

Seletuskiri

I Sissejuhatus

Siseministri käskkirja „Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tegevusmeetme 3.2. „Väljasaatmiste vaatlemine“ toetuse andmise tingimused“ (edaspidi *TAT*) alusel antava toetusega suurendatakse siseturvalisuse valdkonna suutlikkust. Toetuse andmise tingimuste käskkirja alusel toetatavad tegevused toetavad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (edaspidi *AMIF*) poliitikaeesmärgi „aidata kaasa rändevõogude tõhusale haldamisele ning ühise varjupaigapoliitika ja ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja arendamisele vastavalt asjaomasele liidu *acquis*’le ning järgides täielikult liidu ja liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised nad on“ ning erieesmärgi nr 3 „aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides“ täitmist.

TATi tegevuste elluviijaks on Eesti Punane Rist (edaspidi *EPR*). Tegevusi toetatakse perioodil 01.04.2024–31.10.2029. TAT eelarve on 443 100 eurot, sellest AMIF toetus on 75% (332 325 eurot) ning riiklik kaasfinantseering on 25% (110 775 eurot).

TAT eelnõu väljatöötamiseks loodi siseministri käskkirjaga töörühm, kuhu kuulusid teenistujad Siseministeeriumi (edaspidi *SiM*) erinevatest struktuuriüksustest ning Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) esindajad. Eelnõu on koostanud SiM välisvahendite osakonna nõunik Martin Eber (tel 612 5180, martin.eber@siseministeerium.ee) koostöös asjaomaste partneritega. Käskkirja juriidilise ekspertiisi on teinud SiM õigusosakonna õigusteeninduse valdkonnajuht Merje Joll (tel 612 5235, merje.joll@siseministeerium.ee).

TAT on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs käesoleva seletuskirja IV osas.

II Käskkirja sisu

AMIFi 2021–2027 vahendite kasutamise aluseks on 10. oktoobri 2022. a otsusega nr C(2022)7201 Euroopa Komisjoni kinnitatud „Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakenduskava perioodiks 2021–2027“ (edaspidi *rakenduskava*), mis on koostatud arvestades Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1147¹ toodud nõudeid.

Rakenduskava viiakse ellu „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse“ (edaspidi *ÜSS2021_2027*) § 1 lõike 1 punkti 1 alusel. ÜSS2021_2027 § 48 kohaselt on SiM AMIFi korraldusasutuseks (edaspidi *KA*), rakendusasutuseks (edaspidi *RA*) ja rakendusüksuseks (edaspidi *RÜ*). Vastavalt ÜSS2021_2027 § 10 lõikele 2 ja kooskõlas lõikega 4 võib SiM rakenduskavas ja ÜSS2021_2027 § 47 lõike 1

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1147, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond. – ELT L 251, 15.7.2021, lk 1–47

alusel koostatud rahastamiskava eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks koostada meetme rakendamiseks TATi ning määrata selle elluviija. TAT sisaldab eesmärkide ja tegevuste kirjeldust, eelarvet, tulemusi, toetatavate tegevuste sihtrühma, seost Eesti riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ (edaspidi „Eesti 2035“) sihtide ja arengukavade eesmärkidega ning rakendamise tingimusi.

TAT sisaldab 14 punkti:

1. punkt „Reguleerimisala ja seosed Eesti riigi eesmärkidega“;
2. punkt „Toetatav projekt ja eesmärgid“;
3. punkt „Rügiabi“
4. punkt „Tulemused ja näitajad“;
5. punkt „Projekti eelarve“;
6. punkt „Korraldusasutus, rakendusasutus, rakendusüksus“;
7. punkt „Kulude abikõlblikkus“;
8. punkt „Toetuse maksmise tingimused ja kord“;
9. punkt „Elluviija õigused ja kohustused“;
10. punkt „Aruandlus“;
11. punkt „TATi muutmine“;
12. punkt „Finantskorrektsiooni tegemise alused ja kord“;
13. punkt „Vaiete lahendamine“;
14. punkt „Rakendussätted“.

Punkt 1 „Reguleerimisala ja seosed Eesti riigi eesmärkidega“

Punktis 1 sätestatakse meetme nimetus, TATi seosed „Eesti 2035“ sihtidega ja teiste vastavate strateegiliste dokumentidega. TAT on seotud AMIFi erieesmärgiga nr 3.

TATi vajalikkuse põhjendus

Peamine valdkondlik arengukava, mis hõlmab siseturvalisuse eesmarke, on Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (edaspidi *STAK*). *STAK* on töötatud välja tihedas koostöös kõigi asjaomaste valdkondlike partnerite ja sidusrühmadega ning *STAK*i koostamisel on võetud arvesse seotud Eesti Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) poliitikavaldkondi ja eesmarke. *STAK*i kohaselt on Eesti rändepoliitika peamine eesmärk hõlbustada Eestisse sisenemist välismaalastele, kes pakuvad ühiskonnale suurt lisaväärtust ning kelle riigis viibimine on kooskõlas avalike huvide, *EL* õiguse ja põhivabadustega.

Eesti täidab AMIFi eesmärki, mille kohaselt on oluline aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides.

Käskkirjaga reguleeritakse ÜSS2021_2027 § 1 lõike 1 punktis 3 nimetatud AMIFi rakenduskava erieesmärgi „aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides“ ja ÜSS2021_2027 § 47 lõike 1 alusel koostatud rahastamiskava meetme tegevuse 3.2 „Väljasaatmiste vaatlemine“ elluviimiseks toetuse andmise ja kasutamise tingimusi ja korda.

Käskkirjaga panustatakse „Eesti 2035“ riigivalitsemise siht D) „Parandame riigi rahvusvahelist positsiooni ja tagame julgeoleku ning turvalisuse rahvusvahelise kaitse saajate

vastuvõetusüsteemi arendamise ning tõhusa migratsioonijärelevalve ja põhiõigusi järgiva tagasisaatmispoliitika elluviimisega“ eesmärkide saavutamise ja Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 alaeesmärgi 4.4 „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika“, mis tasakaalustatud rändepoliitika tegevussuunana seab eesmärgiks põhiõigusi järgiva tagasisaatmispoliitika elluviimise, eesmärkide saavutamisele.

Selleks plaanitakse TATi raames tagada, et väljasaatmiste vaatlemisi teostaksid koolitatud spetsialistid ja väljasaatmiste vaatlemissüsteemi arendataks järjepidevalt. Tegevuste elluviimise tulemusena on täidetud Eesti riigi EL õigusest tulenev kohustus luua ja käigus hoida väljasaatmiste jälgimissüsteemi.

TATis kasutatakse läbivalt mõisteid „tagasisaatmine“ ja „väljasaatmine“. Tagasisaatmine on üldmõiste, mis hõlmab nii seadusliku aluseta riigis viibiva välismaalase vabatahtlikku tagasipöördumist talle ettenähtud tähtaja jooksul kui ka lahkumiskohustuse sundtäitmist. Väljasaatmine on väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi VSS) § 5 kohaselt väljasõidukohustuse sunniviisiline täitmine.

Tõhus tagasisaatmispoliitika on kõikehõlmava rändehalduse oluline osa. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. a direktiiv 2008/115/EÜ, millega on kehtestatud ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (edaspidi *tagasisaatmisdirektiiv*), kohustab liikmesriike looma väljasaatmise jälgimissüsteemi². Väljasaatmiste vaatlemise eesmärgiks on muuta väljasaatmismenetlus läbipaistvamaks ja seeläbi tagada väljasaadetavate põhiõiguste ning väärkuse parem kaitse.

Euroopa Põhiõiguste Ameti raport³ toob välja, et Euroopa Liidu liikmesriikides on erinevad asutused või organisatsioonid vastutavad välismaalaste väljasaatmiste vaatlemise eest. Seejuures 2022. aastal puudus sõltumatu väljasaatmiste jälgimissüsteem neljas liikmesriigis (Austrias, Saksamaal, Irimaal ja Rootsis), mõnedes liikmesriikides piirduti vaid tagasisaatmiseelsete tegevuste vaatlemisega.

Eestis on välismaalaste väljasaatmiste vaatlemisele esitatavad nõuded sätestatud VSSi §-s 6⁴. Selle kohaselt on välismaalaste väljasaatmise vaatluse eesmärk jälgida välismaalase väljasaatmise läbiviimisel menetlusnõuete järgimist ning anda Siseministeriumile arvamusi ja soovitusi väljasaatmise läbiviimise kohta. Välismaalase väljasaatmise vaatlust teostav asutus või eraõiguslik juriidiline isik peab olema usaldusväärne ja omama välismaalase väljasaatmise korraldamise seaduslikkuse hindamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Usaldusväärse kriteeriumi puhul hinnatakse asutuse või eraõigusliku juriidilise isiku kogemusi, tema koostöövõrgustikku riigisisel ja rahvusvahelisel tasandil ning senise tegevuse tulemuslikkust ja õiguspärasust.

Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel (edaspidi *tagasisaatmise käsiraamat*), toob välja, et tagasisaatmisdirektiivi artikli 8 lõikes 6 sätestatud väljasaatmiste vaatlemise süsteem peab hõlmama liikmesriikide kogu tegevust, mis on seotud väljasaatmisega, alates lahkumise ettevalmistamisest kuni vastuvõtmiseni naasmisriigis või väljasaatmise ebaõnnestumise korral kuni naasmiseni lähtepunkti. See ei hõlma tagasipöördumise järgset jälgimist, s.t jälgimist pärast seda, kui tagasipöörduja on kolmandas riigis

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98), artikkel 8 lg 6. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

³ Overview on forced return monitoring systems. Kättesaadav: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-forced-return-monitoring-overview_en.pdf

vastu võetud⁴.

Alates 2011. aastast on Eestis välismaalaste väljasaatmisi vaadelnud EPR, kellega on Siseministeerium sõlminud koostööleppe VSS § 6⁴ lõike 2 alusel. EPRi vastavust VSS § 6⁴ lõikes 3 sätestatud nõuetele on hinnatud koostöökokkuleppe seletuskirjas. Selles on välja toodud, et vaatleja usaldusväarsuse hindamisel tuleb arvestada tema kogemusi, toimiva koostöövõrgustiku olemasolu siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil ning senise tegevuse tulemuslikkust ja õiguspärasust ning võimekust talle antud ülesannet täita.

EPR rahvusvahelise humanitaarorganisatsioonina on viimase 13 aasta jooksul üles ehitanud tõhusa väljasaatmiste vaatlemise süsteemi, mis hõlmab kõiki väljasaatmise etappe. Kui tegevuse algaastatel piirduti pigem Eestisest väljasaatmiste vaatlemistega, siis 2021. aastal vaadeldi juba 30 ja 2023. aastal 53 väljasaatmist sihtriigini. Vaatlemissüsteemi arenemist näitab ka asjaolu, et tänaseks on kaks EPRi vaatlejat läbinud koolitused, mis annavad neile õiguse vaadelda Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (edaspidi *Frontex*) tagasisaatmisoperatsioone või tagasisaatmisega seonduvaid sekkumisi.

EPR on oma tegevuses lähtunud Rahvusvahelise Punase Risti Liikumise põhimõtetest: inimlikkus, erapooletus, neutraalsus, sõltumatus, vabatahtlikkus, ainus, ülemaailmsus⁵ ja isiku põhiõigused. Kõik need aspektid on olulised välismaalase väljasaatmismenetluse jälgimisel, et tagada humanne ning isiku individuaalsust arvestav tagasipöördumismenetlus. Eeskätt on EPRi kõrgendatud tähelepanu all olnud haavatavad isikud (nt alaealised, perekonnad, puudega isikud, rasedad, inimkaubanduse ohvrid).

EPR-l on rahvusvahelise Punase Risti liikumise osana lai harukontorite võrgustik üle maailma ning tihedad koostöösidemed Eesti valitsusasutustega. EPRi senise tegevuse tulemuslikkuse ja õiguspärasuse kohta annavad kinnitust mittetulundusühingu varasemate majandusaastate aruanded. Muuhulgas kontrollib EPRi põhikirja täitmist ja majandustegevust EPRi Kongressil valitud 3-liikmeline sõltumatu revisjonikomisjon.

Välismaalaste vaatlemissüsteemi tõhustust hinnatakse Schengeni hindamiste raames. Liikmesriikide, Euroopa Komisjoni, Euroopa Põhiõiguste Ameti (edaspidi *FRA*) ja Frontexi esindajatest koosnev hindamismeeskond on 2018. ja 2023. aastal leidnud, et Eesti väljasaatmiste vaatlemise süsteem vastab tagasisaatmisdirektiivi nõuetele. Ka FRA 2022. aastal läbiviidud hinnang 27 liikmesriigi väljasaatmiste vaatlemissüsteemidele ei too Eesti puhul välja murekohti. Küll rõhutatakse selles väljasaatmiste vaatlemissüsteemide järjepideva rahastamise olulisust, mistõttu peaksid FRA hinnangul sõlmitavad lepingud olema pikaajalised ning vaatlemise rahastamisel tuleks kasutada erinevaid rahastusallikaid⁶.

2022. aastal vaatles EPR 31 väljasaatmist, millest 15 puhul vaadeldi väljasaatmisprotsessi kuni väljasaadetavate sihtriigi pädeva asutuse esindajale üleandmiseni. Kokku hõlmas vaatlemine 40 väljasaadetavat, kellest haavatavate isikute gruppi kuulusid 10 välismaalast. 2021. aastal viidi läbi 57 väljasaatmise vaatlemist (66 väljasaadetut), millest 6 puhul vaadeldi ka PPA tegevusi vastuvõtva riigi territooriumil. Seega on aastate võrdluses oluliselt suurenenud nende vaatlemiste arv, mis hõlmavad tervet väljasaatmisprotsessi.

2023. aastal vaatles EPR 53 väljasaatmist, millest 25 puhul vaadeldi ka PPA tegevusi vastuvõtva

⁴ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat (ELT L 339, 19.12.2017, lk 119). Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

⁵ <https://redcross.ee/pohimotted>

⁶ [Forced return monitoring systems – 2023 update | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/forced-return-monitoring-systems-2023-update/)

riigi territooriumil.

Rändevood on pidevalt muutumises, mistõttu on väga keeruline prognoosida väljasaadetavate arvu järgnevateks aastateks. 2022–2023 aasta andmete põhjal on siiski väljasaadetavate arv Eestis püsinud stabiilsena.

Punkt 2 „Toetatavad projektid ja eesmärgid“

TATi punktis 2 nimetatud tegevused on kooskõlas järgmiste AMIFI määruse II lisas toodud meetmete tegevustega: tagada liidu *acquis* ja poliitiliste prioriteetide ühetaoline kohaldamine seoses taristu, menetluste ja teenustega, toetada integreeritud ja kooskõlastatud käsitust tagasisaatmise haldamisele liidu ja liikmesriikide tasandil ning tõhusa, väärika ja kestliku tagasisaatmise suutlikkuse arendamisele ning vähendada ebaseadusliku rände stiimuleid, kolmandate riikidega tehtava koostöö ning nende suutlikkuse tugevdamine seoses tagasivõtmise ja kestliku tagasipöördumisega.

Punkt 2 viitab ka ÜSS2021_2027 § 2 punkt 7 mõistes Riigikogu poolt riigi pikaajalises arengustrateegias kinnitatud strateegiliste sihtide ja aluspõhimõtete täitmisele. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2021/1060⁷ artiklis 9 on sätestatud horisontaalsed põhimõtted, millega tuleb tegevuste elluviimisel arvestada. Tegevuste elluviimisel austatakse põhiõiguseid, sealhulgas andmekaitse, sooline võrdõiguslikkus, mittediskrimineerimine, rahvusvaheline kaitse ning haavatavate isikute, sealhulgas laste ja puuetega isikute erivajadused. TATi koostamisel on arvestatud EL põhiõiguste hartas ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonis sätestatuga.

Nimetatud põhimõtete hoidmist ja „Eesti 2035“ sihtide saavutamist soolist võrdõiguslikkust, võrdseid võimalusi ja ligipääsetavust toetaval moel jälgitakse järgmiste „Eesti 2035“ näitajatega: "Soolise võrdõiguslikkuse indeks", millesse panustatakse soolise võrdõiguslikkuse alase teadlikkuse tõstmise tegevustega; „Hoolivuse ja koostöömeelsuse mõõdik“, millesse panustatakse võrdse kohtlemise alase teadlikkuse tõstmisega ja „Ligipääsetavuse näitaja“, millesse panustatakse erivajadusega inimestele ligipääsetavuse tagamisega füüsilisele ja virtuaalsele keskkonnale ning kommunikatsioonile.

Projekti ettevalmistamisel, rakendamisel, seires, aruandluses ja hindamisel lähtutakse ja edendatakse meeste ja naiste võrdõiguslikkust ning arvestatakse soolise aspekti ja sooküsimuste lõimimisega. Projektides toimuvate koolituste raames kogutakse vajalikku infot osalejate soo ja vanuse kohta. Kui see toetab EPRI töötajatele koolitustel antavat põhiinfot, jagatakse muuhulgas teadmisi soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise, sh ligipääsetavuse, teemadel.

Projekti „Väljasaatmiste vaatlemine“ tegevuste eesmärk on jälgida, et seadusliku aluseta riigis viibivate välismaalaste kiireks, õiguspäraseks ja kestlikuks tagasisaatmiseks on rakendatud tõhusaid ja isiku põhiõigusi järgivaid meetmeid VSSI § 6⁴ lõike 1 kohaselt. Võrdse kohtlemise seire toimub koolitustegevustes osalemise kaudu, mille raames kogutakse detailset infot osalejate vanuse ja soo kohta. EPRI poolt läbiviidavate koolituste puhul arvestatakse ka ruumide ligipääsetavusega.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2021. a määruse (EL) 2021/1060 artiklis 9 punktis 4 on

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid.

sätetatud, et fondide eesmärkide saavutamiseks tegutsetakse mh kooskõlas „ei kahjusta oluliselt“ (edaspidi *DNSH*) põhimõttega.

DNSH hindamiskriteeriumid tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2020/852⁸ artiklist 17. Sellele lisaks tuleb arvesse võtta ka ELi jätkusuutliku arenduse ja Pariisi kliimapakti eesmärgid. Projektide rakendamisel järgitakse asjakohaseid keskkonnamääruseid õigusakte ja keskkonnahoidlike hangete põhimõtteid. Elluviijad korraldavad sündmusi keskkonnahoidlikult.⁹

TATi tegevused viiakse ellu riigiasutuste tavapärase tegevuse raames, mistõttu neil ei ole täiendavat olulist mõju järgmistele EL keskkonnamäärustele:

- kliimamuutuste leevendamine;
- kliimamuutustega kohanemine;
- vee- ja mereressursside säästev kasutamine ja kaitse;
- ringmajandus;
- reostuse vältimine ja kontroll;
- bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemide kaitse ning taastamine.

Lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrusest nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ (edaspidi *ühendmäärus*) § 41 lõike 1 punktist 7 kehtestatakse asjakohasel juhul nõuded, mille kohaselt ei tekitata määruse (EL) 2020/852 artiklis 17 nimetatud olulist kahju ühelegi artiklis 9 sätestatud keskkonnamäärusele. Siseministri 6. mai 2022. a käskkirja nr 1-3/35 „Sisejulgeolekufondi ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi 2021–2027 rakenduskavade keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise“ alusel otsustati AMIFI rakenduskava keskkonnamõju strateegiline hindamine algatamata jätta, kuna jõuti järeldusele, et AMIFI rakenduskava ei sisalda keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju juhtimissüsteemi seaduse § 6 sätestatud olulise keskkonnamõjuga tegevusi. AMIFI rakenduskava tegevused ei tekita potentsiaalselt olulist kahju keskkonnamäärustele ning seega täiendavate nõuete kehtestamiseks puudub vajadus.

Erinevalt EL ühtekuuluvuspoliitikast, mis on osa EL majanduse juhtimise raamistikust ning kuulub seega vahetult ELi majandus-, eelarve-, töö- ja sotsiaalpoliitika koordineerimise tsükli ehk Euroopa poolaasta protsessi, ei ole AMIF loodud EL ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide täitmiseks, vaid adresseerib Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja rändepoliitika tugevdamise ja arendamise poliitikaeesmärgid. Sellest ning AMIFI määruuses sätestatud toetuse kohaldamisalast tulenevalt, ei lahendata toetusega regionaalse arengu juurprobleeme, vaid üksnes aidatakse kaasa riigi pikaajalises arengustrateegias kinnitatud strateegiliste sihtide ja aluspõhimõtete saavutamisele.

TATi raames viiakse ellu projekt, mille mõju ja ulatus on üleriigiline.

Punktis 2.1 kirjeldatakse projekti TATi eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks. Projekti juures näidatakse projekti sisu ja eesmärk, tulemus, abikõlblikkuse periood, sihtrühm ning elluviija. Abikõlblikkuse periood näitab, millal võib tegevustega alustada ning mis ajaks peavad olema tegevused lõpetatud. Abikõlblikud on kulud, mis on tekkinud projekti abikõlblikkuse perioodi jooksul.

Projektil puudub omafinantseerimise kohustus.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2020. aasta määrus (EL), millega kehtestatakse kestlike investeeringute hõlbustamise raamistik ja muudetakse määrust (EL) 2019/2088.

⁹ <https://kliimaministeerium.ee/keskkonnateadlikkus>

Väljasaatmise vaatlemise süsteem tervikuna peab hõlmama kõiki väljasaatmismenetluse etappe:

- 1) väljasaatmiseelne etapp (nt väljasaadetava kinnipidamine kinnipidamiskeskuses ja transiidialal, saatemeeskonna ülesannete jälgimine, väljasaadetava transport lennujaama või väljasaatmisoperatsiooni toimumiskohta);
- 2) väljasaadetava transport lennuki või muu transpordi vahendiga vastuvõtvasse riiki, sh vajadusel transiidiriigi kaudu;
- 3) saabumisejärgne etapp (nt väljasaadetava üleandmine vastuvõtva riigi pädeva asutuse esindajatele, tagasipöördumine Eestisse, debriifing).

Kõik väljasaatmise vaatlemised eraldiseisvalt ei pea hõlmama kõiki väljasaatmismenetluse etappe. EPR koostab ja esitab SiM-le vaatlemiste kohta aruande koos soovitude ja tähelepanekutega vaatlemise süsteemi parendamiseks.

Info väljasaatmiste toimumise kohta saab elluvijja PPA-lt.

Tagasisaatmise käsiraamat toob välja, et tagasisaatmisdirektiivi artikli 8 lõige 6 ei näe ette kohustust jälgida iga üksikut väljasaatmist. Vaatlemine võib põhineda ka vaid pistelistel kontrollidel ja juhuslike valimite kontrollimisel, seni kuni vaatlemise intensiivsus on piisavalt suur, et tagada vaatlemiste üldine tõhusus¹⁰. Vaatlejatele antud valikuvabadus ei tähenda süiski seda, et väljasaatmist teostaval asutusel poleks kohustust teavitada vaatlejat kõigist kavandatavatest väljasaatmistest.

Iga väljasaatmiste vaatlemise kohta tuleb koostada aruanne, mis annab ülevaate, kuidas välismaalast väljasaatmismenetluse käigus koheldi. Elluvijja teeb vajadusel SiM piiri- ja rändepoliitika osakonna kaudu soovitusi protsessi parendamiseks.

Liikmesriikide pädevatest asutustest valitud sunniviisilise tagasisaatmise järelevalvajad, kes jälgivad sunniviisilist tagasisaatmist direktiivi artikli 8 lõike 6 kohaselt, moodustavad Frontexi sunniviisilise tagasisaatmiste järelevalvajate reserve vastavalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2016/1624 artiklile 29. Liikmesriikide panus sunniviisilise tagasisaatmise järelevalvajate lähetamise tagasisaatmisoperatsioonidele ja tagasisaatmisega seotud sekkumistele kavandatakse Frontexi ja liikmesriikide vahel igal aastal peetavate kahepoolsete läbirääkimiste ja kokkulepete alusel. Vastavalt neile kokkulepetele peavad liikmesriigid Frontexi taotluse korral olema valmis vaatlejaid kohapeale suunama, välja arvatud juhul, kui liikmesriigis on erakorraline olukord, mis mõjutab oluliselt riigi ülesannete täitmist. Taotlus esitatakse vähemalt 21 tööpäeva enne kavandatavat kohapeale suunamist või viis tööpäeva enne tagasisaatmisega seotud kiirsekkumist.

Väljasaatmiste vaatlejad peavad olema koolitatud tagasisaatmise valdkonda reguleerivatest Eesti ja rahvusvahelisest õigusaktidest ning asjaomasest kohtupraktikast, sealhulgas isiku põhiõigustest. Pädevuse tõstmiseks võivad vaatlejad osaleda põhiõigusi või tagasisaatmisi puudutavatel koolitustel Eestis või EL liikmesriikides kui ka tutvuda õppevisiitide raames teiste EL liikmesriikide väljasaatmiste jälgimissüsteemidega. Infot koolituste toimumise kohta otsib elluvijja. Koolitustel osalemise eelduseks on, et koolitusel või õppevisiidil osalenud isik panustab väljasaatmiste vaatlemissüsteemi arendamisesse või rakendamisesse. Selle tegevusega panustab toetuse saaja TATis seatud väljundnäitaja täitmisesse. Kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2016/1624 artikliga 36 tagab Frontex, et kõik

¹⁰ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat (ELT L 339, 19.12.2017, lk 119). Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

tagasisaatmisoperatsioonides ja tagasisaatmisega seotud sekkumistes osalevad töötajad, sh väljasaatmiste vaatlejad on saanud enne osalemist Frontexi korraldatavas operatiivtegevuses koolitust asjaomase liidu ja rahvusvahelise õiguse, sealhulgas põhiõiguste ja rahvusvahelise kaitse saamise valdkonnas.

Põhjendatud vajadusel võivad väljasaatmiste vaatlemiste koolitustel osaleda ka PPA ametnikud, kuid TATis seatud väljundnäitaja täitmisel neid ei arvestata.

Punkt 3 „Riigiabi“

Punktis 3 sätestatakse, et TATi raames eraldatav toetus ei ole riigiabi.

TATi eesmärk on jälgida, et seadusliku aluseta riigis viibivate välismaalaste kiireks, õiguspäraseks ja kestlikuks tagasisaatmiseks on rakendatud tõhusaid ja isiku põhiõigusi järgivaid meetmeid VSSI § 6⁴ lõike 1 kohaselt. Riigiabi reguleerivad ELi õigusaktid ning riigisisest konkurentsiseaduse riigiabi peatükk 6. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikele 1 on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Seega on esimeseks oluliseks komponendiks enne nelja riigiabi kriteeriumi hindamist teha selgeks, kas abi saaja on ettevõtja. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt tuleb riigiabi kontekstis lugeda ettevõtjaks kõiki üksusi, mis tegelevad järjekindlalt majandustegevusega; seda siiski vaid eeldusel, et isik pakub vastutasu eest mingit kaupa või teenust, mida vähemalt potentsiaalselt võiks turumajanduse tingimustes pakkuda ka konkurendid.

Toetatavate tegevuste puhul ei ole tegemist riigiabi ega vähese tähtsusega abi andmisega. Toetust antakse riigi poolt ja toetus on valikuline, kuid toetus ei moonuta konkurentsi ja kaubandust liikmesriikide vahel. Samuti ei anta toetust majandustegevuse toetamiseks. Kõik tegevused, mis on meetme raames abikõlblikud, on seotud VSS §-ga 6⁴. Toetus võimaldab elluviija palgata ja koolitada väljasaatmiste vaatlejaid. Toetus vaid kohaliku mõjuga kuna väljasaatmiste vaatlemisi teostatakse Eestis või Eestist kolmandasse riiki ning ei ole seega riigiabi ega vähese tähtsusega abi.

Kuigi kaudseteks abi saajateks võivad olla ka ettevõtjad, kellelt elluviija teenuseid tellib, on siinkohal oluline, et sellistel puhkudel on teenuseosutajad leitud ostumenetlusega, mille tulemusena pakub abi saaja vastu teenust turuhinnaga ning ta ei saavuta sellega konkurentsieelist. Seega ei ole tegemist riigiabiga.

Punkt 4 „Tulemused ja näitajad“

Punktis 4.1 toodud tabelis on esitatud väljundnäitaja sihttase aastateks 2024 ja 2029. Samuti on esitatud näitaja sisu. Näitaja algväärtus on 0. Näitaja on seatud toetatava tegevuse elluviimise varasema kogemuse alusel, et oleks tagatud järjepidev väljasaatmiste vaatlemise teenus ja kajastatud ka AMIF rahastamiskavas. Vaatamata sellele, et majanduslik keskkond on seoses COVID-19 puhangu ning sõjaga Ukrainas oluliselt muutunud, ei ole Euroopa Komisjoni kinnitatud näitajaid võimalik rakenduskavas vähendada. Juhul, kui sihttaset ei saavutata, peab elluviija seda põhjendama hilisemas aruandluses.

TAT aitab kaasa AMIFi määruses toodud ühistesse näitajate saavutamissesse:

Väljundnäitaja:

- koolitustegevuses osalejate arv;

Aruandluse puhul tuleb andmed jagada soo ja vanusevahemike järgi (<18, 18–60, >60).

Punkt 5 „Projekti eelarve“

Punktis 5 on toodud TATi punktis 2.1. nimetatud projekti kogueelarve ning AMIFI ja riikliku kaasfinantseeringu määr.

Punkt 6 „Korraldusasutus, rakendusasutus, rakendusüksus“

Punktis 6 on vastavalt ÜSS2021_2027 §-le 48 toodud, et TATi KA, RA ja RÜ ülesandeid täidab SiM.

Punkt 7 „Kulude abikõlblikkus“

Abikõlblike kulude, sh mitteabikõlblike kulude kindlaks määramisel tuleb lähtuda ühendmäärusest. Ühendmääruse § 1 lõige 2 lubab ühendmääruses sätestatud tingimusi jätta kohaldamata, kui see tuleneb ELi õigusaktidest ja määruuses ei ole sätestatud teisiti.

TATis sätestatakse projekti abikõlblikud kulud. Kulu taha sulgudesse märgitud loetelu on näitlik. Elluviijal on kohustus tõendada TATis nimetamata kulu vajalikkust ning seotust tegevusega, kui projekti kontrollijad seda nõuavad.

Tegevuste elluviimisega kaasnevad personalikulud, mis on abikõlblikud vastavalt ühendmääruse §-le 16. Projekti juhtimise ning tegevuste läbiviimisesse kaasatud ekspertide ja koolitajatega seotud personalikulu on otsene kulu.

Kui projekti heaks töötavad isikud täidavad asutuses ka teisi ülesandeid, peab projekti töö kohta täitma tööajatabelit või sätestama projekti heaks töötatud aja töölepingus, selle lisas või muus sellekohases dokumendis.

TATis on lubatud välislahetused ja -koolitused olenemata asukohast, kui nende vajalikkus tegevuste elluviimiseks on põhjendatud. Kolmandates riikides toimuvatel koolitustel, seminaridel ja konverentsidel osalemine ning neisse õppeviitide korraldamine tuleb eelnevalt kooskõlastada SiMiga, kes AMIFI määruse artikli 16 punkti 11 kohaselt peab sellistest tegevustest eelnevalt teavitama Euroopa Komisjoni. Euroopa Komisjoni teatise¹¹ kohaselt ei pea SiM algatama ametlikku konsultatsioonimenetlust kui tegevused kolmandas riigis on seotud kolmandate riikide kodanike tagasivõtmise/taasintegreerimisega AMIFI määruse III lisa lõike 4 mõttes, tingimusel et need ei ole suunatud arengule ega puuduta kolmandaid riike poliitiliselt tundlikes olukordades. Elluviijal on sellest hoolimata kohustus teavitada SiMi kolmandas riigis toimuvast tegevusest.

Vastavalt ühendmääruse § 17 punktile 8 on kaudsed kulud abikõlblikud ainult ühtse määra alusel. Ühtse määra rakendamisel ei tule tõendada ega esitada SiMile kaudsete kulude kuludokumente, kulude tasumist tõendavaid dokumente ega kulu aluseks olevaid arvestusmetoodikaid. Seetõttu ei kontrollita ka kaudsete kulude aluseks olevaid kulusid kohapealse kontrolli ega projektiauditi käigus. Samuti ei tule osalise tööajaga administreeriva personali üle pidada arvestust ega raamatupidamisarvestuses eristada ühtse määra alusel hüvitatud kaudseid kulusid. Kaudsed kulud moodustavad kuni 7% tegevuse otsesest kuludest.

¹¹ Ref: Ares(2022)8659390 – 13/12/2022 „Information on how to request consultation and the Commission’s assessment of projects that a Member State intends to implement with, in or in relation to Third Countries under its AMIF/BMVI/ISF programmes“

Täpne kaudne kulu projekti kohta on sätestatud TATi punkti 5.1. tabelis. Kaudsete kulude protsent jääb samaks kogu tegevuse ajal. Kui kontrolli või auditi tulemusel kuulutatakse otsene kulu osaliselt või täielikult abikõlbmatuks, väheneb proportsionaalselt ka kaudne kulu. Kaudset kulu saab kasutada alles siis, kui otsene kulu on tehtud vastavalt ühendmääruse § 28 lõikele 3. E-toetuse keskkond lisab maksetaotluse esitamisel kaudse kulu kindlaksmääratud protsendi alusel automaatselt.

Punkt 8 „Toetuse maksmise tingimused ja kord“

Makse saamiseks esitatavate dokumentide kord on sätestatud ühendmääruse § 24 ning makse menetlemine kirjeldatud ühendmääruse § 25. Toetuse väljamaksmine toimub ühendmääruse § 27 lõike 1 punkti 1 alusel, v.a kaudsete kulude hüvitamine. See tähendab, et toetust makstakse tegelike kulude alusel, mis tähendab, et kulude maksmine toimub siis, kui töö tulemus on kätte saadud ja kulu on täies ulatuses makstud.

Elluviija on ühendmääruse § 30 kohaselt õigus taotleda mitte riigiabi ettemakset. Arvestades kavandatud tegevuste iseloomu, projekti pikkust ning rahavoogude vajalikkuse eeldatavat stabiilsust, on ettemakse maksimaalseks suuruseks 15% määratud toetuse summast. Elluviija põhjendab SiMi-le ettemakse vajalikkust. Järgmise ettemakse tegemiseks peab eelmise samal alusel tehtud ettemakse kasutamine olema tõendatud vähemalt 80 protsendi ulatuses. Elluviija esitab SiM-le ettemakse tegemise tingimuste täitmist tõendavad dokumendid hiljemalt TATis ette nähtud ettemakse kasutamisperioodile järgneva 15 kalendripäeva jooksul. Kui elluviija ei ole ettemakse kasutamist TATis sätestatud tähtajaks tõendanud, on elluviija kohustatud tõendamata ettemakse tagastama 15 kalendripäeva jooksul. Tagasimakse tähtaja ületamisel kohaldatakse finantskorrektsiooni ja nõutakse ettemakse tagasi või tasaarveldatakse väljamaksmisele kuuluva toetusega.

Kaudsed kulud hüvitatakse ühtse määra alusel.

Maksetaotlusi esitatakse vähemalt kord kuue kuu jooksul, kuid maksimaalselt üks kord kvartalis. Kui kuue kuu jooksul makseid ei tehta, siis null-reaga maksetaotlust esitama ei pea. Maksetaotluste esitamise kohustus puudub, kui elluviija kasutab ettemakset. Ettemakse kasutamise perioodi määramisel on lähtutud maksetaotluse esitamise sageduse analoogiast.

Punkt 9 „Elluviija õigused ja kohustused“

Lisaks TATis sätestatud kohalduvad elluviijale kõik ühendmääruse §-des 10–11 toetuse saajale sätestatud kohustused. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ühendmääruse § 11 lõigetes 4–7 toodud ostumenetluse põhimõtete järgimisele. Avalikustamisel tuleb lähtuda ÜSS2021_2027 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrusest nr 54 „Perioodi 2021-2027 ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide vahendite andmisest avalikkuse teavitamine“ ning kasutada määruse lisas 2 toodud logo jooniseid.

SiM sisestab projektid struktuuritoetuse registrisse. Selleks peab elluviija lisaks TATis sisalduvale informatsioonile allkirjaõigusliku isiku poolt digitaalselt allkirjastatuna SiMi ametlikule e-posti aadressile 15 tööpäeva jooksul pärast TATi kinnitamist projekti eelarve jagunemise aastate kaupa eelarveridade (alategevuste) vahel. Kui tegevuste eluviimise käigus tekib vajadus jaotist muuta, esitab elluviija SiMile taotluse. Halduskoormuse optimeerimiseks on projekti eelarvejaotust lubatud muuta maksimaalselt kaks korda aastas – 15. jaanuariks ja/või 15. juuniks. Punktis 9.3.2 on toodud olukorrad, mil ametlikku muudatust taotlema ei pea.

Kuna AMIFI toetus on osa riigieelarvest, peab SiM selle kasutamise planeerimiseks esitama

riigieelarve strateegia protsessis kassapõhise maksete prognoosi. Maksete prognoosi koostamiseks peab projekti elluviija andma sisendi iga projekti aasta 15. jaanuariks ja 15. juuniks.

Elluviija peab tagama tegevustele nii füüsilise (nt kaldtee, ratastooli kasutamise võimalus) kui digitaalse (nt veebikoolitustel osalemise võimalus) ligipääsetavuse.

Punkt 10 „Aruandlus“

Punktis sätestatakse vahearuanne, lõpparuande ja teatud tingimustel järelaruande esitamise kohustus ja tähtajad ning aruannetes puuduste esinemise korral nende menetlemise kord. Korrapäraselt esitatud aruanded aitavad jälgida TAT projekti edenemist ja tulemuste täitmist ning võimaldavad vajaduse korral tähelepanu juhtida vajakajäämistele, samuti teha tegevuste elluviimises õigeaegseid muudatusi.

Projekti lõpparuandes tuleb lisaks vahearuandes nõutavale infole esitada ka teave elluviidud tegevuste panusest „Eesti 2035“ näitajatesse, millega jälgitakse punktis 2 kirjeldatud horisontaalsete põhimõtete edenemist.

Punkt 11 „TATi muutmine“

Punktis sätestatakse TATi muutmise kord. Muudatusvajadused peavad olema motiveeritud ja aitama kaasa TATi edukale elluviimisele. Sagedamini kui üks kord kuue kuu jooksul ei ole TATi muutmine mõistlik, arvestades muutmisprotsessi ajamahukust ning sellega kaasnevat halduskoormust. TATid peavad põhinema põhjalikel analüüsidel ja planeerimisel, välistades sagedaste paranduste vajaduse. Samuti peavad vajalikud muudatused olema põhjendatud ja läbi kaalutud. SiMil on õigus TATi muuta, kui selgub, et see on vajalik TATi edukaks elluviimiseks või TATi elluviijal ei ole toetuse kasutamist ettenähtud tingimustel võimalik jätkata. Kui TATi rakendamisel tekib eelarveliste vahendite jääk, võib SiM vähendada TATi eelarvet tingimusel, et see ei takista TATi eesmärkide täitmist. Vastav säte on vajalik olukorras, kui on näha, et TATi projekti elluviimiseks kulub oluliselt vähem vahendeid, kui oli esialgu planeeritud.

Punkt 12 „Finantskorrektsiooni tegemise alused ja kord“

Punktis viidatakse finantskorrektsiooni otsuste ja tagasimaksete tegemise reeglistikule.

Punkt 13 „Vaiete lahendamine“

Punktis nimetatakse SiM otsuse või toimingu vaide menetleja.

Punkt 14 „Rakendussätted“

TAT jõustub tagasiulatuvalt alates 01.04.2024.

III Käskkirja vastavus EL õigusaktidele

Käskkiri on vastavuses EL õigusega. Käskkirja koostamisel on arvestatud järgmiste EL õigusaktidega:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1147.

IV TATi mõju

TAT avaldab positiivset mõju Eesti elanikkonna turvatundele. TAT raames elluviidav projekt on suunatud väljasaatmise süsteemi tõhustamisele. Tegevused aitavad kaasa ka tagasisaadetavate õiguste tagamisele. TAT võimaldab suurendada tegevuste sidusust ja läbipaistvust. TATi tegevustega ei lahendata regionaalse arengu juurprobleeme.

Andmekaitsealane mõjuhindang

Haldusmenetluse käigus töötleb haldusorgan isikuandmeid oma ülesannete täitmiseks. Avalik ülesanne tekib ÜSS2021_2027 § 10 lõike 2 kohaselt RA juhi kinnitatud toetuse andmise tingimuste käskkirja alusel. Seetõttu kohalduvad kõik asjakohased muud avalikku õigust puudutavad sätted nimetatud asutustele. Nii vastutab iga protsessis osaleja andmetöötlamise nõuete eest vastavalt isikuandmete kaitset reguleerivatele õigusaktidele (isikuandmete kaitse üldmäärus, isikuandmete kaitse seadus ja valdkondlikud eriseadused). Samuti peab olema tagatud andmete kaitse ja turvalisus. Tegevuste puhul, mis toetavad näitaja „Koolitustegevuses osalejate arv“ saavutamist, kogub elluviija tegevuse raames osalejatelt järgmisi andmeid: eesnimi, perekonnanimi, isikukood, e-posti aadress. Andmeid kogub isik, kes konkreetset tegevust läbi viib. Andmeid kasutab elluviija selleks, et küsida osalejatelt tagasisidet ning esitada näitajate täitmise kohta info SiMile. Elluviija infosüsteemis säilitatakse osalemise tõestamiseks vaid allkirjalehte, kus on isikukood, eesnimi, perekonnanimi ja inimese allkiri.

V TATi kooskõla AMIFi üldiste valikukriteeriumitega

1. TATi mõju erieesmärgi saavutamisele
TATi seotud erieesmärgiga on kirjeldatud käskkirja punktis 2.
TATi panust erieesmärgi väljudnäitajasse on kirjeldatud käskkirja punktis 4.
2. TATi põhjendus
TATi tegevused aitavad kaasa AMIFi 3. erieesmärgi saavutamisele. TATi eesmärgi ja vajalikkuse ning eesmärgi saavutamiseks tehtavate tegevuste kirjeldus on esitatud käskkirja eelnõu punktis 2 ning seletuskirja I ja II peatükis.
3. Kuluefektiivsus
Planeeritud eelarve kujunemist on kirjeldatud seletuskirja punktides 5 ja 7.
4. Elluviija ja partneri suutlikkus projekti ellu viia
TATi elluviija on EPR, kelle kelle TATi eesmärkidega seotud põhiülesanded on toodud seletuskirja punktis 2. Nimetatud ülesandeid saab täita vaid selleks pädev asutus.
5. TATi mõju Eesti pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ aluspõhimõtete ja sihtide ga on selgitatud käskkirja eelnõu punktides 1.1.2. ja 2.

VI TATi rakendamine

TATi rakendatakse tagasiulatuvalt alates 01.04.2024.

VII TATi kooskõlastamine

Eelnõu kooskõlastasid infosüsteemis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Kliimaministeerium märkusteta, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kinnitas vaikimisi.