis viibimine on kooskõlas avalike huvide, EL õiguse ja põhivabadustega. Seisukohad on kooskõlas STAK eesmärkidega.

1.4. Eelnõude menetlemise kord ja ajakava EL-i institutsioonides

Mõlema õigusakti vastuvõtmiseks kasutatakse seadusandlikku tavamenetlust ja kaasotsustust Euroopa Parlamendiga lähtuvalt EL toimimise lepingust (edaspidi ka *ELTL*) artiklist 294.

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule EL-i vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia kohta.

Euroopa Komisjon esitas eelnõu 11. märtsil 2025. a. Komisjon ja eesistuja soovivad eelnõu kiiret menetlust ja jõuda Euroopa Parlamendiga kokkuleppele enne, kui liikmesriikidel tuleb hakata rakendama varjupaiga- ja rändehalduse reformi paketti kuuluvaid õigusakte (juuni 2026).

ELi tasandi turvaliste päritoluriikide nimekirja loomist käsitleva eelnõu esitas komisjon 16. aprillil 2025. a. Selle eelnõu kiire menetlemine võimaldaks liikmesriikidel rakendada uue varjupaigamenetluse määrusega ettenähtud piirimenetlust soovi korral juba varem (enne 2026. a juunit).

1.5. Koostajad

Seletuskirja koostas Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakond, Euroopa Liidu ja välissuhete osakond (info@siseministeerium.ee) ning Eesti alalise esinduse Euroopa Liidu juures erialadiplomaat Birgit Paal (birgit.paal@mfa.ee).

2. Sisukokkuvõte

2.1 Tagasisaatmise määrus

Komisjon on tagasisaatmisi käsitleva eelnõu õigusinstrumendiks valinud määruse, et tagada kõikides liikmesriikides ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike ühetaoline kohtlemine nende tagasisaatmisel. Eelnõu kehtestab ühtsed tagasisaatmisotsuse väljastamise ning sissesõidukeelu kohaldamise reeglid. Jätkuvalt on liikmesriikidel võimalik eelnõu reguleerimisalast jätta välja kolmanda riigi kodanikud, kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu vastavalt Schengeni piirieskirja artiklile 14 või kes on kinni peetud või tabatud liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseaduslikul ületamisel ja kes pole hiljem saanud luba või õigust liikmesriigis viibimiseks.

Eelnõus on kasutatud kehtivas tagasisaatmisdirektiivis sätestatud mõisteid. Samas on oluliselt laiendatud kehtivat tagasisaatmise definitsiooni, võimaldades EL-is ebaseaduslikult viibivat kolmanda riigi kodanikku lisaks tema kodakondsus-, elukoha- või transiidiriigile tagasi saata ka turvalisse kolmandasse riiki määruse (EL) 2024/1348³ artikli 59 mõistes; kolmandasse riiki, mida võib pidada taotleja esimeseks varjupaigariigiks määruse (EL) 2024/1348 artikli 58 tähenduses; ning muusse kolmandasse riiki, millega on sõlmitud tagasivõtuleping või kokkulepe isiku tagasivõtmiseks. Kavandatav muudatus võimaldab liikmesriikidel tulevikus luua nn tagasisaatmise keskused väljapool EL-i territooriumit, arvestades eelnõus sätestatud nõudeid.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1348, 14. mai 2024, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL

Uue mõistena defineeritakse vabatahtlik tagasipöördumine. Tagasisaatmis- ja tagasivõtumenetluste paremaks sidustamiseks võetakse kasutusele tagasivõtumenetluses kasutatavad mõisted (nt tagasivõtupalve, tagasivõtumenetlus, tagasivõtukohustuse instrument).

Tagasisaatmisotsusega kohustatakse ebaseaduslikult riigis viibivat kolmanda riigi kodanikku lahkuma kõikide EL liikmesriikide territooriumilt. Kui tagasisaatmisotsus tehakse isikule, kelle viisa või elamisluba on tunnistatud kehtetuks, tuleb tagasisaatmisotsus väljastada koos riigis viibimise lõpetamise otsusega või teha need otsused ühe haldusaktina.

Eelnõu näeb ette, et edaspidi tuleb koos tagasisaatmisotsusega väljastada Euroopa Liidu tagasisaatmisotsus, mille vormi kehtestab komisjon rakendusaktiga. Komisjonile antakse ka volitus võtta vastu rakendusotsus, et kohustada liikmesriike Euroopa Liidu tagasisaatmisotsuse alusel teise liikmesriigi tehtud tagasisaatmisotsuseid vastastikku tunnustama. Eelnõu kohaselt saab liikmesriik keelduda teise liikmesriigi tagasisaatmisotsuse täitmisest üksnes juhul, kui see oleks vastuolus liikmesriigi avaliku korraga või isik soovitakse välja saata muusse kui tagasisaatmisotsuses määratud kolmandasse riiki.

Eelnõus on mitmeid uusi meetmeid tagasisaatmisotsuse täitmise tagamiseks. Eeskätt kohustatakse kolmanda riigi kodanikku tegema oma tagasisaatmise korraldamisel koostööd pädevate asutustega. Koostöökohustuse eiramisel on võimalik vähendada kolmanda riigi kodanikule/tagasisaadetavale antavaid toetusi, sh reintegratsiooniabi, või nende andmine lõpetada, kohaldada tagasisaadetavale finantskaristusi, keelata tal töötamine, võtta tema isikut tõendav dokument või reisidokument hoiule või pikendada sissesõidukeelu kehtivusaega. Ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva kolmanda riigi kodaniku põgenemise vältimiseks sätestatakse eelnõus ammendav loetelu põgenemisohu kriteeriumidest ja kinnipidamise alustest. Uue järelevalvemeetmena saavad liikmesriigid kohustada ebaseaduslikult riigis viibivat kolmanda riigi kodanikku elama kindlaks määratud geograafilises piirkonnas.

Võrreldes kehtiva tagasisaatmisdirektiiviga, näeb eelnõu ette erinormid julgeolekuohtu kujutavate kolmanda riigi kodanike väljasaatmiseks ja nende uuesti EL-i sisenemise vältimiseks. Kui liikmesriigis ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule või esineb põhjendatud kahtlus, et ta võib toime panna raske kuriteo, tuleb tema suhtes kohaldada väljasaatmist ja kehtestada kuni 10-aastane sissesõidukeeld, mille kehtivust on võimalik hiljem viie aasta kaupa pikendada. Liikmesriikidel lubatakse sellist isikut väljasaatmise eesmärgil erandlikult siseriikliku õiguse alusel kinni pidada üle 24 kuu ja ta paigutada vajaduse korral vanglasse tingimusel, et ta eraldatakse seal teistest vanglakaristust kandvatest kinnipeetavatest.

Eelnõu ei muuda kehtivat põhimõtet, mille kohaselt peab avalikku korda või riigi julgeolekut mitteohustava ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine toimuma vaid spetsiaalses kinnipidamiskeskuses. Küll on pikendatud väljasaadetavate kinnipidamise tähtaega. Edaspidi saab kolmanda riigi kodanikku, kes ei täida oma kaasaaitamiskohustust või kelle reisidokumentide hankimine kolmandast riigist viibib, kinni pidada üle 12 kuu (varem 6 kuud). Sel juhul on isiku maksimaalseks kinnipidamise tähtjaks 24 kuud (varem 18 kuud).

Eelnõu kohustab liikmesriike järgima EL ja rahvusvahelise õiguses sätestatud põhiõigusi, sh austama mittetagasisaatmise põhimõtet (s.t. isikut ei saadeta riiki, kus on oht, et teda piinatakse või kiusatakse taga), arvestama lapse parimate huvidega ning tagama tõhusad õiguskaitsevahendid tagasisaatmisega seotud otsuste vaidlustamiseks. Selleks et kolmanda riigi kodanik oleks paremini informeeritud tagasisaatmise ja reintegratsiooniabi saamise võimalustest, peavad liikmesriigid looma nõustamismehhanismi.

Tagasisaadetaval peab jätkuvalt olema võimalik taotleda tasuta õigusabi ja esindamist, et vaidlustada talle tehtud tagasisaatmisotsus, sissesõidukeelu otsus või oma väljasaatmine kohtus. Saatjata alaealistele tuleb eelnõu kohaselt riigi õigusabi osutada automaatselt. Kolmanda riigi kodanikule võib keelduda õigusabi andmisest, kui tal on endal piisavad rahalised vahendid esindaja palkamiseks, talle on esindaja juba määratud, tema esitatud kaebus ei ole perspektiivikas või selle läbivaatamine on jõudnud II või III kohtuastmesse.

Liikmesriigid peavad siseriiklikus õiguses sätestama tagasisaatmisega seotud otsuse vaidlustamise tähtajad, tagades, et kaebetähtaeg ei ole pikem kui 14 päeva. Sarnaselt rände- ja varjupaigareformi õigusaktides sätestatule, tuleb liikmesriikidel oma siseriiklikus õiguses näha ette ka tähtaeg, mille jooksul I kohtuaste talle esitatud kaebuse peab läbi vaatama. Kui kolmanda riigi kodanik taotleb kohtult väljasaatmise peatamist esialgse õiguskaitse korras, tuleb eelnõu kohaselt kohtul taotluse suhtes teha otsus 48 tunni jooksul. Kinnipidamise kohtulik kontroll tuleb kohtul läbi viia 15 päeva jooksul.

Eelnõu artikkel 17 reguleerib lepingute või korralduste sõlmimist kolmanda riigiga, et luua tema territooriumil tagasisaatmise keskus EL-ist tagasi- või väljasaadetud kolmandate riikide kodanike ajutiseks vastuvõtmiseks ja/ või transiidiks nende päritolu- või muusse vastuvõtvasse riiki. Miinimumnõuetena peab leping sätestama nõuded asjaomaste isikute keskusesse transportimise, seal viibimise ja sealt edasi toimetamise kohta. Ühtlasi nähakse ette, et lepingut või korraldust on lubatud sõlmida üksnes sellise kolmanda riigiga, mis austab rahvusvahelise õigusega kehtestatud inimõiguste norme ja printsiipe. Tagasisaatmise keskusesse ei tohi paigutada saatjata alaealisi ega alaealistega perekondi. Leppe osapooltel tuleb luua monitoorimismehhanism võetud kohustuste täitmise üle ning näha ette tagajärjed kohustuste rikkumise korral.

Eelnõuga tõhustatakse muu hulgas liikmesriikide vahelist teabe-, tagasisaatmis- ja tagasivõtualast koostööd. Liikmesriikidele seatakse kohustus algselt tagasivõtumenetlus viivitamata, kui tagasisaatmisotsus on muutunud sundtäidetavaks. Selleks kehtestab Euroopa Komisjon ühtse tagasivõtupalve vormi, mis tuleb täidetult edastada kolmanda riigi pädevale asutusele, kui tagasisaadetaval puudub tagasipöördumiseks kehtiv reisidokument.

2.2. ELi turvaliste päritoluriikide nimekirja käsitlev määrus

ELi tasandi turvaliste päritoluriikide nimekirja käsitleva eelnõuga muudetakse varjupaigamenetluse määrust nr 2024/1348 ja kinnitatakse Euroopa Liidu tasandi turvaliste

päritoluriikide nimekiri. Liikmesriikidele luuakse võimalus rakendada uue EL rände- ja varjupaigapaketi (jõustub 2026.a juunis) ettenähtud varjupaiga kiirmenetlust või piirimenetlust isikute suhtes, kes on pärit turvalistest päritoluriikidest ning määratleda turvalisena ka päritoluriigi teatud osa. Eelnõu lisaga kinnitatakse Euroopa Liidu ülene turvaliste päritoluriikide nimekiri, kuid liikmesriikidele jääb võimalus ka riiklike nimekirjade kehtestamiseks.

3. Euroopa Liidu algatuse vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele

3.1. Tagasisaatmise määrus

Eelnõu õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 79 lõike 2 punkt c, mille kohaselt on Euroopa Parlamendil ja nõukogul õigus võtta vastu meetmeid ebaseadusliku sissetrände ja ebaseaduslikult riigis elavate isikute väljasaatmise ning repatrieerimise valdkonnas. ELTL artikkel 4 lõike 2 punkti j kohaselt on tegu valdkonnaga, kus liidul ja liikmesriikidel on jagatud pädevus.

Arvestades eelnõu eesmärke ja sisu, on õiguslik alus asjakohane. Määruse vastuvõtmiseks on olemas ELTL-st tulenev pädevus ja ettepanek on kooskõlas ELTL-is sätestatud eesmärkidega.

Euroopa Liidule antud volitusi tuleb teostada kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikkel 5 lõikes 3 toodud subsidiaarsuse põhimõttega, mille kohaselt peaks EL-i tasandil võtma vastu meetmeid üksnes juhul, kui ta suudab saavutada paremaid tulemusi, kui seda suudetaks teha sekkumisega liikmesriigi tasandil.

Euroopa Komisjoni ettepanek on oma olemuselt piiriülene ja selle eesmärki ei ole võimalik saavutada üksnes liikmesriikide tasandi tegevuste kaudu. Tagasisaatmissüsteemi tõhus toimimine tervikuna on ühistes huvides ning liikmesriigid üksi ei suuda eelnõu eesmärke piisaval määral saavutada. Samas õigusnormide kehtestamine määruse vormis ei pruugi tagada veel tagasisaatmissüsteemi tõhusust. Liikmesriikidele peaks säilima piisav paindlikkus oma tagasisaatmissüsteemide kujundamisel, arvestades nii riigi geograafilist olukorda kui ka ebaseadusliku rände *modus operandi*. Eelkõige peame oluliseks laiendada põgenemisohu kriteeriume, kinnipidamise või väljasaatmise aluseid, et need võimaldaksid paremini takistada teisest rännet. Kohtule seatavad tähtjad peavad arvestama liikmesriigi kohtute sõltumatuse ja võimekusega, mistõttu peab liikmesriigil olema võimalik vastavalt juhtumi asjaoludele ja kriisiolukorras kehtestada pikemaid tähtaegu.

3.2. ELi turvaliste päritoluriikide nimekirja käsitlev määrus

Eelnõu õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 78 lõike 2 punkt d, mille kohaselt on Euroopa Parlamendil ja nõukogul õigus võtta vastu meetmeid, mis hõlmavad ühist menetlust ühetaolise varjupaiga või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja äravõtmiseks.

Arvestades eelnõu eesmärgi ja sisu, on õiguslik alus asjakohane. Määruse vastuvõtmiseks on olemas ELTL-st tulenev pädevus ja ettepanek on kooskõlas ELTL-is sätestatud eesmärkidega.

Leiame, et komisjoni ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Eelnõuga jääb liikmesriigile paindlikkus otsustada, kas ta soovib rakendada ELi rände- ja varjupaigapaketi ette nähtud piirimenetluse võimalust kokkulepitud tähtajast varem (paketi tervikuna rakendamise tähtaeg on 2026. a juuni). Samuti jääb liikmesriikidele võimalus ELi ülese turvaliste päritoluriikide nimekirja kõrval kehtestada riiklikke nimekirju.

4. Eesti seisukohad ja nende põhjendused

4.1. Eesti toetab liikmesriikide tagasisaatmis- ja tagasivõtumenetluste tõhustamist Euroopa Liidus ebaseaduslikult viibijate tagasisaatmise kiirendamiseks. Toetame tagasisaatmise mõiste laiendamist, kinnipidamise ja sissesõidukeelu kohaldamise tähtaegade pikendamist ja tagasisaadetavale koostöökohustuse kehtestamist.

Isiku tagasisaatmisotsuse täitmise puhul on määrav, kas kolmas riik, mille kodanik viibib EL-s ebaseaduslikult, teeb isiku tagasivõtmisel koostööd. Samas sõltub isiku tagasisaatmise edukus ka sellest, milliseid meetmeid saab liikmesriik isiku väljasaatmiseks, sh tema põgenemise ärahoidmiseks kohaldada. 2008. a kehtestatud tagasisaatmisdirektiiv vajab kahtlemata siseriiklike meetmete osas ajakohastamist, et vastata paremini tänastele tagasisaatmise väljakutsetele. Eeskätt toetame tagasisaatmise mõiste laiendamist, kinnipidamise ja sissesõidukeelu kohaldamise tähtaegade pikendamist, tagasisaadetavale koostöökohustuse kehtestamist.

Kehtiva tagasisaatmisdirektiivi kohaselt saab kolmanda riigi kodaniku välja saata üksnes tema kodakondsusjärgsesse riiki. Kui kolmanda riigiga on sõlmitud tagasivõtuleping, võib lisaks kodakondsusjärgsele riigile isiku tagasivõtmise eest olla vastutav riik, mis on andud isikule kehtiva viisa või elamisloa. Samas on EL-l õnnestunud sõlmida tagasivõtulepingud üksnes 15 kolmanda riigiga⁴. Seetõttu toetavad kõik liikmesriigid, sh Eesti tagasisaatmise mõiste laiendamist, et suurendada tagasisaatmisi EL-st. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga saab ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase edaspidi välja saata ka tema elukohariiki, sõltumata tagasivõtulepingu olemasolust või isiku tahtest. Lisaks on võimalik välismaalane tagasi saata turvalisse kolmandasse riiki või kolmandasse riiki, kus tema rahvusvahelise kaitse taotlus jäeti rahuldamata või millega on sõlmitud kokkulepe tagasisaatmise keskuse rakendamiseks.

Kui kolmanda riigi kodanikul puudub reisidokument või muu isikut tõendav dokument, võib tema isiku ja kodakondsuse väljaselgitamine võtta väga palju aega. Nii peavad liikmesriigid tihti kinnipidamiskeskusesse paigutatud isiku tema kinnipidamise maksimaalse tähtaja (hetkel 18 kuud) saabumise tõttu vabastama enne, kui isiku tagasivõtmisega seotud üksikasjad on õnnestunud asjaomase kolmanda riigiga kokku leppida. Eelnõu annab võimaluse isikut, kelle

⁴ Hong Kong, Makao, Sri Lanka, Albaania, Põhja-Makedoonia, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Gruusia, Pakistan, Armeenia, Aserbaidžaan, Türgi, Rohuneemesaared.

reisidokumentide saamine asjaomasest kolmandast riigist viibib või kes ei tee koostööd oma tagasisaatmisel, kinni pidada kuni 24 kuud. Jätkuvalt on isiku kinnipidamine allutatud kohtulikule kontrollile, s.t isiku kinnipidamine on lubatud üksnes juhul, kui esineb kinnipidamise alus ja muude leebemate meetmetega ei saa tagada, et isik tagasisaatmismenetlusest kõrvale ei hoia.

VSS § 26⁴ sätestab juba praegu väljasaadetava kaasaaitamiskohustuse. Praktikast on see siiski jäänud pigem deklaratiivseks nõudeks. Eelnõu järgi saavad liikmesriigid kohaldada välismaalase suhtes, kes tagasisaatmisel koostööd ei tee, sanktsioneerivaid meetmeid, nt pikendada tema sissesõidukeelu kehtivusaega. Seeläbi suurendatakse isiku enda vastutust tagasisaatmise korraldamisel ja seotakse isiku koostöökohustus selgete tagajärgedega.

Sissesõidukeeld on tõkend, mis tagab, et välismaalane, kes on rikkunud EL-i sisenemise ja/või siin viibimise nõudeid, ei saaks teatud aja jooksul EL-i naasta. Tagasisaatmisdirektiivi art 11 lg 2 kohaselt ei või tagasisaatmisotsusega kaasnev sissesõidukeelu kehtivusaeg ületada üldjuhul 5 aastat. Eelnõu lubab tagasisaadetavale kohaldada Schengeni sissesõidukeeldu kuni 10 aastat. Leiame, et see muudatus võimaldab liikmesriigil sissesõidukeelu kehtestamisel paremini võtta arvesse isikuga seotud tähtsust omavaid asjaolusid. Pikema sissesõidukeelu kohaldamise võimalikkus võib senisest paremini motiveerida isikuid ka koostööle.

4.2. Eesti eelistab, et määrus annaks liikmesriikidele õiguse täiendavaid põgenemisohu, väljasaatmise või kinnipidamise aluseid riigisisesele õigusesse lisada. Alternatiivina oleme nõus, et määruses laiendatakse põgenemisohu, väljasaatmise või kinnipidamise aluseid, et ebaseaduslikult EL-s viibivad kolmanda riigi kodanikud ei hoiaks tagasisaatmismenetluse ettevalmistamisest või tagasisaatmisotsuse täitmisest kõrvale. Kohtutele seatavad tähtajad asja läbivaatamiseks ei tohi piirata kohtu tegevuse sõltumatust ja kohtutel peab olema võimalik rakendada pikemaid tähtaegu, kui see on vajalik asja erilise keerukuse tõttu või massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras.

Rändeolukord liikmesriikides on väga erinev. Kui osades liikmesriikides (nt Vahemereäärsetes riikides) tehakse tagasisaatmisotsus eeskätt välismaalasele, kes on ebaseaduslikult EL-i sisenenud ja siin rahvusvahelist kaitset taotlenud, siis teistes, sh Eestis, kuuluvad tagasisaatmisele peamiselt EL-i seaduslikult sisenenud välismaalased, kes pole viisa või elamisloa kehtivusaja jooksul tagasi pöördunud. Meetmed, mida liikmesriik kohaldab tagasisaatmisotsuse täitmiseks, sõltuvad ka sellest, kas asjaomane liikmesriik on ebaseadusliku rände siht- või transiitriik. Seetõttu on oluline, et EL ühtne tagasisaatmissüsteem jätab liikmesriigile piisava paindlikkuse tagasisaatmisotsuse täitmisel rakendada meetmeid, mis vastavad rände olukorrale ja rände *modus operandi*le.

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 7 lõike 4 kohaselt saab liikmesriik jätta kolmanda riigi kodanikule vabatahtliku lahkumise tähtaja andmata, kui ta kujutab põgenemise ohtu. Põgenemise oht peab põhinema objektiivsetel kriteeriumidel, mille loetelu tuleb liikmesriigil

siseriiklikus õiguses sätestada. Vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõike 1 punktile a on põgenemise ohu olemasolu omakorda alus, et kolmanda riigi kodanik tagasisaatmise menetluse ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise täideviimiseks kinni pidada, kui muid leebemaid sunnimeetmeid ei ole võimalik kohaldada.

Eelnõuga muudetakse tagasisaatmisdirektiivi tänast loogikat, võimaldades vabatahtliku lahkumise tähtaja jätta andmata üksnes juhul, kui kolmanda riigi kodanik ei tee tagasisaatmismenetluses koostööd, kujutab julgeolekuohtu, on omavoliliselt lahkunud teise liikmesriiki või pole oma lahkumiskohustust tähtaegselt täitnud. Seega on isiku sundkorras väljasaatmise aluseks üksnes kaks põgenemisohu kriteeriumit: isik ei täida koostöökohustust või on põgenenud teise liikmesriiki (nn teisene ränne). Kuivõrd VSS § 7³ lg 2 kohaselt sundtäidetakse välismaalase lahkumiskohustus tema kinnipidamise teel, kitsendatakse seeläbi põgenemisohu kujutavate isikute kinnipidamise võimalusi.

Kuigi pooldame, et kolmanda riigi kodanikud lahkuksid EL-ist vabatahtlikult, peab liikmesriigil olema võimalik teisest rännet varakult ennetada ja keelduda välismaalasele, kes kujutab põgenemise ohtu, vabatahtliku lahkumistähtaja andmisest. Seda eeskätt juhtudel, kus kolmanda riigi kodaniku puhul on tuvastatud põgenemisele viitavad asjaolud mõnes muus menetluses, näiteks isik on esitanud muus menetluses (nt piirikontrollis, elamisloa menetluses) valeandmeid või võltsitud dokumente või ta on sisenenud EL-i kehtiva sissesõidukeelu alusel.

Leiame, et ka põgenemise ohu kriteeriumid on hetkel eelnõus liiga kitsalt sätestatud. Näiteks ei saaks hetkel eelnõu kohaselt põgenemisohu hindamisel arvestada asjaolu, et isikul puudub isikut tõendav dokument või ta on muust menetlusest kõrvale hoidnud (nt ta on rahvusvahelise kaitse menetluse ajal Eestist omavoliliselt lahkunud ja siis on ta Eestisse tagasi saadetud). Eelistame, et liikmesriigil säilib võimalus siseriiklikus õiguses luua täiendavaid põgenemisohu kriteeriume. Alternatiivina soovime eelnõus põgenemisohu kriteeriume täiendada.

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 1 näeb sõnaselgelt ette kaks kinnipidamise alust, mis põhinevad ühelt poolt direktiivi artikli 3 punktis 7 määratletud põgenemisohu olemasolul ja teiselt poolt asjaolul, et asjaomane isik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab seda. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-241/21 asunud seisukohale, et need kaks alust ei ole ammendavad ja liikmesriigid võivad siseriiklikus õiguses ette näha muid konkreetseid kinnipidamise aluseid lisaks kahele selles sättes sõnaselgelt ette nähtud alusele (punkt 36). Nii on liikmesriikidel praegu võimalik ebaseaduslikult riigis viibivat välismaalast kinni pidada, kui see on vajalik tema isiku tuvastamiseks või avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel, kuigi kehtiv tagasisaatmisdirektiiv neid kinnipidamise aluseid ette ei näe. Arvestades, et rände moodused on pidevalt muutumisel, võiks liikmesriikidele säilida võimalus siseriiklikus õiguses täiendavaid kinnipidamise aluseid kehtestada. See võib näiteks osutada vajalikuks rände instrumentaliseerimise olukorras, kus tavapärased meetmed ebaseadusliku rände tõkestamiseks ei piisa. Seetõttu eelistame, et määrus kehtestab isikute kinnipidamise alused avatud loeteluna.

Kohtule seatavad tähtjad asja (esialgse õiguskaitse taotluse, tagasisaatmisotsuse, sissesõidukeelu otsuse, isiku kinnipidamise) läbivaatamisel peavad arvestama liikmesriigi kohtute võimekusega tulla toime olukorras, kus riiki saabub ootamatult suur arv sisserändajaid või asja arutamisel tuleb hinnata väljasaatmise riivet isiku erinevatele põhiõigustele (nt pikaajalise elaniku väljasaatmise korral on riive isiku põhiõigustele suurem kui välismaalase puhul, kes pole eelnevalt Eestis elanud). Siseriiklik õigus näeb kaebetähtjana praegu ette 10 päeva (eelnou järgi kuni 14 päeva), kinnipidamise esmane taotlus tuleb vaadata läbi 48 tunni jooksul (eelnou järgi 15 päeva jooksul), esialgse õiguskaitse taotlus tuleb vaadata läbi viivitamata (eelnou järgi 48 tunni jooksul). Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel on kohtul õigus kuulata eelnevalt ära menetlusosalisi. Tõendite esitamist ja teiste menetlusosaliste arvamust võib nõuda üksnes juhul, kui see on võimalik esialgse õiguskaitse määru tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve oluliselt kahjustamata. Seega on Eesti halduskohtumenetluses jäetud kohtule ajaline paindlikkus ning konkreetset tähtaega esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisele ei ole ette nähtud. Sõna viivitamata tähendab küll seda, et kohus peab lahendama taotluse võimalikult kiiresti viisil, et taotleja huvid ja õigused ei saaks oluliselt kahjustada. Kui kohtule on esitatud kaebus lahkumisettekirjutuse, sissesõidukeelu otsuse või kinnipidamise peale, peab kohus Eesti õiguse kohaselt asja läbi vaatama mõistliku tähtaja jooksul (HKMS § 2 lg 2). Leiame, et kohtul peab olema võimalik asja läbivaatamise tähtaegu pikendada, kui see on vajalik asja erilise keerukuse tõttu või massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras.

4.3. Eesti toetab tagasisaatmisotsuste vastastikust tunnustamist. Eelistame, et tagasisaatmisotsuste tunnustamine toimuks Schengeni infosüsteemi tagasisaatmise hoiatusteate alusel, sest see vähendaks liikmesriikide halduskoormust.

Tagasisaatmisotsuste tunnustamine on lubatud juba praegu vastavalt nõukogu direktiivile 2001/40/EÜ⁵. Praktikas kasutavad seda võimalust siiski vähesed liikmesriigid (nt Tšehhi, Austria, Läti, Eesti). Peamise probleemkohana on välja toodud kaebemenetluse kohaldamist. Nimelt väljasaatmise vaidlustamise korral peab tagasisaatmisotsust täitev liikmesriik kohtu nõudmisel esitama kõik väljasaatmise aluseks olevad dokumendid ja asjaolud, sh korraldama kohtumaterjalide tõlkimise. See tõstab halduskoormust, mistõttu teatud juhtudel on mõistlikum teise liikmesriigi tagasisaatmisotsuse tunnustamise asemel väljastada uus tagasisaatmisotsus.

Eesti tunnustab teise liikmesriigi tehtud tagasisaatmisotsust, võttes arvesse konkreetse juhtumi asjaolusid. Leiame, et tagasisaatmisotsust võiks tunnustada ka juhul, kui tagasisaadetavale antud tähtaeg vabatahtlikuks tagasipöördumiseks ei ole möödunud ega esine põhjendatud kahtlust, et isik oma lahkumiskohustust ei täida. Kuivõrd teave tagasisaatmisotsuse peamiste elementide kohta (isikuandmed, tagasisaatmisotsuse väljastanud asutus, tagasisaatmise põhjus, lahkumiskohustuse tähtaeg, andmed isiku ohtlikkuse kohta jm) tuleb määru (EL) 2018/1860⁶ kohaselt sisestada Schengeni infosüsteemi tagasisaatmise hoiatusteatesse, on EL tagasisaatmisotsuse lisandväärtus küsitav. Halduskoormuse vähendamiseks võiks

⁵ EL Nõukogu direktiiv 2001/40/EÜ, 28. mai 2001, kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikuse tunnustamise kohta.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1860, 28. november 2018, Schengeni infosüsteemi kasutamise kohta ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks.

tagasisaatmisotsuste tunnustamine olla võimalik Schengeni infosüsteemi tagasisaatmist käsitleva hoiatusteate alusel.

4.4. Eesti ei toeta, et välismaalase, sh julgeolekuohtu kujutava isiku väljasaatmine tuleb automaatselt tagasisaatmisotsuse vaidlustamise ajaks peatada. Leiame, et see muudatus pikendab tagasisaatmisotsuste täideviimist, soodustab kohtukaebeõiguse väärkasutamist ning tõstab tagasisaatmisele kuuluvate isikute põgenemise riski.

Eelnõu artikkel 28 kohaselt tuleb tagasisaatmisotsuse täitmine peatada, kuni kaebuse esitamise tähtaeg tagasisaatmisotsuse vaidlustamiseks on möödunud (Eesti siseriikliku õiguse kohaselt on vaidlustamise tähtaeg praegu 10 päeva, eelnõu kohaselt 14 päeva) või isiku taotlus väljasaatmise peatamiseks on kohtu poolt läbi vaadatud. Viimasel juhul seatakse kohtule kohustus väljasaatmise peatamise põhjendatuse kohta teha otsus 48 tunni jooksul alates isiku taotlusest (keeruliste asjaolude korral võib eelnõu kohaselt seda tähtaega ka ületada). See muudab praegu kehtivat põhimõtet, mille kohaselt tagasisaatmisotsuse peale kaebuse esitamine ei peata isiku väljasaatmist. Praegu on väljasaatmist teostaval asutusel endal kohustus tagada, et isiku väljasaatmisega ei rikuta mittetagasisaatmise ehk *non-refoulement* põhimõtet, s.t isikut ei saadeta riiki, kus on oht, et teda piinatakse või kiustakse taga. Leiame, et eelnõus sisalduv muudatus pikendab tagasisaatmisotsuste täideviimist, soodustab kohtukaebeõiguse väärkasutamist ning tõstab tagasisaatmisele kuuluvate isikute põgenemise riski.

Asjaolu, et välismaalase väljasaatmine ei ole automaatselt peatatud, ei välista isiku õigust taotleda väljasaatmise peatamist esialgse õiguskaitse korras.

4.5. Eesti toetab väljaspool Euroopa Liitu asuvate tagasisaatmise keskuste ühtse õigusraamistiku loomist ja eelistab, et sellised koostöölepingud sõlmitakse asjaomase kolmanda riigiga Euroopa Liidu tasandil.

Eelnõu artikkel 17 reguleerib lepingute või korralduste sõlmimist kolmanda riigiga, et luua tema territooriumil tagasisaatmise keskus EL-ist tagasi- või väljasaadetud kolmandate riikide kodanike ajutiseks vastuvõtmiseks ja/ või transiidiks nende päritolu- või muusse vastuvõtvasse riiki. Nähakse ette, et lepingut või korraldust on lubatud sõlmida üksnes sellise kolmanda riigiga, mis austab rahvusvahelise õigusega kehtestatud inimõiguste norme ja printsiipe. Tagasisaatmise keskusesse ei tohi paigutada saatjata alaealisi ega alaealistega perekondi. Leppe osapooltel tuleb luua monitoorimismehhanism võetud kohustuste täitmise üle ning näha ette tagajärjed kohustuste rikkumise korral.

Liikmesriigid on varasemates aruteludes pooldanud innovatiivseid lahendusi, sh tagasisaatmiste keskuste loomist väljaspool Euroopa Liitu, et vähendada ebaseadusliku rände survet EL-i ja tõhustada tagasisaatmist. Mitmete liikmesriikide hinnangul võib hirm keskuste saatmise ees motiveerida tagasisaadetavaid kohe alguses oma kodakondsusjärgsesse riiki tagasi pöörduma. Ka komisjon näeb keskusi pigem viimase abinõuna, kuhu saadetakse vaid need kolmanda riigi kodanikud, kelle suhtes on tehtud lõplik tagasisaatmisotsus (s.t tagasisaatmisotsuse vaidlustamise võimalused on lõppenud) ja kes keelduvad koostööst oma

tagasisaatmise korraldamisel. Kuigi konkreetset kolmandat riiki, mis oleks tagasisaatmise keskuse loomisest huvitatud, pole aruteldes välja toodud, on mitmed liikmesriigid siiski leidnud, et sellised tagasisaatmiskeskused peaks jääma võimalikult kaugemale EL välispiiridest. See tagaks, et tagasisaadetavad ei siseneks uuesti ebaseaduslikult EL-i.

Sarnaselt teiste liikmesriikidega leiame, et tagasisaatmise keskused on vajalik meede EL liikmesriikide sisejulgeoleku tagamiseks. Isikute kiirem tagasisaatmine aitab vähendada juhtumeid, kus ebaseaduslikult EL-is viibivad kolmandate riikide kodanikud panevad siin toime kuritegusid, radikaliseeruvad või satuvad ise ekspluateerimise või ärakasutamise ohvriks. Samas võib eeldada, et sellise keskuse loomine ja ülalpidamine on väga kulukas ning selle haldamine võib väikeriikide jaoks käia üle jõu. Lisaks ei pruugi väiksematel riikidel olla piisavalt välispoliitilist mõju, et kolmanda riigiga kokkuleppeid keskuse rajamiseks sõlmida. Seetõttu eelistame, et tagasisaatmise keskused luuakse EL tasandil.

4.6. Toetame, et määruse nõudeid ei pea kohaldama kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellele on väljastatud sisenemiskeelu otsus või kes on kinni peetud seoses EL välispiiri ebaseadusliku ületamisega. Eesti leiab, et eelnõu reguleerimisalast peavad jääma välja ka need normid, mis puudutavad kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist või väljaandmist karistusõiguse alusel.

Kehtiva tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel õigus jätta direktiivi nõuded kohaldamata kolmanda riigi kodaniku suhtes,

- kellele on väljastatud sisenemiskeelu otsus või kes on kinni peetud seoses EL välispiiri ebaseadusliku ületamisega (punkt a);
- kellele on mõistetud tagasisaatmine või väljasaatmine kriminaalkaristusena või selle tagajärjena või ta kuulub väljaandmisele (punkt b).

Vastavalt eelnõu artikli 3 lõikele 1 on tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 punkti a erisus jätkuvalt lubatud. Samas puudub eelnõus selge norm, et karistusõiguslikud väljasaatmised ja väljaandmised võivad jääda liikmesriigi siseriikliku õiguse reguleerimisalasse. Kuigi karistusõiguse ja kriminaalmenetluse normid kuuluvad põhimõtteliselt liikmesriikide pädevusse, võib liidu õigus seda õigusvaldkonda siiski mõjutada. Nii on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et vaatamata asjaolule, et tagasisaatmisdirektiiv ei välista liikmesriikide karistusõiguslikku pädevust ebaseadusliku sisserände ja ebaseadusliku riigis elamise valdkonnas, peavad liikmesriigid kohandama oma selle valdkonna õigusakte, et tagada liidu õiguse järgimine. Liikmesriigid ei tohi kohaldada karistusõigusnorme, mis võiksid ohustada direktiivi eesmärgi ja võtta seega direktiivilt selle kasuliku mõju⁷.

Eelnõu eesmärk on reguleerida kolmanda riigi kodaniku haldusõiguslikku tagasisaatmist. Seetõttu leiame, et normid, mis puudutavad kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist või väljaandmist karistusõiguse alusel, peavad jätkuvalt kuuluvama siseriikliku õiguse reguleerimisalasse.

⁷ Vt täpsemalt Euroopa Kohtu 6. detsembri 2011 otsus kohtuasjas C-329/11, Alexandre Achughbabian vs Préfet du Val-de-Marne, ECLI:EU:C:2011:807, punkt 33.

4.7. Toetame liikmesriikidele võimaluse loomist rakendada varjupaiga kiirmenetlust või piirimenetlust isikute suhtes, kes on pärit turvalistest päritoluriikidest ning määratleda turvalisena ka päritoluriigi teatud osa. Peame oluliseks, et Euroopa Liidu üleste turvaliste päritoluriikide ja turvaliste kolmandate riikide nimekirjade kõrval jääb liikmesriikidele võimalus riiklike nimekirjade kehtestamiseks, et tagada vajalik paindlikkus eri rändevoogudega toimetulekuks. Oluline on tagada Euroopa Liidu ülese turvaliste riikide nimekirja regulaarne hindamine ja vajaduse korral muutmine.

Euroopa Komisjoni esitatud turvaliste kolmandate riikide määruse eelnõuga⁸ muudetakse varjupaigamenetluse määrust nr 2024/1348⁹ ja antakse liikmesriikidele võimalus rakendada varem määruse teatud sätteid: kohaldada varjupaiga kiirmenetlust või piirimenetlust isikute suhtes, kes on pärit turvalistest päritoluriikidest (st nendest riikidest pärit varjupaigataotluste rahuldamise määr EL-is on 20% või vähem) ning määratleda turvalisena päritoluriigi või turvalise kolmanda riigi teatud osa või teha erandid kindlate isikute kategooriatele. Lisaks soovitakse eelnõuga kinnitada EL-i tasandi turvaliste kolmandate riikide nimekiri. See võimaldaks EL-i riikidel menetleda nende kodanike asüülitootlusi kiiremini, kuna on olemas eeldus, et neil taotlustel ei ole alust. Euroopa Komisjon on teinud eelnõu lisas ettepaneku kuulutada turvalisteks päritoluriikideks Kosovo, Bangladesh, Kolumbia, Egiptus, India, Maroko ja Tuneesia. Komisjon leiab, et turvalisteks päritoluriikideks saab üldisemalt pidada ka EL-i kandidaatriike, kes peavad liitumisprotsessis täitma õigusriigi nõudeid. EL-i kandidaatriike saaks nimekirjast välistada üksnes teatud tingimustel: jätkuva relvakonflikti korral, juhul kui EL Nõukogu on selle riigi suhtes kehtestanud sanktsioonid või juhul kui EL-i ülene varjupaigataotluste rahuldamise määr on kõrgem kui 20%. Komisjon on ettepaneku riikide turvaliste päritoluriikide nimekirja arvamise kohta teinud tuginedes EL Varjupaigaameti, liikmesriikide, UNCHR ja EL välisteenistuse infole ja analüüsile. EL-i turvaliste riikide nimekirja saab edaspidi läbi vaadata ja seda täiendada. Riigi saab nimekirjast ka eemaldada, kui ta ei vasta enam tingimustele. Kuivõrd riigi turvaliseks päritoluriigiks tunnistamine ei tähenda, et riik on turvaline kõigi selle riigi kodanike jaoks, siis peavad liikmesriigid vastavalt kehtivale varjupaigaõigusele jätkuvalt tagama iga varjupaigataotluse individuaalse hindamise (st ka varjupaiga kiirmenetluse ja piirimenetluse rakendamise korral). Siiski annab määrusega kavandatav muudatus võimaluse teatud riikidest pärit isikute puhul varjupaigataotluste põhjendatuse hindamise kiirendamiseks, mis aitab kiirendada ka tagasisaatmisotsuste tegemist.

Eesti saab määruse eelnõu ettepanekuid toetada, kuna see annab lisapaindlikkust liikmesriikidele, kus on palju varjupaigataotlejaid ja kes soovivad EL-i rände- ja varjupaigapaketi piirimenetluse võimalust varem rakendada (paketi üldine rakendamise tähtaeg on 2026. a juuni). Kuna Eestile ei ole praegu suurt rändesurvet, siis ei pea me varjupaigapaketi piirimenetluse varasemat rakendamist vajalikuks. Positiivne on, et EL-i ülese nimekirja kõrval jääb liikmesriikidele jätkuvalt võimalus kehtestada ka riiklikke turvaliste päritoluriikide

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse varjupaigamenetluse määrust nr 2024/1348 ja kinnitatakse Euroopa Liidu tasandi turvaliste päritoluriikide nimekiri.

⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL.

nimekirju. Eestis on praegu välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) kohaselt võimalik kehtestada nimekiri PPA peadirektori käskkirjaga, mille tulemusel kuuluvad hetkel turvaliste riikide nimistusse Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina (v.a. Serblaste Vabariik), Gruusia (v.a. Abhaasia ja Lõuna-Osseetia), Kosovo, Montenegro, Põhja-Makedoonia ning Serbia.

5. Mõjude hindamise kokkuvõte

5.1. Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Olulised sotsiaalsed ja demograafilised mõjud Eestile puuduvad kuna hetkel on otsene rändesurve Eestile väike ja tagasisaatmise määr kõrge. Schengeni liikmesriigina võivad meile tekkida kaudsed mõjud kui teised liikmesriigid ei suuda ebaseaduslikku rännet piisavalt tõhusalt tõkestada ja tagasisaatmisi kiirendada.

Eesti lahkumisettkirjutuste statistika, sh toetatud tagasipöördumiste arv:

	Sundtäidetava lahkumisettkirjutuse alusel riigist lahkunud	Vabatahtliku lahkumisettkirjutuse tähtaja jooksul riigist lahkunud	Toetatud vabatahtliku lahkumise raames riigist lahkunud isikud
2018	155	666	45
2019	208	1000	132
2020	108	989	129
2021	104	1089	40
2022	111	971	43
2023	170	863	93
2024	142	633	46

5.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele

2023. aastal tehti EL-is 488 000 tagasisaatmisotsust, 2024. aastal 441 772 otsust. Samas otsuste täitmisele pööramise % on olnud väga madal: 2020 ja 2021 aastal 25%. Alates 2022. aastast on see olnud isegi madalam kui 20%. Peamiseks põhjuseks on 3. riikide koostöö puudumine isiku tuvastamisel ja neile reisdokumentide hankimisel. Samas väga tihti ei suudeta otsust täitmisele pöörata ka põhjustel, mis tulenevad siseriiklikust õigusest. Näiteks mitmed liikmesriigid on tagasisaatmisdirektiivist tulenevaid nõudeid oluliselt kitsendanud (nt isiku väljasaatmine peatatakse kogu kohtumenetluse ajaks, isiku kinnipidamine on võimalik väga lühist aega). Eesti tagasisaatmiste keskmine määr 2024. a oli 92%. Eeskätt tuleneb kõrge määr sellest, et enamik ebaseaduslikult riigis viibivatest isikutest täidavad vabatahtlikult oma lahkumiskohustuse või nad on pärit riikidest (Kasahstan, Usbekistan, Moldova), millega Eestil on hea tagasivõtualane koostöö.

Euroopa Liidus ebaseaduslikult viibivate välismaalaste kiire tagasisaatmine nende päritoluriiki, on keskne osa Euroopa Liidu jõupingutustest vähendada ebaseaduslikku sisse- ja läbirännet ning tõhustada inimkaubanduse ja inims mugeldamise vastu võitlemist. Seetõttu avaldavad eelnõuga tehtavad muudatused, mille eesmärgiks on tagasisaatmis- ja tagasivõtumenetluste tõhustamine, positiivset mõju kogu EL siseturvalisuse tagamisele.

Eelnõuga nähakse ette erinormid nende kolmandate riikide kodanike, kes kujutavad ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, tagasisaatmisel. Meetmed nagu vabatahtliku lahkumistähtaja andmata jätmise, kohustuslik kinnipidamine ja sissesõidukeelu kohaldamine tagavad, et kriminaalse taustaga kolmanda riigi kodanikud väljasaatmismenetluse ajal ei põgene ega saa väljasaatmise korral uuesti EL-i tagasi pöörduda.

Tihti ei ole isiku tagasisaatmine võimalik, sest tema kodakondsusjärgne riik ei tee isiku tagasivõtmisel, sh talle reisidokumendi väljastamisel koostööd. Tagasisaatmiste definitsiooni laiendamine ja näiteks tagasisaatmiste keskuste loomise võimaldamine annab senisest paindlikuma võimaluse isikute tagasisaatmiseks. Tagasisaatmis- ja tagasivõtumenetluse omavaheline parem sidustamine annab võimaluse saada parem ülevaade EL liikmesriikide esitatud tagasivõtupalvetest ning ühendada liikmesriikidega jõud, et survestada kolmandaid riike koostööle. Kui seni on liikmesriigid pidanud isikuandmete edastamisel kolmandale riigile tuginema komisjoni tõlgendusele, et isikute tagasisaatmine on EL avalikes huvides, mis õigustab erisuse tegemist isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 nõuetest, siis eelnõuga sätestatakse selged reeglid andmete edastamisel kolmandale riigile. Seeläbi tagatakse, et kolmanda riigiga koostöö isiku tagasivõtmisel on kooskõlas andmekaitse reeglitega.

5.3. Mõju põhiõigustele

EL tagasisaatmispoliitika kujundamise lähtealuseks on rahvusvahelise õiguse põhimõte, et riigil on õigus kontrollida välismaalaste riiki saabumist, riigis viibimist ja vajadusel tagada nende riigist lahkumine sunni kohaldamisega¹⁰. Samas meetmed, mida välismaalase suhtes tema väljasaatmiseks kohaldatakse, peavad arvestama isiku põhiõigusi. Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Riive õigustamiseks tuleb kaaluda, kas eesmärk vältida ebaseadusliku rände ebasoovitavaid mõjusid Euroopa Liidu avalikule korrale või riigi julgeolekule kaalub üles isiku muu põhiõiguse.

Kohustus austada isiku põhiõigusi on sätestatud eelnõu artiklis 5. Enne isiku tagasisaatmist peavad liikmesriigid veenduma, et isiku tagasisaatmisel austatakse *non-refoulement* põhimõtet ja isikul oli juurdepääs rahvusvahelisele kaitsele. Eelnõu ei välista haavatavate isikute tagasisaatmist. Küll tuleb tagasisaatmismenetluse läbiviimisel arvestada haavatavate isikute erivajaduste, sh lapse parimate huvidega.

¹⁰ Nt: Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.05.1985 otsus Abdulaziz, Cabales and Balkandali vs Ühendkuningriik; Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.06.1996 otsus Amuur vs Prantsusmaa; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.07.2005 otsus N. vs Soome.

Euroopa Põhiõiguste Harta sätestab igaühele õiguse heale haldusele ning tõhusale õiguskaitsevahendile. Eelnõuga on neid üldpõhimõtteid täpsustatud. Nii toob eelnõu artikkel 24 välja, millist teavet tuleb tagasisaadetavale tagasisaatmismenetluse läbiviimisel anda. Samuti sätestab eelnõu artikkel 26 liikmesriikide kohtutele kohustuse tagasisaatmisega seonduvad asjad *ex nunc* (otsuse õiguspärasust hindama kohtuotsuse tegemise aja seisuga) läbi vaadata. Seeläbi tagatakse, et tagasisaadetavad on paremini informeeritud oma õigustest ja kohustustest ning meetmed, mida isiku suhtes kohaldatakse, on allutatud kohtulikule kontrollile.

5.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Eelnõu ei muuda olulisel määral Eesti tänast tagasisaatmissüsteemi ega laienda ebaseaduslikult riigis viibivale kolmandale riigi kodanikule ettenähtud tagatist.

Eelnõuga kavandatud muudatused võivad siiski tõsta halduskoormust. Eeskätt kaasneb täiendav koormus Politsei- ja Piirivalveametile, kes peab eelnõu vastuvõtmisel lisaks tagasisaatmisotsusele hakkama ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele väljastama Euroopa Liidu tagasisaatmisotsust ning hankima vajalikud andmed ja dokumendid tagasisaatmisotsuse tunnustamise korral. Halduskoormust tõstab tagasivõtupalve esitamise kohustus kõigi isikute puhul, kellel puudub reisidokument. Samuti võib suureneha halduskohtute töökoormus, kuivõrd eelnõu seab konkreetseid tähtjaid tagasisaatmisotsuse peale esitatud kaebuse ja esialgse õiguskaitse kohaldamise taotluse läbivaatamiseks ning kinnipidamise kohtulikuks kontrolliks. Tegelik halduskoormuse suurenemine sõltub otseselt ebaseadusliku sisserände surve, liikmesriikide vahel toimuvast teisesest rändest ja sellest, kas läbirääkimiste käigus leitakse halduskoormust vähendavaid lahendusi (näiteks EL-i tagasisaatmisotsuse väljastamise asemel Schengeni infosüsteemi tagasisaatmise hoiatusteadete kasutamine; kohtute võimekusega paremini arvestavad tähtjad kaebuse ja esialgse õiguskaitse taotluse läbivaatamisel ning isiku kinnipidamise kohtuliku kontrolli puhul).

Tagasisaatmisele kuuluvate isikute andmeid töödeldakse Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogus, sissesõidukeelu andmed sisestatakse riiklikusse sissesõidukeelu registrisse. Arvestades, et eelnõu reformib seniseid tagasisaatmisdirektiiviga kehtestatud õigusnorme ja sätestab statistika esitamise kohustuse, kaasnevad eelnõuga tõenäoliselt IT-arenduste tegemisega seonduvad kulud.

Eelnõu tegevuste rakendamiseks on liikmesriikidel võimalik kasutada Euroopa Varjupaiga- ja Rändefondi vahendeid.

Eelnõuga ei kaasne tulusid avalikule sektorile.

6. Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Eesti seisukohtade väljatöötamisse olid kaasatud Välisministeeriumilt, Justiits- ja Digiministeeriumilt, Politsei- ja Piirivalveametilt, Riigikohtult, Eesti Punaselt Ristilt ning Rahvusvaheliselt Migratsiooniorganisatsioonilt (IOM). Arvamused laekusid kõigilt nimetatud asutustelt ja organisatsioonidelt ning kajastuvad üksikasjalikult seletuskirja lisana 1 esitatud Kaasamistabelis.