

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud eesmärgiga rakendada 14. mail 2024. aastal vastu võetud Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) rahvusvahelise kaitse- ja rändealduse õigustiku reformi.

Praegu kohaldatava EL-i rahvusvahelise kaitse- ja rändealduse õigustiku moodustab kuus EL-i õigusakti, neist kaks on määrused ja neli on direktiivid. 2016. aastal algatatud ja 2024. aasta juunis jõustunud ning alates 2026. aasta juunist rakendatava EL-i õigustiku reformi paketti kuulub kümme õigusakti. Neist üheksa on määrused ja üks on direktiiv. Sealhulgas viie õigusakti suhtes on tegemist praegu kehtivate õigusaktide muutmisega ning viie õigusakti suhtes kehtestatakse regulatsioon esimest korda.

Kõik Vabariigi Valitsuse kinnitatud seisukohad reformi eelnõude suhtes on läbirääkimiste käigus saavutatud.

Reformi peamised eesmärgid on:

- 1) kindlaks määramine EL-i välispiirid;
- 2) kiire, efektiivne ja ühetaoline rahvusvahelise kaitse menetlus ja tagasisaatmise menetlus ning
- 3) liikmesriikide vahelise solidaarse abistamise ja vastutuse tasakaal.

Kuna mitmete EL-i direktiivide asemel kehtestatakse otsekohaldatavad määrused ning Eesti õigusesse tuleb üle võtta üks uuendatud direktiiv, siis on vältimatult vajalik korrastada kehtivaid Eesti rahvusvahelise kaitse ja rände haldamist reguleerivaid õigusnorme. Nimetatud õigusnormid on koondatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse (edaspidi *VRKS*). Muudatuste suure mahu tõttu on koostatud uus VRKS-i terviktekst.

Eelnõu eesmärk on tagada Euroopa Liidu ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide tulemuslik rakendamine Eestis, et muuta rahvusvahelise kaitse menetlused kiiremaks, õiglasemaks ja läbipaistvamaks, tõkestada efektiivsemalt Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamist, kaitstes samal ajal taotlejate põhiõigusi ning liikmesriikide julgeolekut ja avalikku korda.

Eelnõuga tagatakse vastavus uue EL-i rahvusvahelise kaitse- ja rändealduse õigustikuga viisil, mis tõhustab rahvusvahelise kaitse taotlejatega kokku puutuvate ametiasutuste tööprotsesse ning optimeerib töökoormust.

Eelnõu rakendamisega kaasneb oluline positiivne mõju Eesti julgeolekule, siseturvalisusele, riigiasutuste töökorraldusele ja isikuandmete töötlemisele. Muudatustega kaasneb riigiasutustele ajutine töökoormus, sest töötamise viisid muutuvad. Muudatustel ei ole mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ega regionaalarengule. Eelnõu rakendamine aitab paremini kontrollida sissevõetud Eestisse, takistades nii ebaseaduslikku sisenemist kui ka edasilükkumist Schengeni alal. See muudab rahvusvahelise kaitse taotlejate menetlused kiiremaks ja õiglasemaks ning võimaldab kaitsevajaduseta või julgeolekuohu kujutavad inimesed Eestist kiiremini tagasi saata. Lisaks tugevdab eelnõu rakendamine Eesti koostööd teiste liikmesriikidega – nii kriisiolukordades, andmete vahetamisel kui ka ühtsete

menetlusreeglite järgimisel. Eelnõu rakendamine ei suurenda töökoormust pikas perspektiivis, kuid toob ajutiselt kaasa avaliku sektori töökoormuse kasvu, sest vajalik on muuta tööprotsesse ja kohaneda muudatustega. Seaduse rakendamiseks kasutatakse peamiselt EL-i fondide vahendeid.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

- nõunik Anneli Viks (anneli.viks@siseministeerium.ee);
- nõunik Ele Russak (ele.russak@siseministeerium.ee);
- nõunik Heidi Maiberg (heidi.maiberg@siseministeerium.ee);
- nõunik Silvester Silver Stõun (silver.stoun@siseministeerium.ee);
- õigusnõunik Kaspar Lepper (teenistussuhe lõppenud);
- õigusnõunik Margit Veskimäe (margit.veskimae@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunikud Kaspar Lepper (teenistussuhe lõppenud) ja Margit Veskimäe (margit.veskimae@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

EL-i rahvusvahelise kaitse- ja rändealduse õigustiku rakendamisse on kaasatud:

- Sotsiaalministeerium (edaspidi *SOM*);
- Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi *JDM*);
- Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*);
- Kultuuriministeerium (edaspidi *KUM*);
- Välisministeerium;
- Rahandusministeerium;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- Riigikantslei (edaspidi *RK*);
- Õiguskantsler (edaspidi *ÕK*);
- Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi *SKA*);
- Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*);
- Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*);
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi *SMIT*);
- Registrate ja Infosüsteemide Keskus (edaspidi *RIK*);
- Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi *RTK*);
- Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (edaspidi *IOM*);
- ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (edaspidi *UNHCR*);
- MTÜ Eesti Inimõiguste Keskus (edaspidi *EIK*);
- MTÜ Eesti Pagulasabi (edaspidi *PA*).

Täiendavalt on Siseministri 3. septembri 2024. aasta käskkirjaga nr 1-3/113 moodustatud Euroopa Liidu varjupaiga- ja rändealduse reformi rakenduskava koostamise ja elluviimise töörühm, mille üks ülesandeid on töötada välja reformi rakendamiseks vajalike õigusaktide eelnõud. Selle töörühma liikmed on mitmed eespool nimetatud asutused.

1.3. Märkused

Eelnõu on välja töötatud EL-i õiguse rakendamiseks ja ülevõtmiseks. Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks VRKS (RT I, 02.01.2025, 81) ja kehtestatakse seaduse uus terviktekst.

Eelnõuga muudetakse või täiendatakse järgmisi seaduseid:

- 1) Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi *ELKS*) avaldamismärkega RT I, 17.04.2025, 20;
- 2) halduskohtumenetluse seadustik (edaspidi *HKMS*) avaldamismärkega RT I, 26.06.2025, 3;
- 3) isikut tõendavate dokumentide seadus (edaspidi *ITDS*) avaldamismärkega RT I, 08.07.2025, 14;
- 4) kohtute seadus (edaspidi *KS*) avaldamismärkega RT I, 14.03.2025, 24;
- 5) kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi *KrMS*) avaldamismärkega RT I, 05.07.2025, 14;
- 6) politsei ja piirivalve seadus (edaspidi *PPVS*) avaldamismärkega RT I, 26.06.2025, 12;
- 7) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (edaspidi *PISTS*) avaldamismärkega RT I, 12.06.2025, 3;
- 8) riigipiiri seadus (edaspidi *RiPS*) avaldamismärkega RT I, 07.06.2024, 14;
- 9) sotsiaalhoolekande seadus (edaspidi *SHS*) avaldamismärkega RT I, 12.06.2025, 24;
- 10) tervishoiuteenuste korraldamise seadus (edaspidi *TTKS*) avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 78;
- 11) töövõimetoetuse seadus (edaspidi *TVTS*) avaldamismärkega RT I, 26.06.2025, 33;
- 12) välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus (edaspidi *VKTS*) avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 82;
- 13) välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*) avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 34;
- 14) väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (edaspidi *VSS*) avaldamismärkega RT I, 26.06.2025, 25;
- 15) riigi õigusabi seadus (edaspidi *RÕS*) avaldamismärkega RT I, 05.07.2025, 18;
- 16) õiguskantsleri seadus (edaspidi *ÕKS*) avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 11.

Eelnõu toetab järgmisi arengukavasid ja poliitikaid:

- „[Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#)“ alaeesmärgi „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika“ tegevussuunaga „Tasakaalustatud rändepoliitika“, mille kohaselt tuleb muu hulgas tagada kõrge kvaliteediga rahvusvahelise kaitse menetlemise võimekus ning põhiõigusi järgiva tagasisaatmispoliitika elluviimine.¹
- Raamdokumendiga „[Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2022–2023](#)“, mille kohaselt peame EL-i varjupaiga- ja rändesüsteemi reformi puhul oluliseks tõeliste abivajajate aitamist. Selles dokumendis sätestatakse ka, et oluline on tagada liikmesriikidele tööriistad toimetulekuks Schengeni ala julgeolekut ohustavate hübriidrünnaku olukordadega, kus kolmas riik kasutab rännet survevahendina EL-i või selle liikmesriikide vastu. Peame oluliseks, et suure rändesurve alla sattunud eeslinniriikidele oleks tagatud piisav EL-i operatiiv- ja finantsabi ning kõik liikmesriigid toetaks eeslinniriike vastavalt oma võimetele ja võimalustele, näiteks ekspertide, tehnika või rahalise abiga. Ümberasustamise ja -paigutamise korral on Eestile oluline vabatahtlikkuse põhimõtte säilimine.
- Raamdokumendiga „[Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2023–2025](#)“, mis lisab eelmainitud, et EL-i rände- ja varjupaigasüsteemi paremaks toimimiseks tuleb kehtestada tulemuslikud piirimenetlused, et teha juba välispiiril vajalik taustakontroll ning kiirendada

¹ Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#), lk 36.

rahvusvahelise kaitse taotluste põhjendatuse hindamist. Välja tuleb töötada EL-i ühised turvaliste riikide ja turvaliste kolmandate riikide nimekirjad, mis võimaldaks kiirendada nende rahvusvahelise kaitse taotlejate menetlust ja tagasisaatmist, kes on saanud turvalistest riikidest. Tagasisaatmisotsuseid tuleb vastastikku tunnustada ja kiirelt täitmisele pöörata.

- **Euroopa Komisjoni (edaspidi EK) 12.06.2024. aasta teatisega rände- ja varjupaigaleppe ühise rakenduskava kohta**², mille kohaselt on loodud EL-i ühine raamistik ühisele tööprogrammile, mis hõlmab õigus- ja operatiivvaldkonna tulemusi, arutelustruktuure ning asjakohast operatiivtuge ja rahalist toetust. Rakenduskava on ühine kõigile liikmesriikidele ning kõigile rände- ja varjupaigaleppe õigusaktidele, mida on vaja rakendada, ning sellega püütakse saavutada ühine eesmärk kehtestada üleminekuajaperioodi lõpuks hästi ettevalmistatud uus süsteem.
- **„Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse reformi Eesti riikliku rakenduskavaga**“³, milles kirjeldatakse vastavalt EK 12.06.2024. aasta rakenduskava teatisele kõiki reformi tähtaegseks kohaldamiseks vajalikke, sealhulgas õigusloome tegevusi. Rakenduskava järgi on vaja õigusaktide muudatused jõustada 2026. aasta juuniks.
- **„Riikliku varjupaiga- ja rändehaldusstrateegiaga**“⁴, millega on kehtestatud varjupaiga- ja rändehalduse valdkonnas integreeritud poliitikakujundamise kaudu terviklik lähenemisviis rände haldamisele, mis ühendab nii sisserände sise- kui ka väliskomponente.
- **„EK 23.11.2023. aastal vastu võetud tegevuskavaga Dublini määruse rakendamise efektiivsuse tõstmiseks ja liikmesriikide parimate praktikate välja selgitamiseks**“⁵, mille alusel on liikmesriigid kokku leppinud töötada selle nimel, et vastutava liikmesriigi määramise üksuste töö protsesside ja efektiivsuse parandamine on määrava tähtsusega rahvusvahelise kaitse menetluse tõhustamiseks ja teise rände tõkestamiseks. Nn Dublini rakenduskava peamine eesmärk on tõhustada välismaalaste üleandmist.
- **„2021.–2027. aasta Euroopa Liidu integratsiooni ja kaasamise tegevuskavaga**“⁶, milles julgustatakse liikmesriike pakkuma pagulastele ja varjupaigataotlejatele, kellele tõenäoliselt antakse rahvusvaheline kaitse, võimalikult varajases etapis sobivaid individuaalseid eluasemelahendusi ning võimaldama varjupaigataotlejatel pärast rahvusvahelise kaitse saamist alustada sujuvalt iseseisvat elu.
- **„Sidusa Eesti arengukavaga 2021–2030**“, mille eesmärk on „Eesti on sidus ja kaasav ühiskond“, mis seab sihiks ühiskonnas ühtekuuluvuse ja demokraatlike väärtuste kandmise sõltumata keele- ja kultuuritaustast. Eelnõu elluviimine toetab otseselt seda eesmärki, edendades kaasavat kohanemis- ja lõimumisteedkonda ning tugevdades ühiskonna sidusust ja elanike ühtekuuluvustunnet.

² EK teatis „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“. – [COM\(2024\) 251 final](#).

³ Siseministeerium (06.12.2024, nr 11-1/82-1). [Euroopa Liidu varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi Eesti rakenduskava 2025–2026](#).

⁴ Strateegia koostamise ja EK-le esitamise tähtpäev oli 12.06.2025.

⁵ EK talituse tödokument „Dublini tegevuskava elluviimine. Dublini III määruse tõhususe suurendamine: heade tavade väljaselgitamine liikmesriikides“. – [SWD\(2023\) 390 final](#).

⁶ EK. [Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava 2021–2027](#).

Siseministeerium (edaspidi *SIM*) tutvustas aastatel 2024–2025 reformi ametiasutustele ja huvirühmadele 16 korda. Et suurendada üldsuse teadlikkust reformist ja selle mõjust Eestile, korraldas SIM koos Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktiga 01.10.2024 avaliku teavituse ja kaasamise ürituse⁷ ning koostas veebilehe⁸. Reformi ja riikliku rakenduskava tegevusi on regulaarselt tutvustatud SIM-i pagulaspoliitika koordinatsioonikogule⁹ ja sotsiaalpartnerite võrgustikule kogu kaheksa aastat kestnud Euroopa Liidu legislatiivprotsessi ja Eestis toimunud tegevuste vältel¹⁰.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus

Reformitud EL-i ühtsesse rahvusvahelise kaitse süsteemi õigustikku kuuluvad järgmised kümme õigusakti, neist üheksa määrust ja üks direktiiv:

- 1) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1347**, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2011/95/EL (ELT L, 2024/1347, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta)*);
- 2) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1348**, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (ELT L, 2024/1348, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta)*);
- 3) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1349**, millega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus ja muudetakse määrust (EL) 2021/1148 (ELT L, 2024/1349, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1349 (tagasisaatmise piirimenetluse kohta)*);
- 4) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1350**, millega luuakse liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistik ning muudetakse määrust (EL) 2021/1147 (ELT L, 2024/1350, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta)*);
- 5) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1351**, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013 (ELT L 2024/1351, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta)*);
- 6) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356**, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta)*);
- 7) **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1358**, millega luuakse biomeetriliste andmete võrdlemise Eurodac-süsteem, et kohaldada tulemuslikult määruseid (EL) 2024/1351

⁷ Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. 2024. [Rände- ja varjupaigapaketi tutvustusüritus](#) [konverents]. Konverentsist võttis osa kohapeal 120 inimest, YouTube'i või Postimehe videoülekanne vahendusel 600 inimest.

⁸ Siseministeerium. [Varjupaiga- ja rändehalduse reform | Siseministeerium](#).

⁹ Loodud siseministri 16. septembri 2015. aasta käskkirjaga nr 1-3/168.

¹⁰ Sotsiaalpartnerite hulka kuuluvad UNHCR, IOM, Punane Rist, Inimõiguste Keskus, Inimõiguste Instituut, Pagulasabi, Eesti Evangeelne Luterlik Kirik, Rahvusvaheline Maja, Mondo, Johannes Mikkelsoni Keskus, Eesti Abipolitseinike Kogu, Eesti Kirikute Nõukogu, Estonian World, Tartu Rahvaulikool, Integratsiooni Sihtasutus, Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, Riigikantselei, Riigikontroll, Eesti Linnade ja Valdade Liit, AS Hoolekandeteenused, Tallinna Rändekeskus, Töötukassa, Kultuuriministeerium, Sotsiaalkindlustusamet (vaadatud 11.03.2025).

ja (EL) 2024/1350 ja nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ ning tuvastada ebaseaduslikult riigis viibivad kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli päringuid andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määruseid (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/818 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 603/2013 (ELT L, 2024/1358, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta)*);

8) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1359, mis käsitleb kriisi ja vääramatu jõuga seotud olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas ning millega muudetakse määrust (EL) 2021/1147 (ELT L, 2024/1359, 22.05.2024) (edaspidi *määrus (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta)*);

9) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/2303, mis käsitleb Euroopa Liidu Varjupaigaametit ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 439/2010 (ELT L 468, 30.12.2021, lk 1–54) (edaspidi *määrus (EL) 2021/2303 (Euroopa Liidu Varjupaigaameti kohta)*);

10) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1346, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT L, 2024/1346, 22.05.2024) (edaspidi *direktiiv (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta)*) (edaspidi koos *Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid*).

Eestil lasub kohustus rakendada Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide hulka kuuluvaid määruseid ja võtta Eesti õigusesse üle direktiiv (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta), et Eestis oleks tagatud välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmine.

Täiendavalt tuleb säilitada kahe direktiivi ülevõtmise sätteid, mis ei kuulu Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide hulka, kuid on sellega tihedalt seotud: 2001. aasta ajutist kaitset reguleeriv direktiiv 2001/55/EÜ¹¹ ja 2003. aasta perekonna taasühinemist reguleeriv direktiiv 2003/86/EÜ¹².

Seega on eelnõu vajalik.

2.2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu peamine eesmärk on võimalikult tulemuslikult rakendada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusakte, ilma et sellega kaasneks isikutele ja asutustele ülemäärane ning ebavajalik koormus.

EL-i toimimise lepingu artikli 288 lõike 2 kohaselt on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides ning eelnõu koostamisel on arvestatud, et EL-i määruste sätteid ei kirjutata riigisisesse õigusesse ümber¹³. Arvestades varjupaigasüsteemi reformi õigusaktide mahukust, on eelnõu koostamisel peetud kaalukaks õigusselguse põhimõtte järgimist. Sellest tulenevalt on eelnõus suurel hulgal sätteid, mida ei ole küll EL-i määrustest ümber kirjutatud, kuid milles on läbivalt viidatud EL-i määrustele, et regulatsioonist tervikuna aru saada ja seda rakendada. Eelnõu koostajad on seisukohal, et EL-i ühise varjupaigasüsteemi kohase rahvusvahelise kaitse menetluse rakendamiseks on vaja selgeid rakendusmeetmeid

¹¹ Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. – [EÜT L 212, 07.08.2001, lk 12–23](#).

¹² Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. – [ELT L 251, 03.10.2003, lk 12–18](#).

¹³ Liikmesriigi poolt Euroopa Liidu määruse ülevõtmine selle sätete riigisisesse õigusesse ümberkirjutamise abil ei ole lubatav (vt Euroopa Kohtu 07.02.1973. aasta otsus asjas 39/72: EK vs. Itaalia. EKL 1973, lk 101; 02.02.1977. aasta otsus asjas 50/76: Amsterdam Bulb BV vs. Produktschap voor Siergewassen. EKL 1977, lk 137).

käesolevas eelnõus esitatud kujul. Vastasel juhul võib muudatuste kohaldamine igas üksikus menetluses osutada ebamõistlikult koormavaks.

2.2.1. Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide kujunemine

EL-i ühtse varjupaiga- ja rändealduse süsteemi reformi eelnõude pakett põhineb 2013. aasta EK algatustel ning koosneb 2016., 2020. ning 2021. aastal esitatud EK algatustest.

1999. aastal võttis Euroopa Ülemkogu vastu otsuse luua Genfi konventsioonil põhinev Euroopa ühine varjupaigasüsteem. Aastatel 1999–2005 võeti vastu kuus õigusakti, sealhulgas kaks määrust ja neli direktiivi, millega kehtestati varjupaigasüsteemi miinimumnõuded: Eurodac-süsteemi reguleeriv määrus 603/2013/EL¹⁴, direktiiv 2001/55/EÜ, varjupaigataotlejate vastuvõtmise direktiiv 2013/33/EL¹⁵, 1990. aasta Dublini konventsiooni asendav määrus 604/2013/EL¹⁶, kvalifikatsiooni direktiiv 2011/95/EL¹⁷ ja varjupaigamenetluste direktiiv 2013/32/EL¹⁸.

Kuna varjupaigasüsteemi rakendamise ja rahvusvahelise kaitse tase liikmesriikides oli endiselt märkimisväärselt erinev, esitles EK 2008. aasta juunis varjupaigapoliitika kava¹⁹, mis pani aluse ühiste ja ühtsete kaitsestandardite süsteemi loomisele. Koos kavaga esitles EK uuendatud EL-i varjupaiga õigusakte eesmärgiga kehtestada EL-i liikmesriikides senisest ühetaolisemad varjupaigamenetluste alused, mis valmisid 2013. aastal. Ühe olulise uuendusena loodi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), mis asutati spetsiaalselt selleks, et abistada liikmesriike EL-i varjupaigaõiguse rakendamisel ja tõhustada praktilist koostööd.

2016. aastal algatas EK EL-i **varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi**, mis oli ajendatud aasta varem alanud põgenike massilisest sisserändest Vahemere piirkonnas ning eelmise reformi puudustest olukorra efektiivsel haldamisel. Kriisi haripunktis 2015. aastal registreeriti EL-i välispiiril 1,82 miljonit ebaseaduslikku piiriületust ning varjupaigataotlejate arv tipnes 2015. aastal 1,28 miljoniga.²⁰ Kuna liikmesriikide vahel esinesid olulised erinevused rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemises, taotlejatele pakutavates vastuvõtutingimustes, rahvusvahelise kaitse tunnustamise määrades ning antavates kaitse liikides, mis kogumina

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 603/2013, 26, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tulemuslikuks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europolit taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 29.06.2013, lk 1–30](#).

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 29.06.2013, lk 96–130](#).

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 26.06.2013, lk 31–59](#).

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). – [ELT L 337, 20.12.2011, lk 9–26](#).

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluste ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 29.06.2013, lk 60–95](#).

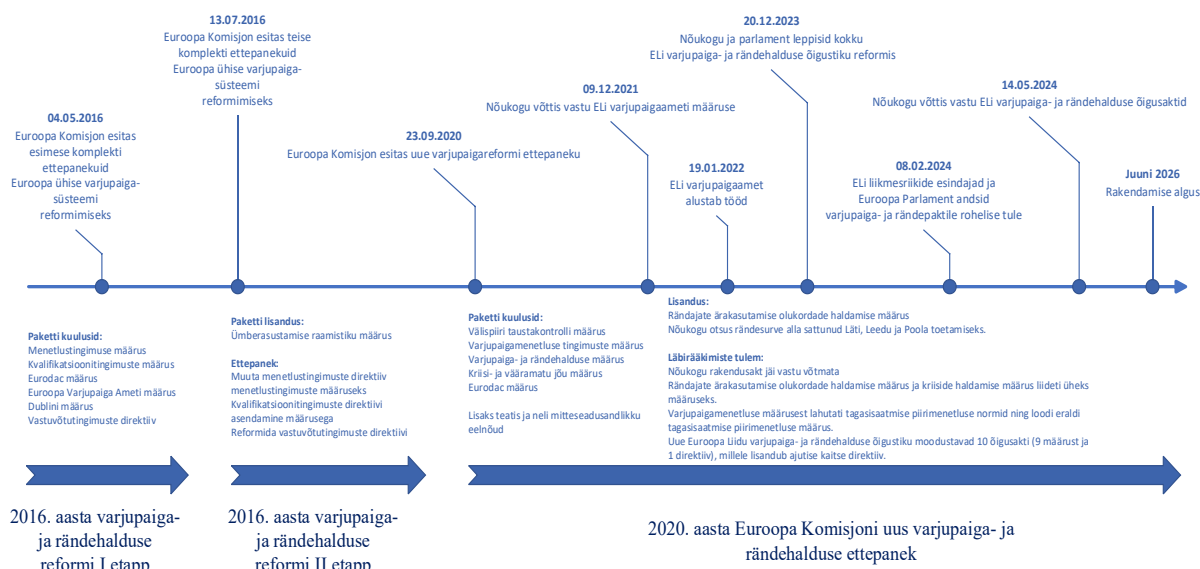
¹⁹ EK teatis „Varjupaigapoliitika kava“. – [COM\(2008\) 360 final](#).

²⁰ EK teatis „Uus rände- ja varjupaigalepe“. – [COM\(2020\) 609 final](#).

soodustasid liikmesriikide vahelist teisest rännet²¹, oli vaja tõhustada varjupaigasüsteemi, mis muu hulgas tagaks liikmesriikide vahelise vastutuse õiglase jagamise, pakuks piisavaid vastuvõtutingimusi ning tagaks kvaliteetsed rahvusvahelise kaitse otsused.

2016. aastal algatatud reform koosnes kahest etapist²², mille eesmärk oli kahe direktiivi muutmine määrusteks, ühise rahvusvahelise kaitse menetluse loomine, kaitsevajaduse tunnustamise reeglite ühtlustamine, taotlejate ja kaitse saajate õiguste ühetaoline tagamine, menetluste lihtsustamine ja kiirendamine, vastuvõtu- ja valmisolekuplaanide ühtlustamine, süsteemi kuritarvitamise tõkestamine ja ebaseadusliku teisese rände vältimine, välismaalastele selgemate kohustuste ja nende täitmata jätmise tagajärgede sätestamine ning kolmandate riikide turvalisteks hindamise reeglite ühtlustamine. Samuti tehti esimest korda ettepanek reguleerida ühine ümberasustamise ja ümberpaigutamise süsteem ning kujundada EASO ümber Euroopa Liidu Varjupaigaametiks (*edaspidi EUAA*). 2016. aasta reform hõlmas kokku 7 õigusakti²³, mille suhtes saavutati vaid osaline kokkulepe. Läbirääkimised seiskusid 2018. aastal.

Joonis 1. Varjupaiga- ja rändehalduse reformi muutuste ajaskaala (allikas: SIM)



2017. aastal jõudsid Euroopa Parlament ja nõukogu seitsmest ettepanekust viie suhtes ulatuslikule poliitilisele kokkuleppele. Lepiti kokku peamised suunad EUAA loomise, Eurodaci sõrmejälgede võrdlemise andmebaasi reformimise, vastuvõtutingimuste direktiivi muutmise, kvalifikatsioonitingimuste määruse muutmise ja EL-i ümberasustamisraamistiku loomise osas. Paketti kuuluvatest eelnõudest ei saavutatud nõukogus kokkulepet nn Dublini määruse ja menetlustingimuste määruse muutmises.

2019. aastal elas EL-i liikmesriikides seaduslikult 20,9 miljonit kolmandate riikide kodanikku, mis oli umbes 4,7% kogu EL-i rahvaarvust. Võrreldes 2015. aastaga oli ebaseaduslik piiriületuste arv vähenenud 142 000-ni ning varjupaigataotlejate arv 698 000-ni. 2019. aasta

²¹ Teiseseks rändeks nimetatakse nähtust, mille korral rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja reisib ebaseaduslikult riigist, kuhu ta on esimesena saabunud, edasi teise liikmesriiki, et taotleda kaitset teises riigis, mis ei ole tema taotluse läbivaatamise eest vastutav.

²² EK 4. mai 2016. aasta ettepanekute pakett ja 13. juuli 2016. aasta avaldatud teine ettepanekute pakett.

²³ 2016. aastal avaldatud Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse süsteemi (CEAS) reformi paketti kuulub seitse õigusakti: menetlustingimuste määrus, ümberasustamise raamistiku määrus, kvalifikatsioonitingimuste määrus, Eurodaci määrus, Euroopa Varjupaiga Ameti määrus, Dublini määrus ja vastuvõtutingimuste direktiiv.

lõpu seisuga oli EL vastu võtnud ligikaudu 2,6 miljonit pagulast, mis moodustas 0,6% EL-i rahvaarvust. EK andmetel keelduti igal aastal ligikaudu 370 000 rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamisest, ent koju tagasi oli neist pöördunud kõigest umbes kolmandik.²⁴

2020. aasta septembris avaldas EK uue varjupaiga- ja rändealduse ettepaneku, mis hõlmas lisaks 2016. aasta reformi paketti kuulunud seitsmele eelnõule veel nelja uut eelnõu²⁵ ning mille peamine eesmärk oli leevendada kõige enam põgenikke vastu võtnud liikmesriikide koormust, anda õiglasem ja tulemuslikum raamistik varjupaigataotluste registreerimiseks ja menetlemiseks ning vähendada ebaseaduslikku teisest rännet. Lisaks sooviti kehtestada solidaarsusmehhanism sisserändajaid enim vastu võtnud liikmesriikide toetamiseks.

2021. aasta detsembris avaldas EK reformi edasiarendusena kaks uut ettepanekut, mis hõlmasid rändajate ärakasutamise olukordade haldamise teemat ning ettepanekut nõukogu otsuseks rändesurve alla sattunud Läti, Leedu ja Poola toetamiseks. Eelnõude läbirääkimiste käigus otsustati jätta nõukogu rakendusakt andmata ning rändajate ärakasutamise olukordade määrase ettepanek ja kriiside haldamise määrase ettepanek liideti üheks määraseks. Samuti lahutati nn ühtse menetluse määrust tagasisaatmise piirimenetluse normid ning loodi vastav ettepanek eraldi määrase kehtestamiseks.

Viimasel kolmel aastal on EL-is esitatud umbkaudu miljon rahvusvahelise kaitse taotlust aastas. Kui 2022. aastal esitati EL-i liikmesriikides koos Norra ja Šveitsiga 966 107 taotlust, siis 2023. ja 2024. aastal vastavalt 1 054 645 ja 917 215 taotlust.²⁶ 2024. aasta lõpu seisuga oli EL-is lisaks rahvusvahelise kaitse saajatele umbkaudu 4,4 miljonit ajutise kaitse saajast Ukraina sõjapõgenikku.

Politsei- ja Piirivalveameti andmetel püsis Eestis rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate arv kuni 2022. aasta alguseni suhteliselt väike. Taotlejate arv kasvas järsult pärast Venemaa Föderatsiooni täiemahulise Ukraina-vastase agressioonisõja algust. Kui enne 2022. aastat esitati Eestis u 100 rahvusvahelise kaitse taotlust aastas, siis 2022. aastal esitati neid 2940, 2023. aastal 3980 ja 2024. aastal 1328. Proportsionaalselt on suurenenud ka kaitse saajate arv. Kui varem anti kaitse u 50 inimesele aastas, siis 2023. aastal anti kaitse u 4000 inimesele ja 2024. aastal 1369 inimesele. Enamik, u 90% sellel ajavahemikul kaitse saanutest, olid Ukraina kodanikud. Lisaks on alates Ukraina sõja algusest Eestis ajutist kaitset saanud kokku üle 55 000 Ukraina sõjapõgeniku.

Seega on EL-i-suunaline rändesurve püsinud aastate lõikes läbivalt suur ning uute rahvusvahelise kaitse taotluste arv on pigem kasvanud ja suuresti mõjutatud erinevatest sõjalistest ja poliitilistest kriisidest EL-i lähiümbruses. Selleks et suurenevatele rändeprobleemidele tulemuslikult reageerida, on jätkuvalt oluline viia Euroopa ühine varjupaiga- ja rändealduse reform edukalt lõpule.

Kõik 2016., 2020. ja 2021. aastal esitatud EK algatused on 2024. aastal vastu võetud Euroopa **ühise varjupaiga- ja rändealdussüsteemi reformi lahutamatud osad**, mis on omavahel tihedalt seotud ning terviklikuks süsteemiks integreeritud.

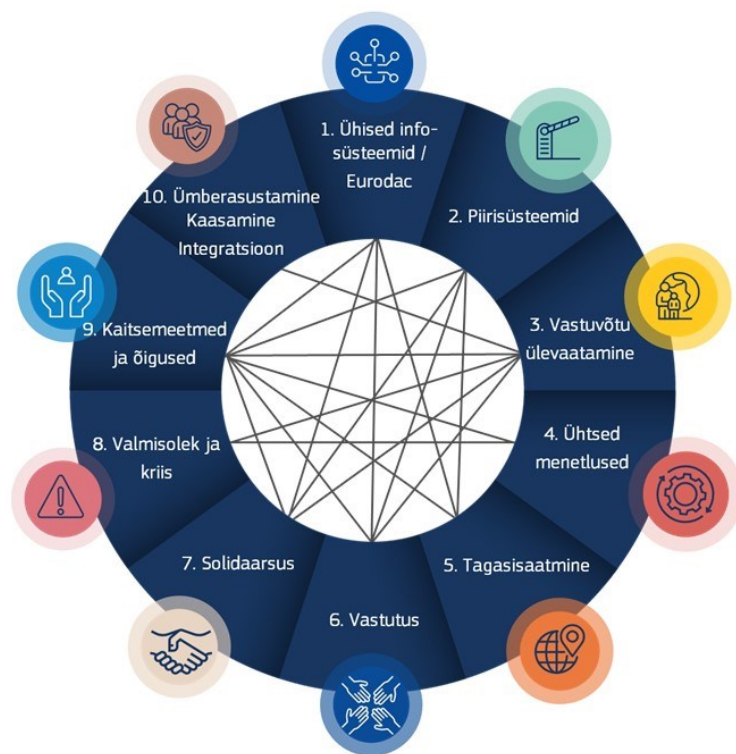
Joonis 2. Varjupaiga- ja rändealduse reformi põhielementide ülevaade (allikas: EK)²⁷

²⁴ EK teatis „Uus rände- ja varjupaigalepe“. – [COM\(2020\) 609 final](#).

²⁵ Välispiiri taustakontrolli määrus, varjupaigamenetluse tingimuste määrus, uus varjupaiga- ja rändealduse määrus, kriisi- ja vääramatu jõu määrus.

²⁶ EMN „Asylum and migration overview 2024“. – [Asylum and migration overview 2024](#).

²⁷ EK teatis „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“. – [COM\(2024\) 251 final](#).



Õigusaktid võeti ühe n-ö pakatina vastu 14. mail 2024. aastal. Paketti kuulub kokku 10 EL-i õigusakti. Lisaks jääb muutmatul kujul kehtima direktiiv 2001/55/EÜ ajutise kaitse kohta, mille ajakohastamine lükati edasi, kuni Venemaa Föderatsiooni täiemahuline agressioonisõda Ukraina vastu on lõppenud. Lisaks nimetatud õigusaktide pakatile tehti rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saajaid puudutavad muudatused direktiivis 2003/109/EÜ.²⁸

Vastu võetud, 2024. aasta juunis jõustunud ning **lõplikult 2026. juunis rakenduvate** EL-i õigusaktide paketi teha varjupaiga- ja rändehalduse süsteemi²⁹ peamised muudatused, mis on esitatud EK 12.06.2024. aasta teatises varjupaiga- ja rändehalduse rakenduskava kohta põhielementide kaupa (joonis 2)³⁰.

2.2.2. Senine regulatsioon, rakendamise praktika ja vajalikud muudatused

Seletuskirja käesoleva osa eesmärk on anda ülevaade Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega tehtud põhimõttelistest muudatustest võrreldes kehtiva õigusega. Täpsem ülevaade sisulistest muudatustest EL-i õigusaktide kaupa on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 1. Piirikontrolli, varjupaiga- ja sisserrändepoliitika valdkonna meetmete vastuvõtmise õiguslikud alused tuginevad EL-i toimimise lepingu artiklitele 77–79.

2.2.2.1. Ühine rahvusvahelise kaitse- ja rändehalduse uuendatud infosüsteem – Eurodac

Ülevaade

Eurodac on EL-i IT-süsteem ehk andmebaas, mis toetab praktikas varjupaiga- ja rändehalduse süsteemi toimimist. Eurodaci praegune eesmärk on võimaldada rahvusvahelise kaitse taotluse

²⁸ Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – [ELT L 16, 23.01.2004, lk 44–53](#).

²⁹ EK 2024. [Õigusaktide lühiülevaade. Rände- ja varjupaigalepe](#).

³⁰ EK teatis „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“. – [COM\(2024\) 251 final](#).

läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramine. Täiendavalt on võimalik süsteemi andmete abil seirata ka teisest rännet³¹ ja ennetada riikideülest kuritegevust. Eurodacis säilitatakse praegu ebaseaduslikult saabunud ja viibivate välismaalaste ning rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejälgi ainult vastutava liikmesriigi määramise eesmärgil.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Uus Eurodac-süsteem on EL-i uut õigusraamistikku toetav tehniline abivahend ehk EL-i andmebaas. Reformitud Eurodaci õigeaegne väljatöötamine ja kasutuselevõtmine on varjupaiga- ja rändealduse süsteemi kõikide muude elementide rakendamise oluline eeltingimus. See võimaldab liikmesriikidel rakendada uusi solidaarsusnorme, olgu siis tegemist ümberpaigutamise või solidaarsuse rakendamise eranditega. Samuti on see vajalik uute vastutuse määramise normide kohaldamiseks, eelkõige seoses vastutuse ülemineku ja lõppemise uute tähtaegadega või piirimenetluses tehtavate varjupaigaotsuste puhul vastutuse lõppemise uue põhjusega.

Uus Eurodac ei ole pelgalt vastutava liikmesriigi määramise tehniline vahend, vaid rändealduse süsteem. Selles säilitatakse ja töödeldakse rahvusvahelise kaitse taotlejate, otsingu- ja päästeoperatsioonide järel maabunud isikute ning välispiiri ebaseadusliku ületamisega seoses kinni peetud või liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate isikute biomeetrilisi andmeid, identiteediandmeid ja muud teavet, sealhulgas nii näokujutist kui ka tähtnumbrilisi andmeid ja isikut tõendavate dokumentide koopiaid. Sel viisil aitab uus süsteem võrrelda uusi rahvusvahelise kaitse taotlusi süsteemis juba registreeritud taotlustega, et kohaldada määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) vastutusnorme, jälgida teisest rännet ja teha märke nende inimeste kohta, kes võivad kujutada endast ohtu EL-i liikmesriigi sisejulgeolekule.

Lisaks täiendatud andmete töötlemisele säilitatakse ka ebaseaduslikult saabunud ja viibivate inimeste sõrmejälgi senisest kauem.³² Koos täiendatud andmete hulga peaks süsteem tõhustama ebaseaduslikult viibivate inimeste tuvastamist ja tagasisaatmist. Eurodac aitab tuvastada varjupaigasüsteemi kuritarvitajaid, kuna töödeldakse ka välismaalase suhtes tehtud otsuste andmeid.

Samuti toetab uus süsteem laste õiguste paremat tagamist, sest lihtsam on tuvastada juhtumeid, kus lapsed ja nende vanemad on rände olukordades lahutatud. See tõhustab inimkaubitsemise ja smugeldamise tõkestamist, kuna ette on nähtud, et lastelt hõivatakse sõrmejäljed senise 14 aasta asemel kuue aasta vanuselt, laste suhtes tuleb rakendada lapsesõbralikke menetlusvõtteid ning lastega töötavad inimesed peavad olema saanud spetsiaalse väljaõppe.

Erinevalt praegusest võimaldab uus Eurodac kasutada laiapõhjalisi EL-i-üleseid statistilisi andmeid, mis muu hulgas sisaldavad esmakordsete taotluste andmeid, ja teha süsteemideüleseid seostatud andmete võrdlevaid analüüse.

Süsteem panustab EL-i julgeoleku tagamisse seeläbi, et sellele on nüüd ligipääs mitte ainult rahvusvahelise kaitse taotlustega tegelevatel üksustel, vaid päringuid on võimalik teha ka Europolil ja riiklikel korrakaitseasutustel. Kuna Eurodaci hakatakse sisestama ka

³¹ Teiseseks rändeks nimetatakse siin kontekstis olukorda, kui kolmanda riigi kodanikust välismaalane on ühes EL-i liikmesriigis saanud rahvusvahelise kaitse ja elamisloa ning seejärel liigub teise EL-i liikmesriiki ja asub sinna püsivalt elama. Teisene ränne võib sõltuvalt asjaoludest olla nii seaduslik kui ka ebaseaduslik.

³² Näiteks ebaseaduslikult saabujate, sealhulgas otsingu- ja päästeoperatsioonide järel maabunud inimeste andmeid säilitatakse 18 kuu asemel 5 aastat, ümberasustatud inimeste andmeid 5 aastat, sellest keeldumise korral 3 aastat.

rahvusvahelise kaitse taotlejate ning ümberasustatud ja -paigutatud välismaalaste andmeid, ei ole enam nende seoste vahel lünka. Kolme aasta möödumisel 2026. aasta juunist arvates hakatakse Eurodac-süsteemis haldama ka ajutise kaitse saajate sõrmejälgi ja muid andmeid.

Varjupaiga- ja rändealduse paketti kuuluvate õigusaktide kohaldamisel muutub Eurodac koostalitlusvõimelise ja integreeritud rände- ja piirihaldussüsteemi osaks. Uuele süsteemile esitatavate nõuete täitmiseks ei piisa ainult praeguse Eurodaci ümberkujundamisest. Võttes arvesse süsteemi laiemat ulatust ja uute funktsioonide märkimisväärt lisandumist, tuleb ehitada üles uus andmehalduse süsteem ning oluliselt edasi arendada riikliku ligipääsupunkti DubliNet tehnilist lahendust.

Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) on sätestatud, et kui EK-l on vaja määruse kohaselt võtta vastu rakendusakt, abistab EK-d rakendamisevolituste teostamisel komitee määruse (EL) nr 182/2011³³ tähenduses. EK ajakohastab koostalitlusvõimet käsitlevate määruste, Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) reguleeriva määruse 2018/1240/EL³⁴, riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES) reguleeriva määruse 2017/2226/EL³⁵ ning EL-i ühtset viisainfosüsteemi (VIS) reguleeriva määruse 767/2008/EÜ³⁶ kohased üheksa delegeeritud õigusakti ja rakendusakti, et võimaldada Eurodaci andmete kasutamist. Samuti võtab EK vastu süsteemiülestatistika käsitleva rakendusakti.

Eestil on ülaltoodust tulenev kohustus kohandada riiklik õigusraamistik, et tagada vajalike andmete hõive ja töötlemine ning kooskõlas EL-i andmekaitsealaste õigusaktidega kõigi pädevate asutuste operatiivne juurdepääs süsteemile.

2.2.2.2. Uus süsteem rändevoogude haldamiseks EL-i välispiiridel – taustakontroll ja piirimenetlus

Ülevaade

Praegu on rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamine piiril liikmesriikidele vabatahtlik. Eesti on üle võtnud ja kohaldab rahvusvahelise kaitse kiirmenetlust, kuid mitte rahvusvahelise kaitse piirimenetlust. Kehtivas õiguses on sätestatud, et kiirmenetlust võib teha ka piiril, kuid puudub vastav menetluskord. Praktikast rahvusvahelise kaitse kiirmenetlust piiril ei kohaldata. Praegu ei ole EL-i välispiiridel sisenemise loata välismaalaste suhtes ühetaolist välismaalase

³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse EK rakendamisevolituste teostamise suhtes. – [ELT L 55, 28.02.2011, lk 13–18](#).

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. septembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1240, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226. – [ELT L 236, 19.09.2018, lk 1–71](#).

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2226, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete ja sisenemiskeeluandmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning määruseid (EÜ) nr 767/2008 ja (EL) nr 1077/2011. – [ELT L 327, 09.12.2017, lk 20–82](#).

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS-i määrus). – ELT L 218, 13.08.2008, lk 60–81.

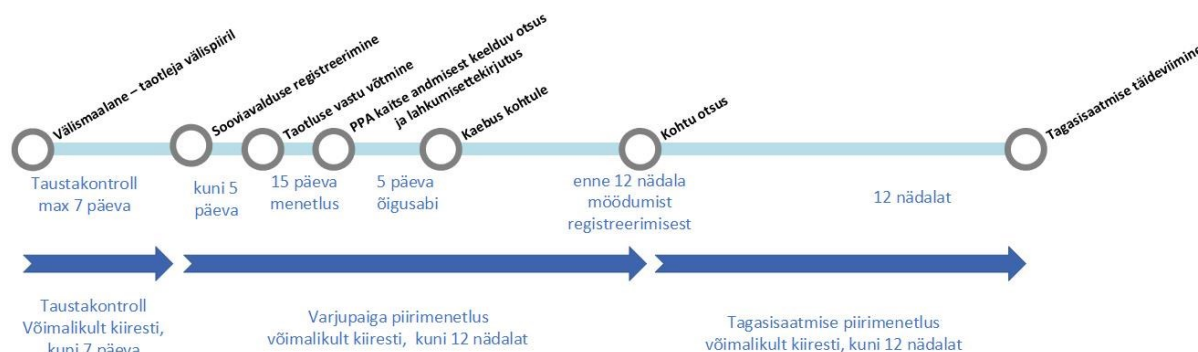
tausta ja võimaliku julgeolekuohu kontrollimise toimingute loetelu ning puudub ühetaoline suunamine kohasesse menetlusse.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Uue süsteemi kohaselt on ühetaoline taustakontroll ja piirimenetlused kohustuslikud. Selleks et edendada EL-i välispiiridel sisserände tulemuslikku haldamist, on loodud tulemuslik, kiire, sujuv ning sidus lähenemisviis piirikontrolli, rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja tagasisaatmise piirimenetluste vahel.³⁷ Sidusad taustakontrollid ja piirimenetlused on vajalikud õiguslikud ja praktilised vahendid, mis aitavad senisest paremini hallata kolmandate riikide kodanike saabumist EL-i, sealhulgas Eestisse.

Kõik ebaseaduslikult sisserändajad registreeritakse ning neile tehakse ühetaoline isikutuvastuse-, julgeolekuriski-, haavatavuse- ja tervisealane taustakontroll. See puudutab ka riigi territooriumil kinni peetud inimesi, kellele ei ole tausta- ega piirikontrolli veel tehtud. Sama kehtib kõigi inimeste kohta, kes esitavad piiripunktis rahvusvahelise kaitse taotluse. Teises etapis kohaldatakse kohustuslikku piirimenetlust nende inimeste suhtes, kes tõenäoliselt rahvusvahelist kaitset ei vaja, kujutavad endast julgeolekuriski või eksitavad tahtlikult ametiasutusi. Määrus (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) ja määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sisaldavad ka uusi sätteid, mille eesmärk on parandada kodakondsuseta isikute tuvastamist.

Joonis 3. Rahvusvahelise kaitse piirimenetlus ja tagasisaatmise piirimenetlus (autor: SIM)



Uute kohustuste edukas rakendamine eeldab, et taustakontroll ning rahvusvahelise kaitse ja (asjakohasel juhul) tagasisaatmise piirimenetlus toimiks koos sujuvalt ning tagaksid tulemusliku ja range otsustusprotsessi, austades samal ajal täielikult kõiki tagatise ja õigusi. Eestil peab olema suutlikkus teha kõigile ebaseaduslikult saabujatele taustakontroll ning luua sobivad tingimused teatava arvu rahvusvahelise kaitse taotlejate (ja tagasisaadetavate) vastuvõtuks piirimenetluse ajaks. Piisav suutlikkus³⁸ menetleda piiril rahvusvahelise kaitse

³⁷ Kuni seitse päeva taustakontrolli tegemiseks, kuni 12 nädalat piiril toimuva varjupaigamenetluse ja kuni 12 nädalat piiril toimuva tagasisaatmismenetluse puhul, mis hõlmab ka kaebuse esitamise aega ja halduskohtu menetlust. Tähtaja ületamisel tuleb inimene lubada Eestisse.

³⁸ Termin „piisav suutlikkus“ eeldab, et liikmesriigid loovad vastuvõtusuutlikkuse ja tagavad inimressursid, sealhulgas kvalifitseeritud ja põhjalikult koolitatud töötajad, kes on vajalikud selleks, et vaadata igal ajahetkel läbi kindlaksmääratud arvu taotlusi ja täita tagasisaatmisotsuseid. Kui asjaomase liikmesriigi piisav suutlikkus on saavutatud, ei ole see liikmesriik enam kohustatud suunama täiendavaid inimesi piirimenetlusse; selle asemel võib liikmesriik suunata taotlejad oma territooriumil kiirmenetlusse. Samuti siis, kui liikmesriik on saavutanud õigusaktides sätestatud aastase taotluste ülempiiri (piisav suutlikkus, mis korrutatakse 2026. aastal kahega, 2027. aastal kolmega ja 2028. aastal neljaga), ei ole liikmesriik enam kohustatud kohaldama piirimenetlust ja võib suunata taotlejad oma territooriumil kiirmenetlusse, isegi kui piirimenetluse jaoks on olemas suutlikkus.

taotlusi ja tagasisaatmisi tähendab EL-i tasandil tehtud kokkuleppe kohaselt vähemalt 30 000 inimest aastas, kusjuures EK arvutab liikmesriikide individuaalse osa sellest piisavast suutlikkusest iga kolme aasta järel³⁹ vastavalt määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud valemile. Piisav suutlikkus⁴⁰ menetleda piiril rahvusvahelise kaitse taotlusi ja tagasisaatmisi tähendab EL-i tasandil tehtud kokkuleppe kohaselt vähemalt 30 000 inimest aastas, kusjuures EK arvutab liikmesriikide individuaalse osa sellest piisavast suutlikkusest iga kolme aasta järel⁴¹ vastavalt määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud valemile. Eesti piirimenetluse suutlikkuse osakaal on 0,9% EL-i kogusuutlikkusest. Vastav suutlikkuse tase saavutatakse astmeliselt. EK 05.08.2024. aasta rakendusotsuse 2024/2150 alusel on Eesti õiglase suutlikkus menetleda piirimenetluses 277 inimest igal ajahetkel (päevas) perioodil 12.06.2026–12.06.2027. Eesti aastane võimekus perioodil 12.06.2026–12.06.2027 on 554 inimest (päevane suutlikkus korrutatud kahega) ja perioodil 13.06.2027–13.06.2028 (päevane suutlikkus korrutatud kolmega) 881 inimest. Maksimaalne aastane suutlikkus on neljakordne päevane suutlikkus, mis sätestatakse uue EK rakendusaktiga 2027. aastal. Kui aastane suutlikkus on ületatud, teavitab liikmesriik sellest EK-d, kes võib lubada piirimenetlust mitte kohaldada ning saada abi, sealhulgas solidaarsuse mehhanismi raames.

Piirimenetlust tuleb kohaldada ilma, et otsustusprotsessi kvaliteeti ja taotlejate õigusi kahjustataks. Kuigi välismaalastel ei ole taustakontrolli ja piirimenetluse ajal luba EL-i territooriumile, sealhulgas Eestisse, siseneda, on nad riigi territooriumil ning nende taotlusi tuleb Eestis menetleda kooskõlas varjupaiga- ja rändehalduse õigusaktides sätestatud kaitsemeetmete ja tagatistega ning austades täielikult EL-i põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigusi, sealhulgas tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet ning õigust tõhusale õiguskaitsele seoses piirimenetluses tehtud otsustega.

Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Ülaltoodust lähtudes peab Eesti kohandama õigusraamistikku uute sätetega ning tagama piirikontrolli, taustakontrolli ning piiril toimuvate rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetluste sujuva korraldamise, et muu hulgas järgida uusi tähtaegu.

2.2.2.3. Vastuvõtu ümbermõtestamine – suurem sotsiaalkaitse, kuritarvituste vältimiseks majutuse ja muu toe piiramine ning äravõtmise, liikumisvabaduse piiramine ja kinnipidamine

Ülevaade

Piirimenetlust tuleb siiski alati kohaldada nende taotlejate suhtes, kes võivad kujutada endast ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale.

³⁹ EK 5. augusti 2024. aasta rakendusotsus (EL) 2024/2150, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) rakenduseeskirjad liikmesriikide piisava suutlikkuse ja liikmesriigi poolt piirimenetluse raames aastas läbi vaadatavate taotluste maksimaalse arvu kohta. – [ELT L, 2024/2150](#).

⁴⁰ Mõiste „piisav suutlikkus“ eeldab, et liikmesriigid loovad vastuvõtusuutlikkuse ja tagavad inimressursid, sealhulgas kvalifitseeritud ja põhjalikult koolitatud töötajad, kes on vajalikud selleks, et vaadata igal ajahetkel läbi kindlaksmääratud arvu taotlusi ja täita tagasisaatmisotsuseid. Kui asjaomase liikmesriigi piisav suutlikkus on saavutatud, ei ole see liikmesriik enam kohustatud suunama täiendavaid inimesi piirimenetlusesse; selle asemel võib liikmesriik suunata taotlejad oma territooriumil kiirimenetlusesse. Samuti siis, kui liikmesriik on saavutanud õigusaktides sätestatud aastase taotluste ülempiiri (piisav suutlikkus, mis korrutatakse 2026. aastal kahega, 2027. aastal kolmega ja 2028. aastal neljaga), ei ole liikmesriik enam kohustatud kohaldama piirimenetlust ja võib suunata taotlejad oma territooriumil kiirimenetlusesse, isegi kui piirimenetluse jaoks on olemas suutlikkus. Piirimenetlust tuleb siiski alati kohaldada nende taotlejate suhtes, kes võivad kujutada endast ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale.

⁴¹ EK 5. augusti 2024. aasta rakendusotsus (EL) 2024/2150, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) rakenduseeskirjad liikmesriikide piisava suutlikkuse ja liikmesriigi poolt piirimenetluse raames aastas läbi vaadatavate taotluste maksimaalse arvu kohta. – [ELT L, 2024/2150](#).

Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtt tähendab suutlikkust pakkuda vajaduse korral tagakiusamise ja tõsise ohu eest põgenenud rahvusvahelise kaitse taotlejatele minimaalseid vajalikke materiaalseid vastuvõtutingimusi, mille kohta on liikmesriik sätestanud miinimumnõuded. See hõlmab eluaset, toitu, rõivaid, isiklikke hügieenitarbeid ja regulaarset rahalist toetust. Vastuvõtutingimuste tagamisel tuleb arvestada rahvusvahelise kaitse taotleja sugu, vanust ja vastuvõtu erivajadusi. Samuti tähendab see suutlikkust pakkuda tervishoiuteenuseid, haridust alaealistele, varajasi integratsioonimeetmeid ja teavet ning õiguste kaitset. Eestis on abi pakkumine vajaduspõhine ning selle andmisel lähtutakse riigis kehtestatud toimetulekupiirist, minimaalsetest tarbimiskulutustest ja võrdsest kohtlemisest teiste Eesti elanikega. Samuti on oluline tagada, et vastuvõtusüsteemi ei kasutataks ära.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Varjupaiga- ja rändehalduse süsteemi toimimiseks, sealhulgas määratud vastutuse alusel üleandmise tõhustamiseks, on väga oluline ühtlustada rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtule esitatavad nõuded, et seeläbi luua kõigis liikmesriikides võrreldavad rahvusvahelise kaitse taotlejate elamistingimused. Ühetaolisus ja võrreldavus aitab vähendada ebaseaduslikku teisest rännet. Samuti on uutel suurema ühtlustamise tasemega vastuvõtureeglitel oluline roll teenuse toimepidevuse ja kriisivalmiduse tagamisel. Uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiiviga mitte ainult ei tõhustata praegust süsteemi, vaid antakse ka võimalus ümber mõtestada viis, kuidas vastuvõtusüsteemid on riiklikul tasandil korraldatud. Muudatused sisaldavad olulisi uusi vastuvõtu haldamise vahendeid, mis tagavad suurema paindlikkuse ja tõhususe ning ebaseadusliku teisese rände ennetamise ja tõkestamise. Näiteks antakse võimalus paigutada taotlejad konkreetsetesse majutuskohadesse ja geograafilistesse piirkondadesse, seades materiaalseid vastuvõtutingimuste pakkumise eeltingimuseks tegeliku elukoha selles majutuskohas või konkreetsetes geograafilises piirkonnas, kuhu rahvusvahelise kaitse taotleja on paigutatud. Samuti täpsustatakse taotleja kinnipidamise aluseid, mille kohaselt on kinnipidamise aluseks ka olukord, kui taotleja on lahkunud loata talle määratud majutuskohast või geograafilisest piirkonnast. Näiteks sätestatakse, et kinnipidamise kohtulik kontroll peab toimuma tavakorras 15 päeva jooksul ja erandkorras 21 päeva jooksul. Materiaalseid vastuvõtutingimusi saab piirata või ära võtta juhul, kui inimene lahkub talle määratud elukohast või piirkonnast ega täida muid menetluslikke kohustusi, on toime pannud tõsise või korduva majutuskoha reeglite rikkumise või vägivallaga ähvardamise või kui tegemist on korduva taotlusega, rahaliste vahendite varjamisega või kohustuslikus integratsiooniprogrammis osalemata jätmisega. Eesti peaks neid võimalusi täiel määral ära kasutama, tagades seejuures nende meetmete kasutamisel proportsionaalsuse. Kui taotlejad ei viibi liikmesriigis, kus nad peavad olema, vaid on ebaseaduslikult lahkunud teise liikmesriiki, on teine riik kohustatud katma üksnes põhivajadused, mitte pakkuma kõiki vastuvõtutingimusi nagu praegu. Uute normide kohaselt ühtlustatakse vastuvõtu standardeid ja tugevdatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate kaitsemeetmeid, sealhulgas sätestatakse varasem juurdepääs tööturule⁴² ja tervishoiule ning luuakse perekondade, laste ja vastuvõtu erivajadusega taotlejate suurem kaitse. Näiteks täpsustatakse, et erivajaduse hindamise, sealhulgas vanuse määramise, tähtjaks on 30 päeva, ning kehtestatakse, et kinni ei tohi pidada inimesi, kelle vaimne või füüsiline tervis võib seetõttu halveneda. Samuti täpsustatakse oluliselt laste heaolu kaitsmise meetmeid. Näiteks seatakse tähtjad saatjata lapse esindaja määramisele, kehtestatakse kompetentsinõuded, millele lapse esindaja peab vastama, lühendatakse laste kooli saamise tähtaega kolmelt kuult kahele ning võrdsustatakse taotlejate tervisekaitse kohalikele elanikele seatud tingimustega. Samuti seatakse töötajate kohustuseks tutvustada lapsele menetluse ja

⁴² Praeguse üheksa kuu asemel on maksimaalne piirmäär kuus kuud, mille jooksul on varjupaigataotlejal keelatud töötada.

vastuvõtuga seotud õigusi ja kohustusi, ka siis, kui laps on koos oma vanematega. Uue kohustusena sätestatakse valmisolekuplaanide loomine.

Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Eesti peab korrastama õigusakte, et kõik vajalikud õiguslikud meetmed, sealhulgas liikumisvabaduse piirangud, kinnipidamise alused ja alternatiivid ning vastuvõtutingimuste piiramine, oleksid tähtjaks, st hiljemalt 12. juuniks 2026, üle võetud ja vastavustabel EK-le edastatud.

2.2.2.4. Õiglased, tulemuslikud ja ühtsed rahvusvahelise kaitse menetlused

Ülevaade

Rahvusvahelise kaitse menetlus on kaitsevajaduse määramise ja selle alusel antava elamisloa saamise otsustamise menetlus. Selles individuaalses ja konfidentsiaalses menetluses kontrollitakse, kas välismaalast ohustab tagakiusamine või muu tõsine oht, otsustatakse, kas välismaalane vastab pagulase või täiendava kaitse saaja määratlusele ning kas esinevad kaitse ja elamisloa andmist välistavad asjaolud. Selle alusel otsustatakse, kas inimesele antakse rahvusvaheline kaitse ja tähtajaline elamisluba või keeldutakse selle andmisest.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Selleks et säilitada üldise rahvusvahelise kaitse süsteemi terviklikkus, vähendada teisest rännet ning vältida kuritarvitusi, on senisest kiiremad ja ühtlustatumad menetlused äärmiselt olulised. Määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ja määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) lihtsustatakse ja soodustatakse üksikute rahvusvahelise kaitse taotluste hindamis- ja otsustusprotsessi ühtlustamist kogu Euroopas ning tugevdatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate õigusi ja tagatisi. Määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sisaldab ka sätteid, mis peaksid hõlbustama kodakondsusetuse tuvastamist.

Määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) lihtsustatakse juurdepääsu rahvusvahelise kaitse menetlusele ning ühtlustatakse tähtaegu, et menetlusi lühendada ja tõhustada. Näiteks on määruses sätestatud tähtjad⁴³ rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kolme etapi jaoks: taotleja väljendab soovi saada rahvusvahelist kaitset („soovi avaldamine“), liikmesriigi ametiasutus võtab soovi vastu ja registreerib taotluse („registreerimine“) ning taotleja esitab taotluse koos põhjendustega („esitamine“). Määruses täpsustatakse, millised on taotleja ja ametiasutuste kohustused iga etapi korral, ning kehtestatakse täpsemad taotluste läbivaatamise tähtjad.⁴⁴ Samuti kehtestatakse täiendavad rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamist tõkestavad meetmed. Näiteks on kohustus käsitada taotlust, mis esitatakse pärast teises liikmesriigis taotluse suhtes keelduva otsuse tegemist, korduva taotlusena ning kui uusi asjaolusid ei esine, jäetakse taotlus läbi vaatamata. Korduva taotluse puhul ei ole enam välismaalasel automaatset õigust riigis viibida. Taotlus on võimalik lugeda kaudselt tagasivõetuks, kui taotleja ei täida teatavaid kohustusi, näiteks biomeetriliste andmete esitamise nõuet. Lisaks turvalistele päritoluriikidele ja turvalistele kolmandatele riikidele tuleb kohaldada uut mõistet „tulemuslik kaitse“⁴⁵, et määrata kindlaks turvalised kolmandad riigid. Kohendatud

⁴³ Kuni 5 päeva sooviavalduse registreerimiseks, kuni 21 päeva taotluse esitamiseks koos selgituste ja tõenditega.

⁴⁴ Otsuse tegemiseks on aega tavamenetluse korral kuni kuus kuud, kiirmenetluse korral kuni kolm kuud ja mittelubatuduse kontrolli puhul kümme päeva kuni kaks kuud, piirimenetluse korral kuni 12 nädalat.

⁴⁵ Riiki võib pidada efektiivse kaitse pakkujaks (turvaliseks) ka siis, kui see ei ole 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ratifitseerinud, kuid kaitse tagakiusamise ja kahju eest on siiski reaalselt olemas. Oluline eeldus on,

on ka esimese varjupaigariigi mõistet⁴⁶. Lisaks ei ole kaebusel enamiku kuritahtlike taotluste ja korduvate taotluste puhul automaatset peatavat mõju, mis tähendab, et kui taotluse suhtes tehakse keelduv otsus ja kohus ei luba isikul riiki jääda, võivad ametiasutused tagasisaatmise otsuse kohe täitmisele pöörata.

Kohaldama peab määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) ette nähtud uusi nõudeid. Näiteks on sätestatud kohustus hinnata riigisisese kaitse alternatiivi ja kohustus võtta rahvusvaheline kaitse ära, kui on toime pandud teatavad kuriteod või isik kujutab endast muul viisil ohtu riigi julgeolekule. Nimetatud muudatused annavad võimaluse tegeleda probleemidega, mis tulenevad liiga pikkadest rahvusvahelise kaitse menetlustest ja juhtumite kuhjumisest. Neid elemente rakendades tuleb aga samal ajal austada rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate põhiõigusi kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga.

Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Eesti peab korrastama õigusakte, et tagada kõnealuse kahe määruse tulemuslik kohaldamine. Muu hulgas tuleb tähelepanu pöörata sellele, kuidas korraldada juurdepääs menetlusele (st etapid, tähtajad, osalevad ametiasutused). Teatavat liiki otsuste puhul tuleb tagada mitteautomaatne peatav mõju ja lõpliku otsuse määratlemise viis. Samuti tuleb tagada korduvaid taotlusi käsitlevate normide sujuv kohaldamine.

2.2.2.5. Tulemuslikud ja õiglased tagasisaatmismenetlused

Ülevaade

EL-i tagasisaatmispoliitikat reguleeritakse direktiiviga 2008/115/EÜ⁴⁷, milles on kehtestatud ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Euroopa varjupaiga- ja rändealduse süsteemi reformimise raames esitas EK juba 2018. aastal selle direktiivi muutmise ettepanekud, et kiirendada tagasisaatmismenetluste läbiviimist ning luua senisest paremad õiguslikud seosed rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise valdkondade vahel. Muudatuste vastuvõtmiseks ei õnnestunud siiski EP-ga 2024. aastaks kokkulepet saavutada. Selle tulemusena jõustusid 11.06.2024. aastal EL-i varjupaiga- ja rändealduse reformi paketti kuuluvad õigusaktid ilma, et nimetatud direktiivi oleks uuendatud.

Direktiiv kohustab igale kolmanda riigi kodanikule, kes viibib EL-i liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, väljastama tagasisaatmise otsuse. Kui isik ei lahku talle määratud vabatahtliku tähtaja jooksul EL-ist, tuleb tagasisaatmise otsus sundtäita ja kohaldada talle sissesõidukeeldu. Liikmesriik ei pea nõudeid kohaldama kolmanda riigi kodanikule, kelle suhtes tehakse sisenemiskeelu otsus või kes on kinni peetud seoses EL-i välispiiri ebaseadusliku ületamisega.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

et välismaalasel on võimalik sinna siseneda ja sinna jääda ning talle on muu hulgas tagatud piisav ligipääs tervishoiule ja haridusele.

⁴⁶ Esimese varjupaigariigi korral ei koostata riikidest vastavaid nimekirju (nagu turvalise päritoluriigi ja turvalise kolmanda riigi korral nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriigi tasandil), vaid kohaldatakse ainult juhtumipõhiselt ning sellisel juhul puudub automaatne kaebuse väljasaatmist peatav mõju. Olulised tingimused on kaitse reaalne kättesaadavus, tagakiusamise ohu ja tõsise kahju kannatamise ohu puudumine ning kaitse tagasisaatmise eest.

⁴⁷ 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 98–107](#).

EL-i rändepoliitika saab olla kestlik üksnes juhul, kui need kolmanda riigi kodanikud, kes ei vasta EL-is kehtestatud sisenemise, siin viibimise või elamise tingimustele, saadetakse tulemuslikult EL-ist tagasi. Selleks et kõrvaldada lüngad rahvusvahelise kaitse menetluse ja tagasisaatmise menetluse vahel, seatakse määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) liikmesriikidele kohustus tagada, et kolmanda riigi kodanikule tehakse tagasisaatmise otsus samas haldusaktis, millega talle jäeti rahvusvaheline kaitse andmata, või tehakse need otsused samal ajal. Selleks et isiku kaebusi rahvusvahelise kaitse andmata jätmise otsuse ja tagasisaatmise otsuse peale saaks kohtumenetluses liita ning neid kohtus ühiselt menetleda, kohaldatakse tagasisaatmise otsuse vaidlustamisele rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse vaidlustamise tähtaegu.

Reformiga pööratakse suuremat tähelepanu nendele välismaalastele, kes kaitset ei vaja, kuid püüavad kaebuste või korduvate rahvusvahelise kaitsetaotluste abil tagasisaatmisi takistada. Üldpõhimõttena ei saa taotleja liikmesriigi territooriumile jääda, kui esimeses kohtuastmes on kaebus rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse peale jäänud rahuldamata. Edaspidi ei ole välismaalasel liikmesriiki jäämise õigust, kui ta esitab peale lõplikku keelduvat otsust korduva taotluse oma väljasaatmise takistamiseks või edasilükkamiseks.

Liikmesriigid on juba praegu loonud eri mehhanisme, et toetada kolmandate riikide kodanike vabatahtlikku tagasipöördumist ja taasintegreerumist oma koduriigis. Lisaks on Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) loonud EL-i taasintegreerimise programmi (EURP). Samuti tuleb määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) kohaselt nüüd Eurodaci kanda ka andmed asjaolu kohta, et isikule on antud toetust vabatahtlikuks lahkumiseks ja taasintegreerumiseks. Seeläbi tekib terviklik EL-i-ülene vaade tagasisaadetavatele antavatest toetustest ning luuakse meede, mis võimaldab toetuste väärkasutamisi ära hoida.

Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

Eesti peab õigusakte vastavalt kohandama, sätestades, et tagasisaatmise otsus tehakse keelduva rahvusvahelise kaitse otsuse osana ning rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse ja tagasisaatmise otsuse peale esitatud kaebusi menetletakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) alusel kehtestatud tähtaja jooksul.

2.2.2.6. Vastutava liikmesriigi määramise tõhustamine

Ülevaade

Rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse lahutamatu osa on taotluse eest vastutava liikmesriigi määramise menetlus. Seda nimetati varasema EL-i õiguse kohaselt „Dublini menetluseks“, sest vastav menetluse osa oli alguses reguleeritud Dublinis 15. juunil 1990. aastal sõlmitud ja esimesel septembril 1997. aastal jõustunud rahvusvahelise lepinguga, mis oli avatud ratifitseerimiseks ainult liikmesriikidele.⁴⁸ 2013. aastal muudeti konventsioon EL-i määruseks⁴⁹, mida on mitmel korral täiendatud ja mille 2013. aastal vastu võetud redaktsiooni nimetatakse sageli ka „Dublin III regulatsiooniks“.

⁴⁸ [RT II 2004, 33, 119.](#)

⁴⁹ 15. juuni 1990. aasta konventsioon on tuntud kui Dublin I. Esimese määrusena avaldati nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest – [ELT L 50, 25.02.2003, lk 1–10](#), mis on tuntud kui Dublin II; ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud) – [ELT L 180, 29.6.2013, lk 31–59](#), mis on tuntud kui Dublin III.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

EL-i varjupaiga- ja rändehalduse reformi järel on endise „Dublini menetluse“ sätted liidetud määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) III peatükki, millega reguleeritakse vastutava liikmesriigi kindlaks määramise kriteeriume ja mehhanisme.

Tulemusliku ja stabiilse rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest vastutuse jagamise kehtestamine kogu EL-is ning teise rände stiimulite vähendamine, on reformi üks peamisi prioriteete ning oluline element usalduse suurendamiseks liikmesriikide vahel. Seni kehtinud kriteeriumid ja mehhanismid, mis võimaldavad määrata kindlaks, milline liikmesriik vastutab taotluse läbivaatamise eest, jäävad üldiselt samaks, kuid kriteeriume on täiendatud ning menetluse etappide tähtaegu oluliselt lühendatud.

Kui taotleja ei viibi liikmesriigis, kes vastutab tema taotluse läbivaatamise eest, on ta teises riigis ebaseaduslikult ning tuleb vastutavale liikmesriigile üle anda. Just üleandmise täideviimine on seni olnud suurim praktiline probleem. Seetõttu kehtestatakse õiglasemad ja tõhusamad vastutusnormid. Rahvusvahelise kaitse taotlemiseks kõige soodsama riigi otsimise probleemi aitab lahendada isiku kiire ja süsteemne üleandmine vastutavale liikmesriigile. See omakorda heidutab ebaseaduslikke saabujaid ning vähendab välismaalaste motivatsiooni liikmesriikide vahel ebaseaduslikult liikuda.

Uute normidega kehtestatakse näiteks uus vastutuse kriteerium, mis põhineb diplomitel ja muudel kvalifikatsiooni tõendavatel dokumentidel. Vastutus muudetakse stabiilsemaks, pikendades tähtaegu, mille möödumisel läheb vastutus üle või lõpeb. Samal ajal tugevdatakse välismaalase perekonnaga seotud kriteeriume ja kehtestatakse muu hulgas uus kohustus seada perekonnaga seotud juhtumid prioriteediks. Suurendatakse menetluste tulemuslikkust: tähtaegu lühendatakse ja tagasisivõtmismenetluse asemel võetakse kasutusele tagasisivõtmisteade. Taotlejatele kehtestatakse selgemad kohustused, et vähendada süsteemi kuritarvitamist⁵⁰. Liikmesriigile kehtestatakse kohustus reageerida teise rände korral⁵¹ või kui taotleja kujutab endast julgeolekuohtu. Taotleja kohustustele vastukaaluks kehtestatakse neile uued tagatised.

Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EK kutsus 2024. aastal kokku määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohase regulatiivkomitee, et võtta vastu määruses nõutud rakendusaktid. EK võtab vastu varjupaiga- ja rändehalduse määruse toimimiseks vajalikud rakenduseeskirjad, millega asendatakse EK määrus (EÜ) nr 1560/2003.⁵²

Eesti peab korrastama õigusakte, et tagada määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) tulemuslik kohaldamine. Tähelepanu tuleb pöörata tõhusatele õiguskaitsevahenditele ja sellele, et põgenemise korral puudub välismaalasel õigus vastuvõtutingimustele. Samuti on oluline järgida eri menetluste uusi tähtaegu.

⁵⁰ Näiteks kohustus esitada taotlus liikmesriigis, kuhu saabutakse esimesena, ja liikmesriigi õigus kohaldada liikumisvabaduse piiramist ning nende eiramisel kohaldada kinnipidamist.

⁵¹ Näiteks liikmesriigi kohustus katta vastutavast liikmesriigist teise liikmesriiki põgenemise korral üksnes taotleja põhivajadused ning mitte pakkuda kõiki vastuvõtutingimusi.

⁵² EK 2. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. – [ELT L 222, lk 200–220](#).

2.2.2.7. Liikmesriikide vaheline toimiv solidaarsusmehhanism

Ülevaade

Solidaarsus on EL-i toimimise lepingu artiklis 80 sätestatud EL-i aluspõhimõte. EL-is on esimest korda alaline, õiguslikult siduv, kuid nii abi andja kui ka saaja jaoks paindlik solidaarsusmehhanism, millega tagatakse, et ükski liikmesriik ei jää rändesurve korral üksi. Solidaarsusmehhanism tasakaalustab tõhustatud vastutust.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Määrusega (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kehtestatakse solidaarsusmehhanism, mille miinimumkünnis aastas on 30 000 ümberpaigutamist ja 600 miljonit eurot rahalist toetust EL-i tasandil, mida EK peab aasta vajaduste arvutamisel järgima. Õigusaktis on sätestatud valem, mille alusel arvutatakse iga liikmesriigi õiglase määra⁵³ rändesurve olukorras, rändesurve ohu olukorras või märkimisväärses rändeolukorras oleva liikmesriigi abistamiseks. Arvutamine põhineb Eurostati andmetel ning 50% osakaal on SKP ja 50% rahvaarv.

Joonis 4. Õiglase määra arvutamise valem⁵⁴

$$\begin{aligned}\text{Rahvaarvu mõju liikmesriik} &= \frac{\text{Population}_{MS}}{\sum_{i=1}^n \text{Population}_{MS}} \\ \text{SKP mõju liikmesriik} &= \frac{\text{GDP}_{MS}}{\sum_{i=1}^n \text{GDP}_{MS}} \\ \text{Osa}_{\text{liikmesriik}} &= 50\% \text{ rahvaarvu mõju}_{\text{liikmesriik}} + 50\% \text{ SKP mõju}_{\text{liikmesriik}} \\ n &= \text{liikmesriikide koguarv}\end{aligned}$$

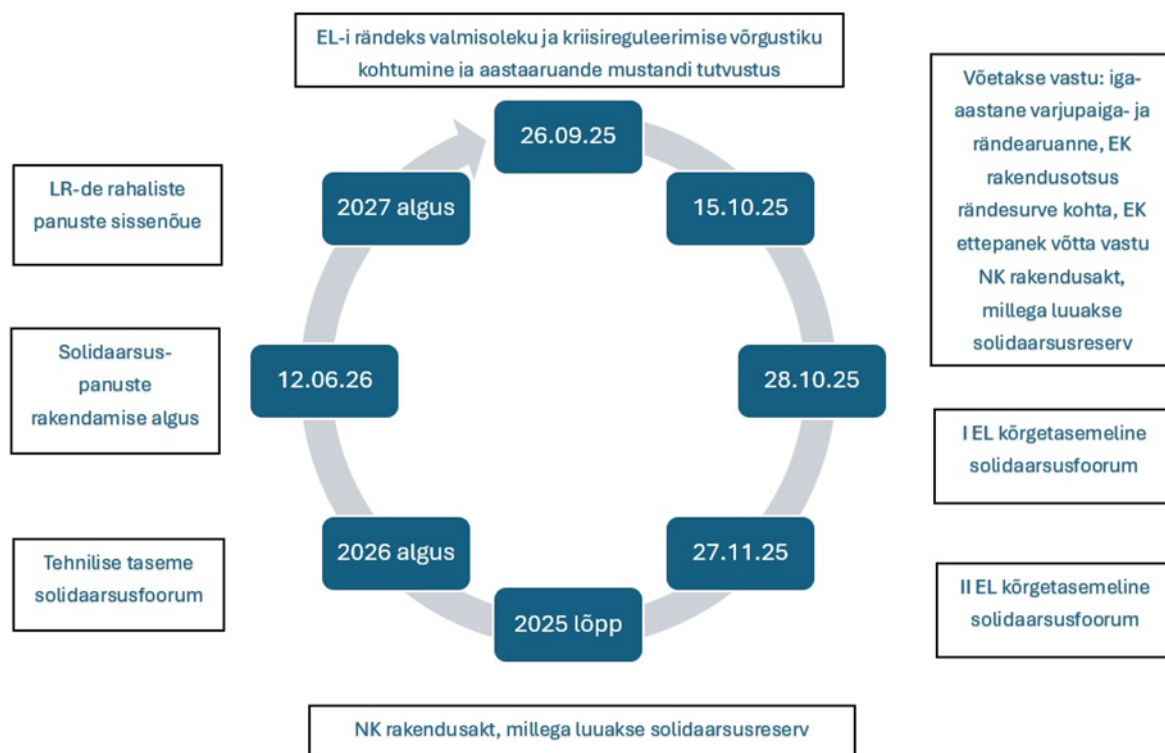
Kõik liikmesriigid peavad solidaarsusmehhanismis osalema, kuid neil on võimalik valida, kas abistada ümberpaigutamise, raha või alternatiivsete meetmete (töötajad, tehnika vms) pakkumise viisil. Sätestatud on EL-i kõrgetasemelise solidaarsusfoorumi loomine, mida juhib Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigina tegutsev liikmesriik ja mille raames toimub kohustuste võtmine, ning EL-i tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi loomine, mida juhib solidaarsuskoordinaator ja mis vastutab iga-aastases Euroopa Liidu Nõukogu rakendusaktis sätestatud solidaarsusreservi rakendamise eest.

Paljud iga-aastase solidaarsustsükli rakendamiseks vajalikud meetmed tuleb kehtestada EL-i tasandil. EK astub esimese iga-aastase rändehalduse tsükli jaoks vajalikud sammud ning võtab kõik tarvilikud õigus-, haldus- ja operatiivmeetmed, et tagada iga-aastase tsükli iga etapi sujuv toimimine, sealhulgas rakendades esimest iga-aastast solidaarsusreservi, mille Euroopa Liidu Nõukogu peab 2025. aasta lõpus vastu võtma.

Joonis 5. Iga-aastase solidaarsusreservi rakendamise tsükkel (autor: SIM)

⁵³ Eesti solidaarsuspanus EL-is on 0,26% EL-i koguvajadusest. Valemi ja praegu kehtivate piirmäärade ning algandmete alusel oli see 2023. aastal 2022. aasta statistika alusel 79 inimest või 1,7 miljoni väärtuses abi aastas. Euroopa Komisjoni 18.11.2025. aasta justiits- ja siseküsimuste nõukogu nõunike kohtumisel avaldatud 2026. aasta õiglase piirmäära arvutuse kohaselt on Eesti õiglase panis 80 inimest või 1,6 miljonit euro väärtuses abi.

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus 2024/1351/EL, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013. – [ELT L, 2024/1351, 22.05.2024](#), lisa I, lk 69.



EK ja liikmesriigid saavad nii rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise kui ka finantssolidaarsuse puhul tugineda eelkõige vabatahtliku solidaarsusmehhanismi rakendamisele alates 2022. aastast, sealhulgas tuginetakse solidaarsuse põhimõtte rakendamise tavadele, praktilistele kogemustele ja saadud õppetundidele.

Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EK võtab 15. oktoobriks 2025 vastu esimese Euroopa iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande, mis põhineb liikmesriikide ja liidu asutuste esitatud kvantitatiivsetel ja kvalitatiivsetel andmetel ning teabel. Aruandes antakse varjupaiga- ja rändevaldkonna olukorrast ülevaade ning see toimib liidu varajase hoiatamise ja teadlikkuse suurendamise vahendina.

EK võtab 15. oktoobriks 2025 vastu ka esimese rakendusakti, millega määratakse kindlaks, millised liikmesriigid on rändesurve all, rändesurve ohus või märkimisväärses rändeolukorras, ning teeb esimese ettepaneku Euroopa Liidu Nõukogu rakendusakti kohta, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv. EK nimetab ametisse esimese solidaarsuskoordinaatori, kes loob ja kutsub kokku EL-i tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi. Olemasolev solidaarsusplatvorm muutub tehnilise tasandi solidaarsusfoorumiks. EK kutsus 15. oktoobril 2024 kokku määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohase regulatiivkomitee, mis võtab vastu kaks solidaarsuse toimumisega seotud rakendusakti. Esimene rakendusakt käsitleb ühtseid tingimusi teabe ja dokumentide koostamiseks ja esitamiseks ümberpaigutamise eesmärgil, sealhulgas seoses julgeolekukontrolliga. Teises rakendusaktis esitatakse rahaliste toetuste toimumise eeskirjad.

EK loob koostöös EUAA-ga ka töövahendid ümberpaigutatavate inimeste kindlakstegemiseks ja nende sobitamiseks toetava liikmesriigiga, et tagada toetatava liikmesriigi vastavus kohustusele võtta arvesse olulisi sidemeid asjaomase inimese ja ümberpaigutamise sihtliikmesriigi vahel, pidades silmas ka selle liikmesriigi väljendatud mõistlikke eelistusi. EUAA, Frontex, Europol ja FRA peavad koguma liikmesriikidelt asjakohaseid andmeid ja

teavet ning esitama EK-le Euroopa iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande koostamiseks vajaliku teabe määruuses ette nähtud tähtjaks.

Eesti peab korrastama õigusakte, et tagada määrusega (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) ettenähtud mehhanismi läbipaistev ja tulemuslik kohaldamine.

2.2.2.8. Valmisolek, valmisoleku planeerimine ja massilisest sisserändest põhjustatud kriisidele reageerimine

Ülevaade

Valmisoleku planeerimise eesmärk on luua ja säilitada EL-is vastupidavamad vastuvõtusüsteemid, mis suudavad tulemuslikult toimida, sealhulgas kriisiolukordades.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Selleks et tulevikus tekkivatele rändeolukordadele paremini reageerida, sisaldab uus õigusraamistik mitut uut ja täiendavat meetet, millega tagatakse kogu EL-is valmisolek, valmisoleku planeerimine ning kohane kriisidele reageerimine. Muudatused aitavad suurendada vastupanuvõimet tekkivatele rändeolukordadele ja vähendada kriisiolukordade ohtu. Selleks et liikmesriiki saaks pidada hästi ettevalmistatuks, peab valmisoleku planeerimise oluliste elementide alusel tagama teatava valmisoleku taseme. Valmisoleku planeerimise elemendid on tihedalt seotud piisavate vastuvõtusüsteemide tagamisega kogu EL-is. Kui valmisoleku planeerimist ei toimu, ei saa liikmesriiki pidada hästi ettevalmistatuks ning see mõjutab liikmesriigi võimalust saada abi solidaarsusmeetmetest või vabastuse solidaarsuspanustes osalemisest. Sellega seoses peab Euroopa iga-aastane varjupaiga- ja rändearuanne, mis on iga-aastase rändehalduse tsükli esimene etapp, sisaldama teavet valmisoleku taseme kohta EL-is ja liikmesriikides.

Valmisolek ja selle planeerimine toetavad ka rändekriisi korral kiiret, tulemuslikku ja koordineeritud reageerimist, milles võetakse arvesse geograafilisi eripärasid, sealhulgas piirialasid. Valmisolek hõlmab vajalike inimressursside, materiaalsete ja rahaliste vahendite ning taristu olemasolu, et tagada varjupaiga- ja rändehalduse süsteemide toimimine. Samuti hõlmab valmisolek efektiivset koordineerimist seotud ametiasutuste vahel nii riigi kui ka EL-i tasandil.

Valmisolekuplaanide tegemine on rahvusvahelise kaitse süsteemi toimepidevuse oluline osa. Seetõttu on äärmiselt tähtis, et **valmisolekuplaanid hõlmaksid ka rahvusvahelise kaitse menetlusi**. Kui valmisolekumeetmed rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemiseks puuduvad, siis rändesurve korral või kriisiolukordades vastuvõtusüsteemidele avaldatav surve ainult suureneks. Rahvusvahelise kaitse menetluste lisamine nõutavatesse vastuvõtualastesse valmisolekuplaanidesse hõlbustab ka osalejatevahelist sünergiat ning tagab protsesside ühtlustamise ja vajalike meetmete rakendamise. Neid valmisolekuplaane tuleb korrapäraselt, vähemalt iga kolme aasta järel, hinnata ja läbi vaadata. Samal ajal peavad määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohaselt koostatavad **riiklikud strateegiad**, mis on laiemal kõikehõlmava ulatusega, katma valmisoleku planeerimist järjepideval viisil ning sealhulgas täiendama piirihalduse ja tagasisaatmisega seotud olemasolevaid kohustusi.

Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EUAA töötas 2024. aastal välja vastuvõtu- ja rahvusvahelise kaitse alaste riiklike valmisolekuplaanide koostamise juhise⁵⁵ ning vormi. PPA pidi hiljemalt 12. aprilliks 2025 ajakohastama massilise sisserände valmisolekuplaani vastavalt EL-i õigustikule ning EUAA ja Frontexi juhistele ning edastama plaani ühisel vormil EUAA-le. PPA on massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaani uuendatud versiooni tähtajaks EUAA-le edastanud.

Eesti peab korrastama õigusakte, et võtta üle direktiivi asjakohased sätted, eelkõige ulatuses, mis on seotud valmisoleku planeerimisega.

2.2.2.9. Põhiõiguste kaitse ja järelevalve

Ülevaade

Varjupaiga- ja rändehalduse õigustikus on sätestatud kaitsemeetmed ja tagatised rahvusvahelise kaitse taotlejate ning erivajadustega inimeste, eelkõige alaealiste ja lastega perede ning vallaliste naiste ja emade suhtes. Nende õiguste, kaitsemeetmete ja tagatiste rakendamise eesmärk on kaitsta inimväärikust ning tagada tegelik ja tulemuslik rahvusvaheline kaitse, sealhulgas kõige haavatavamate inimeste jaoks, ning juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele. Nimetatud kaitsemeetmete ja tagatiste eesmärk on kaitsta põhiõigusi kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga. Ühtlasi aitavad need kaitsta menetluste terviklikkust kõigi põhielementide raames.

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Uute õigusaktidega sätestatakse laiemad õigused, kaitsemeetmed ja tagatised, mis on kokkuvõtlikult järgmised:

- rahvusvahelise kaitse taotleja tugevdatud **õigused teabele**, et taotlejad mõistaksid oma õigusi ja kohustusi ning kohustuste õigel ajal täitmata jätmise tagajärgi. Teabe esitamine on vajalik normide kohaldamiseks, et võidelda süsteemi kuritarvitamise vastu. Teabe esitamisel tuleb arvesse võtta taotleja profiili eripära;
- rahvusvahelise kaitse taotleja uus **õigus tasuta õigusnõustamisele menetluse haldusetapis**. See kehtib kõigi haldusmenetluste, sealhulgas piirimenetluste ja taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluse ja kaitse äravõtmise menetluse, kohta. Kaebuse esitamise etapis on kõigil taotlejatel jätkuvalt õigus advokaadi abile ja esindamisele;
- **menetlusliku ja vastuvõtu erivajaduse varasem kindlakstegemine** ning selgemad tähtajad esmase individuaalse hindamise tegemiseks ja kiirelt järeelmeetmete võtmiseks piinamise ning vägivalla ohvrite puhul;
- tugevamad tagatised, et **kinnipidamist kasutatakse viimase abinõuna** pärast individuaalset hindamist, ning kaitsemeetmed juhuks, kui rahvusvahelise kaitse taotleja füüsiline või vaimne tervis on tõsisel ohul, mis tähendab, et **vastuvõtu erivajadusega** taotlejaid ei saa kinni pidada, kui nende kinnipidamine ohustaks tõsiselt nende füüsilist ja vaimset tervist;
- alaealise suhtes kehtivad uued tagatised: lastekaitse keskne roll, eelkõige lapse parimate huvide esikohale seadmine. Kehtestatakse, et saatjata alaealistele tuleks **viivitamata määrata esindaja, sealhulgas ajutine esindaja**, kellele kehtivad rangemad koolitusnõuded, et tagada lapse huvide ja heaolu täielik austamine, sealhulgas sõrmejälgede võtmisel⁵⁶. Alaline esindaja määratakse 15 päeva jooksul alates taotluse esitamisest, kusjuures 30 saatjata alaealise kohta

⁵⁵ EUAA 2024. [Guidance on Contingency Planning and Preparedness in the Asylum Procedure](#).

⁵⁶ Saatjata alaealisega peaks kogu tema biomeetriliste andmete võtmise ajal olema kaasas esindaja või kui esindajat ei ole määratud, siis isik, kes on saanud väljaõppe lapse huvide ja üldise heaolu tagamiseks.

võib olla üks esindaja. Kui saatjata alaealisest saab rahvusvahelise kaitse saaja, kohaldatakse eestkostjatega seoses täiendavaid kaitsemeetmeid⁵⁷.

Saatjata alaealistele sätestatakse suuremad tagatised ka piirimenetluses. Nende suhtes ei kohaldata automaatselt piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui nad kujutavad endast mõjuvatel põhjustel ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale. Samas tuleb sellisel juhul kohaldada kõiki saatjata alaealiste menetlus- ja vastuvõtuõigusi, sealhulgas kaebuse automaatset peatavat toimet rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes keelduva otsuse tegemise korral.

Kõigi alaealiste puhul on kehtestatud uued sätted **laste kadumise vältimiseks**. Näiteks toimub sõrmejälgede võtmine alates kuuendast eluaastast varasema 14. eluaasta asemel. Samuti tuleb tagada kinnipidamise alternatiivid, sest lapsi ei tohi reeglina kinni pidada; arvesse tuleb võtta laste seisukohti ja lapsele tuleb anda teavet lapsesõbralikul viisil. Kehtestatud on kohustus rakendada **vanuse hindamisel valdkonnaülest lähenemisviisi**, et sekkuvat meditsiinilist läbivaatust vähem kasutataks. Seda tuleb kasutada ainult siis, kui esimene valdkonnaülene hindamine ei ole tulemuslik. Kõigile lastele tuleb tagada **juurdepääs haridusele võimalikult kiiresti ja kahe kuu jooksul** alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest. Juurdepääs tervishoiuteenustele peab olema võrdne nende alaealistega, kes on riigi kodanikud.

Kui lastega perede suhtes kohaldatakse piirimenetlust, tuleb alaealiste ja nende pereliikmete taotluste läbivaatamist pidada prioriteetseks ning alaealistele ja nende pereliikmetele mõeldud vastuvõturajatised peavad vastama nende vajadustele;

- **riigis viibimise õigus ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile**: inimesel on õigus viibida selles liikmesriigis, kus taotlust menetluse haldusetapis läbi vaadatakse. Erandid sellest õigusest on nüüd selgelt piiritletud. Rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse korral on inimesel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ehk keelduva otsuse vaidlustamisele, mis tähendab nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude täielikku ja *ex nunc* läbivaatamist vähemalt esimese astme kohtus. Kaebusel võib olla automaatne peatav toime, mis tähendab, et inimesel on kaebuse menetlemise ajal riigis viibimise õigus, välja arvatud selgelt sätestatud erandite korral. Üks nimetatud erandeid on piirimenetlus, mille puhul ei ole kaebusel üldjuhul automaatset peatavat toimet, ent isikul on õigus taotleda kohtult kaebuse menetlemise ajaks riigis viibimise õigust;

- **sõltumatu mehhanism põhiõiguste järelevalveks** taustakontrolli etapis ja piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse ajal. Liikmesriigid peavad looma tulemusliku mehhanismi põhiõiguste väidetavate rikkumiste uurimiseks, et võimaldada ohvritele juurdepääs õigusemõistmisele tsiviil- ja kriminaalasjades. Riiklik sõltumatu seiremehhanism peab jälgima taustakontrolli ja piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse vastavust EL-i ja rahvusvahelisele õigusele seoses juurdepääsuga rahvusvahelise kaitse menetlusele, tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, lapse parimate huvidega ning asjakohaste kinnipidamise normidega. See peab tagama, et põhjendatud väiteid põhiõiguste rikkumise kohta käsitletakse tulemuslikult ning et neid väiteid vajaduse korral uuritakse. Sõltumatu seiremehhanism peab täitma oma ülesandeid, tehes kohapealseid kontrollid ning pistelisi ja etteteatamata kontrollid, ning tal peab olema juurdepääs kõigile asjakohastele kohtadele, sealhulgas vastuvõtu- ja kinnipidamisrajatistele.

Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EUAA on koostanud juhendi kinnipidamise alternatiivide kohta⁵⁸ ja on koostamas eraldi teabe esitamise vormi. Osalemine Euroopa eestkostevõrgustiku tegevuses võib aidata jagada eksperditeadmisi ja teha kindlaks head tavad. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) on koostanud suunised põhiõiguste järelevalve kohta⁵⁹.

⁵⁷ Sätestatud on eestkostjatele esitatavad nõuded, iga eestkostja esindab proportsionaalset ja piiratud arvu saatjata alaealisi, võimalus esitada eestkostja vastu kaebusi, eestkostjate järelevalve ja jälgimine.

⁵⁸ EUAA 2024. [Guidelines on Alternatives to Detention](#).

⁵⁹ EUAA 2024. [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#).

Eesti peab kohandama õigusakte, et tagada rahvusvahelise kaitse taotlejate uute õiguste ja tagatiste tulemuslik kohaldamine. Muu hulgas on Eestil oluline tagada, et taotlejatele antud uut õigust – **saada alates taotluse registreerimisest tasuta õigusabi** – kohaldatakse tulemuslikult. Uute normide kohaselt tuleb tasuta õigusnõustamist ja esindamist pakkuda kõigis menetlustes, sealhulgas piirimenetluses ja rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluses, ning seda tuleb teha määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) ja määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) kohaldamisalas ja tingimustel.

Eesti peab samuti tagama, et õigusaktides on sätestatud **kinnipidamise alternatiivid** (sealhulgas kohustus kohaldada **liikumisvabaduse piiramist** nii taustakontrolli kui ka piirimenetluse ajal, kui kinnipidamist ei kohaldata), asjakohased **lastekaitsemeetmed** (sealhulgas sätted, millega tagatakse uue **valdkonnaülese vanuse hindamise** tulemuslik kohaldamine⁶⁰) ning **suuremad tagatised saatjata alaealiste esindamise ja eestkoste kohta**. Eesti peab kehtestama taustakontrolli ja piirimenetluse jaoks **põhiõiguste sõltumatut järelevalvemehhanismi** volitust ning korda käsitlevad sätted, mis vastavad määruses (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) ja määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud nõuetele.

2.2.2.10. Ümberasustamine, integratsioon ja kaasamine

Ülevaade

Varjupaiga- ja rändealduse uue õigustikuga kinnitatakse taas EL-i kohustust parandada kaitset vajavate inimeste jaoks turvalisi ja seaduslikke rändevõimalusi. Selleks et pakkuda elujõulist alternatiivi ebaseaduslikele ja ohtlikele rändemarsruutidele ning tugevdada partnerlust kolmandate riikidega, kes võtavad vastu suure arvu pagulasi, aitab EL jätkuvalt täita kasvavaid ülemaailmseid **ümberasustamisvajadusi** ning parandada ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise protsesside kvaliteeti. Eduka EL-i ühise varjupaiga- ja rändepoliitika jaoks on endiselt hädavajalikud ka liikmesriikide jõupingutused sisserändajate **integreerimiseks ja kaasamiseks**. Tegemist on investeeringuga ühiskonna pikaajalisse ühtekuuluvusse ja majanduslikku heaolusse. Integratsiooni toetamine on kõige tulemuslikum, kui see algab varakult. Rahvusvahelise kaitse saajate tööturule integreerimise edendamisel on sageli osutunud väga oluliseks koostöö sotsiaal- ja majanduspartneritega. Kolmandate riikide kodanike integreerimist hõlbustaks nende kvalifikatsioonide tunnustamise ja oskuste valideerimise lihtsustamine ja kiirendamine, nagu EK soovitas 2023. aasta novembris.⁶¹

Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Määrusega (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) luuakse EL-i tööks ohutute ja seaduslike rändevõimaluste vallas **püsiv õiguslik alus**, austades samal ajal täielikult liikmesriikide jõupingutuste **vabatahtlikkust**. Nimetatud määruses on sätestatud ühtlustatud lähenemisviis kaitset vajavate inimeste vastuvõtmiseks, sealhulgas ühised vastuvõtmise kriteeriumid ja keeldumise põhjused, ning selle eesmärk on edendada kaitse seisundi ühtlustamist. Samuti luuakse kaheaastane kava, milles täpsustatakse riiki lubatavate inimeste arv ja sellise vastuvõtmise geograafilised prioriteedid, millega suurendatakse protsessi prognoositavust ning usaldusväärsust.

⁶⁰ EUAA 2018. [Practical Guide on Age Assessment](#). [Practical Guide on Age Assessment](#). [Practical Guide on Age Assessment](#). [Practical Guide on Age Assessment](#).

⁶¹ EK 15. novembri 2023. aasta soovitus kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide tunnustamise kohta. – [C\(2023\) 7700 final](#).

Määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) ühtlustatakse ja täpsustatakse rahvusvahelise kaitse saajate õigusi. See annab liikmesriikidele uued võimalused integratsiooni optimeerimiseks ja edendamiseks. Et vältida taotlejate vastuvõtusüsteemide ülekoormamist ning tõhustada vastutava liikmesriigi määramise menetlust, sealhulgas üleandmist, on tulemuslik ja kiire juurdepääs nendele õigustele äärmiselt oluline.

Kaitse saajate **varajane iseseisev toimetulek** on tähtis tegur, mis aitab parandada kaitse saajate üldist integreeritust kogukondadesse, kus nad elavad, ning **vähendab liikmesriikide finantskoormust, kuna toetuste ja muude kulude maksmise vajadus väheneb**. Rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse õigusakte saab kasutada võimalusena teha kindlaks ja kõrvaldada lüngad integratsioonistrateegiates ning tagada õiguste tulemuslik andmine rahvusvahelise kaitse saajatele, pidades silmas ka 2021.–2027. aasta integratsiooni ja kaasamise tegevuskavas⁶² sätestatud eesmärkide ja soovitude rakendamist. Lisaks tööturule integreerimise toetamisele on selle oluline osa juurdepääsu tagamine haridusele ja koolitusele, keeleõppele, tervishoiule ja eluasemele.⁶³

Määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) pakutakse uusi võimalusi **tõkestada rahvusvahelise kaitse saajate ebaseaduslikku liikumist** liikmesriikide vahel. Uute normidega on ette nähtud, et kui kaitse saaja tabatakse muus kui talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigis ja tal ei ole õigust seal viibida ega elada, alustatakse pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava viieaastase elamisperioodi arvutamist algusest peale.

Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EK kutsus 7. novembril 2024 kokku kõrgetasemelise ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise komitee, mis arutab regulaarselt määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) rakendamist ning nõustab selles küsimuses EK-d. Kõrgetasemeline komitee annab ka strateegilisi juhtnööre selliste prioriteetsete geograafiliste piirkondade kindlaksmääramiseks, kust pärit isikud tuleks vastu võtta.

EK teeb ettepaneku kaheaastase EL-i ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava kohta, tuginedes kõrgetasemelise komitee arutelu tulemustele ja UNHCR-i üleilmsete ümberasustamisvajaduste prognoosile. Kavas esitatakse teave määrusekohase **liikmesriikide vabatahtliku panuse kohta** ja täpsustatakse piirkonnad, kust pärit isikud tuleks vastu võtta. EN võtab kava vastu rakendusaktina.

Eesti peab kohandama õigusakte, et tagada määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) tulemuslik kohaldamine. Samuti tuleb korrastada õigusakte, et tagada riigi tasandil määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) uute elementide tulemuslik kohaldamine, eriti järgmistes valdkondades: elamisload ja reisidokumendid, rahvusvahelise kaitse saajate liikumisvabadus, täiskasvanute juurdepääs haridusele, võrdne kohtlemine töötamise tingimuste puhul, ühinemisvabadus ja organisatsioonidega liitumise õigus ning töötamisega seotud koolitusvõimalused täiskasvanutele, oskuste valideerimine, põhitoetused ja teatavate sotsiaalabivormide võimalik sõltuvus tulemuslikust integratsioonimeetmetes osalemisest.

⁶² EK 24. novembri 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027. – [COM/2020/758 final](#).

⁶³ EK 15. novembri 2023. aasta soovitus kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide tunnustamise kohta. – [C\(2023\) 7700 final](#).

Peamiste EL-i varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformis kajastatud sätete temaatiline kaardistus on esitatud eelnõu seletuskirja lisa 4.

Täiendavalt on oluline märkida, et lisaks EL-i õiguse alusel loodud ühtsetele vormidele, nagu teabe andmise vorm, vastutava liikmesriigi menetluse teabevahetuse vormid ja valmisoleku plaanide vorm, tuleb EL-i õiguse rakendamisel juhinduda EUAA soovituslikest temaatilistest juhistest, mis on vastu võetud EUAA haldusnõukogus, ning EK selgitavatest juhistest normide rakendamise kohta.

2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei pea eelnõu väljatöötamise kavatsust koostama, kui eelnõu käsitleb EL-i õiguse rakendamist ja eelnõu aluseks oleva EL-i õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud sama paragrahvi lõike 1 nõuetest. Kuna eelnõus rakendatakse EL-i õigust ja eelnõu aluseks oleva EL-i õigusaktide eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud väljatöötamiskavatsusele sätestatud nõuetest, ei koostatud enne eelnõu väljatöötamiskavatsust. Kõik Vabariigi Valitsuse seisukohad eelnõu aluseks olevate EL-i õigusaktide kohta on saavutatud. Meetmete puhul, milles on Eestile jäetud kaalutlusruum, esitatakse kaalutlused käesolevas seletuskirjas ning seetõttu ei oleks väljatöötamiskavatsuse tegemine tehtud valikuid mõjutanud.

2.4. Vabariigi Valitsuse seisukohad

Kõik Eesti Vabariigi Valitsuse kinnitatud seisukohad reformi eelnõude suhtes on EL-i legislatiivprotsessi läbirääkimiste käigus saavutatud. Eesti seisukohad ja nende võrdlev analüüs Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega on esitatud eelnõu seletuskirja lisa 2.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 126 paragrahvist, sisu on jaotatud kümneks peatükiks ja peatükid on jaotatud jagudeks. Viimasesse peatükki on koondatud rakendussätted 17 seaduse muutmiseks ja kehtiva VRKS-i kehtetuks tunnistamiseks ning jõustumissätted.

1. peatükk „Üldsätted“

1. jagu „Seaduse reguleerimisala“

§ 1. Seaduse reguleerimisala ja üldpõhimõtted

Paragrahviga 1 sätestatakse seaduse reguleerimisala. Seadusega reguleeritakse **lõike 1** kohaselt ulatuses, mis ei ole reguleeritud EL-i ühise varjupaigaõiguse õigusaktidega, järgmisi rahvusvahelise kaitse süsteemi valdkondi:

- 1) välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid;
- 2) rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit;
- 3) rahvusvahelist kaitset taotlenud välismaalasele taustakontrolli tegemist;
- 4) välismaalasele ajutise kaitse andmise aluseid;
- 5) rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja ning ajutise kaitse saaja Eestisse vastuvõtmist;
- 6) välismaalase vastutavale EL-i liikmesriigile üleandmist;
- 7) Eesti osalemist EL-i solidaarsusmehhanismis;
- 8) rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase Eestisse ümberasustamise aluseid ning

9) Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid.

Euroopa rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusakte tuleb vahetult rakendada, kuid need ei ole igas valdkonnas piisavalt selgelt sõnastatud ja liikmesriikidele on teatud küsimustes antud ka kaalutusõigus. Vajalik on kehtestada rakendusmeetmeid, määrata pädevaid asutusi ja anda neile volitusi, kehtestada tähtaegu ning kasutada Eestile jäetud kaalutusõigust. Lisaks EL-i määrustele tuleb võtta üle direktiiv (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) ja säilitada 2001. aastal vastu võetud direktiivi 2001/55/EÜ ülevõtmise sätteid ajutise kaitse kohta.

Täiendavalt on reguleerimisalas arvestatud, et Euroopa rahvusvahelise kaitse süsteemi otsekohaldatavad õigusaktid sisaldavad arvukalt viiteid direktiivile (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta). Seega on õigusselguse tagamiseks, õigusaktide omavahelise seose säilitamiseks ja võimaliku normikonflikti vältimiseks ette nähtud, et Eesti õigusesse ülevõetavaid vastuvõtutingimuste sätteid reguleeritakse seaduses sellises ulatuses, mis ei ole otsekohaldatavate määrustega juba reguleeritud.

Paragrahvi 1 lõikega 1 võetakse samuti üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 1. **Lõike 2** järgi kohaldatakse seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) sätteid, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Näiteks sätestatakse erisused haldusakti kättetoimetamisele massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras. Samuti sätestatakse erisusena haldusakti kättetoimetamine esindaja elektronposti aadressil ja kättesaamise kinnitamine elektroonilise märkega.

§ 2. Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide terminite kasutamine

EL-i õigustik on Eesti õigusruumi osa. Eelnõu §-ga 2 sätestatakse, et eelnõus kasutatakse Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides sätestatud termineid. Uusi termineid eelnõuga ei looda. Paragrahviga 2 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõiked 1, 2, 4 ja 5. Lõike 4 ülevõtmisel on asjakohased ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 8 lõige 2 ja lastekaitse seaduse § 3 lõige 2.

Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides kasutatakse ka termineid, mida ei ole Eesti õiguses varem kasutatud, aga mida nüüd kasutatakse eelnõus. Neid termineid eelnõus ei defineerita, sest seda on juba tehtud otsekohaldatavates EL-i määrustes, mida on seletuskirjas tutvustatud. Seejuures on määrustes defineeritud ka kõik direktiivis (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) kasutatud terminid, mistõttu ei ole direktiivi mõistete defineerimine selle ülevõtmiseks vajalik.

Seletuskirja punktis 4 on kogumina esitatud loetelu Euroopa Liidu ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides sätestatud terminitest tähestikulises järjekorras ja õigusliku aluse viitega.

§ 3. Välismaalane ja kolmanda riigi kodanik

Paragrahvi 3 lõikega 1 sätestatakse, et välismaalane on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik. **Lõikega 2** sätestatakse, et kolmanda riigi kodanik on isik, kes on muu riigi kui EL-i liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik.

Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides ei kasutata mõistet „välismaalane“, kuid seda mõistet kasutatakse läbivalt Eesti rändevaldkonda reguleerivates õigusaktides. Välismaalane on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik. Kolmanda riigi kodanik on isik, kes on muu riigi kui EL-i liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik.

Välismaalase mõistet kasutatakse eelnõus selleks, et säilitada eelnõu seos teiste Eesti rändevaldkonda reguleerivate õigusaktidega, tagada seaduse eelnõu loetavus ning eelkõige eristada isikuid, kellele kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja staatusest tulenevaid õigusi. Nimetatud eristus on vajalik näiteks vastutava liikmesriigi määramise menetluses ja selle raames inimese üleandmisel ühest liikmesriigist teise olukorras, kus menetlust korraldatakse inimese suhtes, kes ei ole Eestile rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud või kes on selle esitamisest loobunud. Samuti näiteks olukorras, mil lõplik otsus rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes on tehtud ja koos sellega on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus lõppenud, või ühise nimetajana olukorras, kui regulatsioon puudutab kõiki seaduse kohaldamisalasse kuuluvaid inimesi olenemata menetluse astmest, liigist või sellest tulenevast õiguslikust staatusest.

Paragrahviga 3 ning § 34 lõigetega 1 ja 5–7 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 3 lõiked 1 ja 2.

§ 4. Lõplik otsus

Lõpliku otsuse määratlus on oluline Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides sätestatud kontseptsioon, mis on seotud eesmärgiga tõhustada menetlusi, optimeerida taotlejate riigis viibimise õigust ning koos sellega välismaalaste vastuvõtmisega seotud riigi ressursse.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) põhjenduspunkti 88 kohaselt on praeguste liikmesriikide kohtusüsteemide erisuste tõttu eesmärk sätestada paindlik lõpliku otsuse määratlus, kuid samas rõhutatakse, et vaatamata riigisisesele õigusele viitamisele tuleb õiguskaitsevahendite kasutamist minimeerida. Sama määruse artikli 3 punktis 8 sätestatakse, et lõplik otsus on otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel pagulasseisund või täiendava kaitse seisund, sealhulgas taotluse suhtes selle mittelubatavuse tõttu tehtud keelduv otsus või taotluse suhtes selle kaudselt või sõnaselgelt tagasivõtmise tõttu tehtud keelduv otsus, mille suhtes ei kohaldata enam õiguskaitsevahendit sama määruse V peatüki raames või mis on riigisisese õiguse kohaselt muutunud lõplikuks, olenemata sellest, kas taotlejal on õigus jääda liikmesriigi territooriumile.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 2 punktis 4 ja määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punktis 13 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja (edaspidi ka *taotleja*) on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punktis 19 sätestatakse, et korduv taotlus on selline uus rahvusvahelise kaitse taotlus, mille esitamiseks avaldatakse soovi mis tahes liikmesriigis pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, sealhulgas juhul, kui selle taotluse suhtes on tehtud selle sõnaselgelt või kaudselt tagasivõtmise tõttu keelduv otsus.

Seega, Eesti õiguses tuleb ette näha, milline otsus on lõplik. Alates 1. maist 2016 kehtiva VRKS-i järgi on lõplik otsus tehtud, kui välismaalane ei ole kasutanud tähtaegselt kohtukaebõigust või halduskohus on jätnud tema kaebuse rahuldamata. Seejuures on oluline rõhutada, et lõplik on halduskohtu tehtud otsus, mitte halduskohtu jõustunud otsus. Võttes arvesse Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide eesmärki, puudub mõjuv põhjus lõpliku otsuse tingimuste leevendamiseks, et võimaldada rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse saanud välismaalastel EL-i territooriumil pärast otsuse tegemist jätkuvalt viibida. Eestis vaatab rahvusvahelise kaitse saamise taotluste suhtes tehtud keelduvate otsuste peale esitatud kaebusi läbi halduskohus. Kui taotluse suhtes tehtud keelduv otsus on

muutunud lõplikuks, siis lõpeb rahvusvahelise kaitse menetlus ja välismaalase taotleja staatus ning koos sellega ka õigus taotlejana Eestis viibida. Seega kestavad rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ja sellest staatusest tulenevad välismaalase õigused alates suulisest ning vormivabast sooviavaldusest kuni halduskohtu otsuse tegemiseni. Välismaalasel säilib peale otsuse lõplikuks muutmist üldine kohtukaebeõigus, mida välismaalane saab realiseerida ka välisriigis viibides, kuid peale lõpliku otsuse tegemist ei säili välismaalasele rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ega sellega seotud õigused.

Seetõttu kehtestatakse § 4 lõikega 1, et lõplik otsus on 1) rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud keelduv otsus või rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsus, mida ei ole kaebetähtajal halduskohtus vaidlustatud; 2) taotluse kohta tehtud keelduv otsus või otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta, mille peale esitatud kaebuse on halduskohus jätnud rahuldamata, või 3) otsus tunnustada taotlejat pagulase või täiendava kaitse saajana ja anda talle rahvusvaheline kaitse.

Lõike 2 kohaselt lõpeb lõpliku otsuse tegemisega rahvusvahelise kaitse menetlus. Samuti lõpeb välismaalase õigus riigis viibida, kui tal selline automaatne õigus oli. Rahvusvahelise kaitse menetlus ning taotleja staatus ja õigus riigis viibida ei pruugi EL-i rahvusvahelise kaitse süsteemis sätestatu alusel olla omavahel korrelatsioonis, mistõttu on lõikes 2 sätestatud ainult seda, millal rahvusvahelise kaitse menetlus lõpeb, ning §-s 19 on sätestatud olukorrad, millal on taotlejal õigus riigis viibida ja millal sellist õigust ei ole.

Lõikega 3 sätestatakse keelduva lõpliku otsuse edasikaebamise kord. Taotluse suhtes tehtud keelduva lõpliku otsuse peale ei saa esitada kaebust tavapärasel korral Ringkonnakohtule, vaid kaebuse saab esitada pärast asja lahendamist halduskohtus otse Riigikohtule. Seega on tegemist teatud välismaalaste rühma, st rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes keelduva lõpliku otsuse saanud inimeste kabevõimaluste piiramisega ehk halduskohtumenetluses n-ö hüppelise kassatsiooni rakendamisega sarnaselt väärtemenetluse seadustikus (VTMS) sätestatuga. Nende rahvusvahelise kaitse saajate suhtes, kellele antud rahvusvahelise kaitse staatus ja elamisluba on PPA algatatud rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetluse järel ära võetud ning kehtetuks tunnistatud, kohaldatakse endiselt tavapärasel kolmeastmelisel kohtukaebeõigust.

Hüppelise kassatsiooni kasutamise eesmärk on eelkõige vähendada kohtute töökoormuse ja keelduva otsuse saanud taotlejate ülalpidamise ning sellega seotud teenuste kulusid. Nimetatud töökoormuse ja ressursside kokkuvõtte on aktuaalne tavaolukorras, kuid on eriti oluline suure rändesurve olukorras, rändesurve ohu olukorras ja märkimisväärse sissetände olukorras ning Eesti kontekstis massilisest sissetandest põhjustatud hädaolukorras. Nimetatud olukorrad tekivad reeglina ootamatult ning nende võimalik tegelik mastaap ja realiseerumise aste ei ole ette teada ning on raskesti prognoositav. Nii tavaolukorras kui ka suure sissetände olukorras tuleb taotlejatele tagada EL-i õiguses sätestatud garantiid, sealhulgas tõhus õiguskaitse. Tõhusa õiguskaitse elemendid on muu hulgas kvaliteetne, kiire ja jätkusuutlik kohtumenetlus, mis kiiresti muutub sissetände ning riigieelarve piiratud ressursside olukorras ei pruugi olla võimalik tavapärase kolmeastmelise kohtusüsteemi kohaldamise korral.

Eriti oluline on arvestada asjaolu, et rändajate ärakasutamise olukord ei pruugi olla samal ajal massilise sissetände olukord, mistõttu tuleb efektiivselt hübriidohtudele reageerida ka olukorras, kus PPA massilise sissetände hädaolukorda ei rakenda. Ka määruse (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta) artikli 1 punkti b kohaselt on ilmne, et rändajate vahendina kasutamise olukorra määratlemisel ei ole komponendina sätestatud tavapärasega võrreldes suuremat sissetändajate arvu. Nimetatud sätte kohaselt on rändajate vahendina kasutamise olukorraga tegemist siis, kui kolmas riik või vaenulik valitsusväline osaleja soodustab või hõlbustab kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute liikumist välispiiridele või liikmesriiki

eesmärgiga destabiliseerida liitu või liikmesriiki ning kui selline tegevus võib ohustada liikmesriigi põhifunktsioone, sealhulgas avaliku korra säilitamist või riigi julgeoleku kaitset.

Samuti tuleb arvestada olukorraga, kus Eesti satub märkimisväärse sisserände olukorda pikema perioodi jooksul, mis on välja kujunenud ajendatud vaenuliku riigi pikemaajalisest välispoliitilisest olukorrast koos muu vaenuliku tegevusega (masskorratused, taktikaline või diversioontegevus õhuruumis, merealadel, piiriveekogudel jms), millega koormataks märkimisväärselt Eesti kohtusüsteemi ning mille tagajärjel võib tekkida olukord, milles ei ole enam võimalik õigusemõistmise korra kohast toimimist tagada. Seetõttu on eelnõuga sätestatud kaitse ja elamisloa taotluse suhtes keelduva otsuse saanud rahvusvahelise kaitse taotlejatele edasikaabe võimalusena n-ö hüppeline kassatsioon.

§ 5. Ajutine kaitse ja ajutise kaitse saaja

Ajutise kaitse kohaldamist reguleeritakse direktiiviga 2001/55/EÜ, mis on üle võetud VRKS-iga. Nimetatud direktiivi kohaldati esmakordselt alles 2022. aastal seoses Venemaa Föderatsiooni täiemahulise sõjalise agressiooniga Ukraina vastu 24. veebruaril 2022. Agressioonisõda põhjustas Ukraina elanike massilise väljarände, mille tulemusena võttis EN 4. märtsil 2022 EK ettepanekul vastu rakendusotsuse (EL) 2022/382⁶⁴, millega määrati kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sisserände olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses, algatati ajutise kaitse direktiivi rakendamine ning määrati inimeste ring, kes ajutise kaitse saajatena tuleb kvalifitseerida. UNHCR-i andmetel on alates sõja algusest Ukrainast olnud sunnitud põgenema kokku 6,3 miljonit inimest, kellest 4,5 miljonit on registreeritud EL-i liikmesriikides ajutise kaitse saajatena. Eesti on pakkunud kaitset enam kui 55 000 Ukraina sõjapõgenikule. 5. oktoobri 2025. aasta seisuga oli tähtajaline elamisluba ajutise kaitse alusel kokku 34 975 Ukraina sõjapõgenikul.

Direktiiv 2001/55/EÜ kuulus esialgu Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide reformi paketi hulka, kuid tulenevalt 2022. aastal alanud Venemaa Föderatsiooni agressioonisõjast Ukraina vastu ja direktiivi esmakordsest kohaldamisest 2022. aasta märtsist kuni praeguseni (arutatakse EK ettepanekut pikendada kohaldamist kuni 2027. aasta märtsini), otsustati direktiivi muutmine edasi lükata. Seetõttu kehtestatakse eelnõus ajutise kaitse kohta praegu kehtivad sätted peamiselt muutmata kujul. Eelnõuga muudetakse ainult sätete asukohta ja sellest tulenevalt korrastatakse neid tehniliselt.

Ajutise kaitse kohaldamisega seonduvad sätted on kajastatud eelnõu peatükis 5 (ajutine kaitse).

Paragrahvi 5 lõike 1 kohaselt on ajutine kaitse erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalastele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet hallata, kahjustamata enda tulemuslikku toimimist ajutist kaitset taotlevate välismaalaste huvides. Lõikega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt a. Direktiivi seletuse kohaselt on ajutine kaitse erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet nõuetekohaselt hallata, sealhulgas taotlusi menetleda, kahjustamata oma tulemuslikku toimimist kõnealuste isikute ning teiste kaitset taotlevate isikute huvides. Ümberasustatud inimeste massilise sisserände olemasolu ja konkreetsete

⁶⁴ Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse. – [ELT L 71, 04.03.2022, lk 1–6](#).

isikurühmade kirjeldus, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse, määratakse kindlaks EN-i otsusega. Seega on ajutine kaitse välismaalasele antud kaitse, mida ei ole täiendavalt, sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlemisega, vaja isiklikult taotleda. Riigisiselt tuleb kindlaks teha, kas välismaalane kuulub EN-i otsuses nimetatud isikute ringi. Vastav tuvastamismenetlus viiakse läbi elamisloa taotluse menetluse raames, mille käigus tehakse kindlaks, kas välismaalane kuulub ajutist kaitset saama õigustatud isikute hulka.

Lõike 2 kohaselt on ajutise kaitse saaja välismaalane, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ja kes võib kuuluda rahvusvahelist kaitset reguleerivate sätete reguleerimisalasse ning kes on põgenenud relvakonflikti või püsiva vägivalla piirkonnast või keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks. Lõikega 2 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt c, milles defineeritakse ümberasustatud isikute mõiste. Ümberasustatud isikud on kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on olnud sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ning kes võivad kuuluda 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni⁶⁵ artikli 1 punkti A või teiste rahvusvahelist kaitset võimaldavate rahvusvaheliste või riigisiseste õigusaktide reguleerimisalasse, eelkõige 1) isikud, kes on põgenenud relvastatud konfliktide või püsiva vägivalla piirkondadest; 2) isikud, keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks.

Lõike 3 kohaselt on massiline sisseränne suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit välismaalaste omaalgatuslik või evakueerimiskavas ettenähtud saabumine. Lõikega 3 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt d, mille kohaselt on massiline sisseränne suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit ümberasustatud isikute saabumine liikmesriiki, olenemata sellest, kas nende saabumine ühendusse oli omaalgatuslik või aidati sellele kaasa näiteks evakueerimiskava abil. Selline määratlus kehtib ainult ajutise kaitse kohaldamisel ning ei mõjuta määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) ega määruse (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta) rakendamist.

§ 6. Perekonnaliige

Kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning põhiõiguste hartaga peab Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide kohaldamisel pidama esmatähtsaks era- ja perekonnaelu austamist ning perekonna ühtsuse tagamist. Samuti tuleb arvestada direktiivi 2003/86/EÜ rahvusvahelise kaitse saajate kohta.

Ka määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) põhjenduspunkti 52 kohaselt peab perekonna mõiste määramisel kajastama praeguste rändesuundumuste reaalsust, kus taotlejad saavad sageli liikmesriikide territooriumile pärast pikemat teelolekut. Seepärast peavad mõiste alla kuuluma ka perekonnad, mis on moodustunud väljaspool päritoluriiki, kuid enne liikmesriigi territooriumile saabumist. Sama põhimõte on sätestatud ka direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunktis 49 ja määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) põhjenduspunktis 11. Küll aga ei piira Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide perekonna ühtsust käsitlevad sätted Eesti ühiskonna väärtusi ega Eesti kultuuriruumi põhimõtteid. Polügaamse abielu korral saab iga liikmesriik ise otsustada, kas ta soovib kohaldada perekonna ühtsuse sätteid polügaamsete leibkondade suhtes, sealhulgas veel

⁶⁵ [RT II 1997, 6, 26.](#)

ühe abikaasa ja rahvusvahelise kaitse saaja alaealiste laste suhtes. Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) põhjenduspunktis 19 selgitatakse täiendavalt, et perekonna ühtsust käsitlevate sätete kohaldamine peab alati põhinema tõelistel peresuhetel ega tohi hõlmata sundabielusid ning abielusid ja partnerlusi, mille ainus eesmärk on võimaldada asjaomasel isikul liikmesriiki siseneda või seal elada. Et mitte diskrimineerida pereliikmeid selle alusel, kus perekond loodi, peaksid perekonna mõiste alla kuuluma ka need perekonnad, mis loodi väljaspool päritoluriiki, kuid enne pereliikmete saabumist liidu territooriumile.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 2 lõikes 8 sätestatakse rahvusvahelise kaitse **taotleja** pereliikmetena inimesed, kes viibivad liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli olemas juba enne taotleja või pereliikme saabumist liikmesriigi territooriumile:

- a) taotleja abikaasa või taotlejaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmanda riigi kodanikke käsitlevate õigusaktide alusel võrdväärselt abielus paaridega;
- b) punktis a osutatud paari või taotleja alaealine laps tingimusel, et kõnealune laps ei ole abielus, sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on kõnealune laps sündinud abielust või väljaspool abielu või on lapsendatud;
- c) kui taotleja on alaealine ja ta ei ole abielus, siis selle asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või muu täiskasvanu, kus asjaomane täiskasvanu viibib;
- d) kui rahvusvahelise kaitse saaja on alaealine ja ta ei ole abielus, siis selle asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt rahvusvahelise kaitse saaja eest vastutav isa, ema või muu täiskasvanu, kus rahvusvahelise kaitse saaja viibib.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõikes 3 sätestatakse rahvusvahelise kaitse **taotleja** perekonnaliikmetena inimesed, kes viibivad rahvusvahelise kaitse menetluse ajal sama liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli olemas juba enne, kui taotleja liikmesriigi territooriumile saabus:

- a) taotleja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare samaväärselt abielupaaridega;
- b) punktis a osutatud paari või taotleja alaealised või täisealised ülalpeetavad lapsed, tingimusel et nad ei ole abielus, ja sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on nad sündinud abielust või väljaspool abielu või on nad lapsendatud; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud asjaomases liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga;
- c) kui taotleja on alaealine ega ole abielus, siis asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või mõni teine täisealine isik, sealhulgas täisealine õde või vend; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud asjaomases liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 lõikes 9 sätestatakse **rahvusvahelise kaitse saaja** perekonnaliikmena inimesed, kes viibivad rahvusvahelise kaitse taotlemisel sama liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli juba olemas enne liikmesriigi territooriumile saabumist:

- a) rahvusvahelise kaitse saaja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare abielupaaridega samaväärselt;
- b) punktis a osutatud paari või rahvusvahelise kaitse saaja alaealised või täisealised ülalpeetavad lapsed, tingimusel et nad ei ole abielus, ja sõltumata sellest, kas nad on riigisisese õiguse kohaselt sündinud abielust või väljaspool abielu või lapsendatud; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas

asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud kõnealuses liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga;

c) kui rahvusvahelise kaitse saaja on mitte abielus olev alaealine, siis asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või mõni muu täisealine isik, sealhulgas täisealine õde või vend; alaealist käsitletakse individuaalse hinnangu alusel, mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud kõnealuses liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga.

Määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) põhjenduspunktidega 17 ja 46 kinnitatakse samuti, et lähtuma peab perekonna ühtsuse põhimõttest ja diskrimineerimise keelust ning asjaolust, et liikmesriigil on õigus nõuda peresuhete olemasolu tõendamist. Selle määruse artikli 5 lõike 4 alusel võivad perekonna ühtsuse tagamiseks olla vastu võetavad järgmised **vastu võetavate inimeste** perekonnaliikmed:

a) abikaasa või asjaomase isikuga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid käsitlevate õigusaktide alusel võrdväärselt abielus paaridega;

b) alaealised lapsed, tingimusel et need lapsed ei ole abielus, sõltumata sellest, kas nad on sündinud abielust või väljaspool abielu või liikmesriigi õiguse tähenduses lapsendatud või tunnustatud;

c) isa, ema või muu täiskasvanu, kes vastutab vallalise alaealise eest vastavalt asjaomase liikmesriigi õigusele või tavadele;

d) õed või vennad;

e) kolmanda riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on sõltuvad oma lastest, vanematest või muudest pereliikmetest raseduse, vastsündinud lapse, raske vaimse või kehalise haiguse, raske puude või kõrge vanuse tõttu, tingimusel et peresidemed olid olemas päritoluriigis, et laps või vanem või muu pereliige on võimeline sõltuva isiku eest hoolt kandma ja et asjaomased isikud kinnitavad oma soovi kirjalikult.

Täiendavalt peavad liikmesriigid võtma igakülgselt arvesse lapse parimaid huve. Kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik on abielus alaealine, kes ei ole koos oma abikaasaga, võib alaealise parimad huvid lugeda seotuks alaealise vanemate perekonnaga. Võttes arvesse põhiõiguste hartat, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja asjakohast kohtupraktikat ning selleks, et mitte diskrimineerida pereliikmeid perekonna loomise koha alusel, peaks perekonna mõiste hõlmama ka neid perekondi, mis on moodustunud väljaspool taotlejate päritoluriiki, kuid enne liikmesriikide territooriumile saabumist.

Viimaks, direktiivi 2003/86/EÜ kohaselt tuleb võimaldada **pagulaste** ühinemist sama direktiivi artiklis 4 nimetatud pereliikmetega:

a) isiku abikaasa;

b) isiku ning tema abikaasa alaealised lapsed, sealhulgas lapsed, kes on adopteeritud asjaomase liikmesriigi pädeva asutuse otsuse alusel või selle liikmesriigi rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt automaatselt täitmisele pööratava otsuse alusel või otsuse alusel, mida tuleb vastavalt rahvusvahelistele kohustustele tunnustada;

c) isiku alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui perekonna taasühinemist taotleb isik on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku;

d) abikaasa alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui abikaasa on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku.

Direktiivi (EL) 2001/55 (ajutise kaitse kohta) artikli 15 kohaselt tuleb **ajutise kaitse saaja** perekonnaliikmeks lugeda abikaasa või temaga püsisuhtes elav vabaabielupartner, kui liikmesriigi õigusaktide või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare välismaalastega seonduva õiguse alusel võrdväärselt abielus paaridega; ajutise kaitse saaja või tema abikaasa vallalised alaealised lapsed, olenemata sellest, kas nad on sündinud abielust või väljaspool abielu või nad on adopteeritud; b) teised lähisugulased, kes elasid perekonna koosseisus kuni massilise sisserände põhjustanud sündmusteni ning olid sel ajal täielikult või osaliselt ajutise kaitse saajat sõltuvad.

Selleks et võtta üle direktiivid, rakendada määruseid ning täita reformi eesmärki menetluste lihtsustamiseks ja kiirendamiseks ning eelkõige eesmärgiga seada esikohale laste õigused ja huvid, sätestatakse **§ 6 lõikega 1** perekonnaseadusega kooskõlas olev ühtne kõikehõlmav perekonnaliikme määratlus nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui ka saaja kohta, olenemata asjaolust, kas tegemist on pagulase või täiendava kaitse saajaga või solidaarsusmehhanismi kaudu või ümberpaigutamise või humanitaarsetel põhjustel vastu võtmise kaudu saabunud välismaalasega. Sama määratlust kasutatakse sarnases olukorras olevate välismaalaste võrdse kohtlemise tagamiseks ka ajutise kaitse saaja perekonnaliikmete korral, mis on reguleeritud eelnõu §-ga 81 (ajutise kaitse saaja perekonnaliige ja perekonna taasühendamine). Loodud ühtse määratluse kohaselt kuuluvad perekonnaliikmete hulka tema abikaasa või registreeritud elukaaslane; tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja alaealine laps; tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja täisealine laps, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema; tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase ülalpidamisel olev vanem või vanavanem, kui päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus; tema vanem või eestkostja, kui taotleja on alaealine, välja arvatud juhul, kui tema teovõimet on abiellumise eesmärgil laiendatud ja tema perekonnaliikmeks loetakse tema abikaasa; tema vanem või eestkostja või muu perekonnaliige, kui taotleja on saatjata alaealine, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus alaealise õiguste ja parimate huvidega.

Lõikega 2 sätestatakse, et PPA-l on õigus jätta perekonnaliikmena käsitlemata rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja abikaasa, kui on teatavaks saanud asjaolud, mis annavad alust hinnata, et abielu on ilmselgelt vastuolus avaliku korraga. Eelkõige tuleks vastuoluks avaliku korraga pidada tahtevastaseid abielusid. Arvestades, et abielu võib olla sõlmitud mistahes geograafilises piirkonnas või riigis, ei saa sätestada ammendavat loetelu asjaoludest, mis võivad tingida abielu vastuolu Eesti avaliku korraga. Sättes juhendatakse rahvusvahelise eraõiguse seaduse (edaspidi *REÕS*) §-st 7, mille kohaselt ei tunnustata välisriigis sõlmitud abielu, kui see on ilmselges vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega, see tähendab avaliku korraga. Eelkõige on sätte eesmärk kaitsta laste õigusi ja huve.

Lõikega 3 sätestatakse, et kõik asjassepuutuvad pädevad asutused käsitavad rahvusvahelise kaitse taotleja ja kaitse saaja perekonnaliikmeid perekonnana ainult sellisel juhul, kui perekond oli olemas enne Eestisse saabumist. Seega ei loeta rahvusvahelise kaitse taotleja ega saaja perekonnaliikmeteks käesoleva eelnõu reguleerimisala mõttes neid perekonnaliikmeid, kellega on peresidemed loodud Eestis olles. Neile perekonnaliikmetele ei laiene seega ka VRKS-is sätestatust tulenevad õigused ja kohustused, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saaja õigus perekonnaliikme elamisloale määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 23 alusel. Nendel perekonnaliikmetel on võimalus perekonna ühtsuse tagamiseks jätkata elamist varem omandatud viibimisõiguse alusel või taotleda elamisluba VMS-is sätestatud alusel.

Muu hulgas võetakse **§-ga 6**, perekonnaseaduse (edaspidi *PKS*) §-ga 161 ja REÕS §-ga 64 üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõige 3.

2. jagu „Pädevad asutused ja rahvusvaheline koostöö“

§ 7. Pädevate asutuste ülesanded

Selleks et kohaldada Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigustikku ning täita kõiki määrustes ja direktiivis sätestatud ülesandeid, tuleb liikmesriigil määrata menetlev ametiasutus ja teised pädevad asutused. Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) põhjenduspunkti 8 ja artikli 6 lõike 2 punkti b kohaselt peavad liikmesriigid tagama rakendamiseks vajalikud inim- ja materiaalsed ressursid, rahalised vahendid ja taristu ning oma pädevatele asutustele vajalikud töötajad. Liikmesriigid peavad samuti tagama asjakohase koordineerimise asjaomaste riigisiseste ametiasutuste ja teiste liikmesriikide ametiasutuste vahel.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 lõike 16 kohaselt on menetlevaks asutuseks liikmesriigi kohtulaadne ametiasutus või haldusorgan, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest ning on pädev tegema haldusmenetluse etapis otsuseid. Artikli 4 lõike 1 kohaselt tuleb liikmesriigil määrata menetlev ametiasutus, kes täidab talle määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) ja teiste määruste alusel antud ülesandeid.

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA täidab Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides sätestatud pädeva asutuse ülesandeid, kui seaduses ei sätestata teisiti. Sealhulgas 1) on määrmuses (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) nimetatud menetlev ametiasutus; 2) täidab määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud ülesandeid; 3) on määrmuses (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) sätestatud vastutavat liikmesriiki kindlaksmäärav asutus; 4) teostab määrmuses (EL) 2024/1356 (taustakontrollide kohta) sätestatud taustakontrolli; 5) täidab määruse (EL) 2021/2303 (Euroopa Liidu Varjupaigaameti kohta) artiklites 3 ja 24 sätestatud riikliku kontaktpunkti ülesandeid ning 6) on määrmuses (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) nimetatud solidaarsusmehhanismi rakendamist korraldav asutus.

Lõikega 2 kehtestatakse, et SKA korraldab ajutise kaitse saaja, rahvusvahelise kaitse taotleja ja rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise, kui käesolevas seaduses ei sätestata teisiti. Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi *VVS*) § 67 kohaselt on SOM-i valitsemisalas sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalhoolekande ning pensionisüsteemi kavandamine ja korraldamine, sotsiaalkindlustussüsteemide piiriülene koordineerimine, laste õiguste tagamine ja heaolu edendamine, puudega inimeste elukvaliteedi edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine; rahva tervise kaitse, tervishoid ja tervisesüsteemi arendamine, ravikindlustus, ravimid ja meditsiiniseadmed ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. SOM-i valitsemisala asutus on SKA, kelle põhimääruse § 6 alusel on ameti ülesanne muu hulgas korraldada riiklike sotsiaalteenuste ja rändega seotud teenuseid.

Lõikega 3 sätestatakse, et KUM korraldab kohanemisprogrammi. Vastavalt VVS § 62 lõikele 1 on KUM-i valitsemisalas riigi kultuuri- ja muinsuskaitsetöö ning kultuurilise mitmekesisuse ja lõimumise korraldamine ning kunstide, spordi ja liikumisharrastuse edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Paragrahvi 7 lõikega 3, § 55 lõikega 1 ja VSS § 95 lõikega 1 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 31. Sellega määratakse asutus, kellel on vastutus ja pädevus korraldada sama direktiivi artikliga 18 sätestatud kohustuse täitmine, st tagada rahvusvahelise kaitse taotlejatele juurdepääs keelekursustele, kodanikuõpetuse kursustele või kutsekoolitusele, mida Eesti peab asjakohaseks, et suurendada taotlejate võimet iseseisvalt toime tulla, pädevate asutustega suhelda või tööd leida, või hõlbustada juurdepääsu sellistele

kursustele sõltumata asjaolust, kas taotlejatel on artikli 17 kohane pääs tööturule. Samuti korrastatakse sättega määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 35 sätestatud rahvusvahelise kaitse saaja juurdepääsu õigust integratsioonimeetmetele, mille korraldamine on samuti KUM-i pädevuses.

Lõikega 4 sätestatakse, et ÕK täidab määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 43 lõikes 4 ning määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artiklis 10 nimetatud põhiõiguste seire ülesannet.

Õiguskantsler täidab põhiseaduse ja õiguskantsleri seaduse järgi lisaks põhiseaduslikkuse järelevalvele nii ombudsmani, riikliku inimõiguste asutuse (edaspidi *NHRI*), lasteombudsmani, piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetusasutuse kui ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise edendamise, kaitse ja seire ülesandeid. Õiguskantsleri organisatsioonilise, funktsionaalse ja finantsilise sõltumatuse tagavad põhiseadus ja õiguskantsleri seadus (edaspidi *ÕKS*). Õiguskantsler saaks juba talle pandud ülesannete täitmisel kontrollida nii taustakontrolli kui ka piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse käigus põhiõiguste tagamist. Selge volituse tegutsemiseks Euroopa Liidu õigusega ette nähtud sõltumatu järelevalveasutusena annab ÕKS-i täiendamine § 1 lõikega 12. Eestil on otstarbekas ja mõistlik järgida määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artikli 10 lõikes 2 sätestatud ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti juhist⁶⁶, mille kohaselt võib kasutada sõltumatu järelevalveasutuse sisse seadmisel juba olemasolevaid riiklikke põhiõiguste järelevalveasutusi. Õiguskantsler saab täita sõltumatu järelevalveasutuse ülesandeid ning vastab liidu õigusest tulenevale sõltumatuse nõudele.

§ 8. Koostöö rahvusvaheliste organisatsioonide ning Euroopa Liidu ametite, institutsioonide ja liikmesriikidega

Paragrahviga 8 sätestatakse koostöö põhimõtted UNHCR-i, Euroopa Liidu Nõukogu, EUAA ja teiste EL-i ametite ja institutsioonidega ning EL-i liikmesriikidega.

Lõike 1 kohaselt teevad SIM, SOM, SKA, KUM ning PPA rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate probleemide lahendamisel koostööd ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga (UNHCR), aidates teda seaduste, välislepingute ja EL-i õigusaktide kohaldamise järelevalves. EL-i toimimise leppe artikli 78 lõike 1 kohaselt arendab liit välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.

UNHCR on rahvusvaheline organisatsioon, mis teostab järelevalvet 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta protokollile üle. Konventsioonile allakirjutanud riikidelt oodatakse koostööd UNHCR-iga, et tagada konventsioonis määratletud pagulaste õiguste austamine ja kaitse lähtuvalt konventsiooni VI peatüki (rakendus- ja üleminekusätteid) artiklist 35 (osalisriigi ametiasutuste ja ÜRO koostöö), mille kohaselt teeb osalisriik koostööd UNHCR-iga või selle mis tahes õigusjärglasega tema ülesannete täitmiseks,

⁶⁶ FRA 2024. [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#) | European Union Agency for Fundamental Rights; UNHCR 2025. [UNHCR Advocacy Brief: Independent National Monitoring Mechanisms under the European Union Pact on Migration and Asylum](#).

eriti aitab teda konventsiooni kohaldamise järelevalves. Eesti ratifitseeris konventsiooni 9. juulil 1997.

UNHCR-i roll on sätestatud määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 6, mille lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võimaldama UNHCR-il:

- a) kohtuda taotlejatega, sealhulgas nendega, kes on vastuvõtukeskustes, kinnipidamisasutuses, piiril või transiiditsoonides;
- b) saada taotleja sellekohasel nõusolekul juurdepääs teabele, mis käsitleb konkreetset rahvusvahelise kaitse taotlust, menetluse kulgu ja vastuvõetud otsuseid;
- c) esitada menetluse kõikides etappides 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni (mida on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga) artikliga 35 talle pandud järelevalvekohustuste elluviimisel pädevatele ametiasutustele konkreetseid rahvusvahelise kaitse taotlusi käsitlevaid seisukohti.

Määruse artikli 6 lõike 2 kohaselt kohaldatakse lõiget 1 ka organisatsiooni suhtes, kes vastavalt liikmesriigiga sõlmitud kokkuleppele tegutseb asjaomase liikmesriigi territooriumil UNHCR-i nimel.

Lõikega 2 sätestatakse, et samad Eesti ametiasutused tagavad nimetatud õigusaktide järgsete kohustuste täitmise ning edastavad UNHCR-ile teavet ja statistilisi andmeid järgmiste asjaolude kohta:

- 1) rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate olukord;
- 2) õigusaktide kohaldamine;
- 3) rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate kohta kehtivad ja kehtestatavad õigusaktid.

Nimetatud koostöö raames andmete ja statistika edastamisel lähtutakse ametiasutustel olemasolevatest andmetest ja päringu esitaja teadmishajadusest, tagatakse rahvusvahelise kaitse menetluse konfidentsiaalsus ning järgitakse üldiseid andmekaitse nõudeid, sealhulgas avaliku teabe seadust.

Lõike 3 kohaselt teavitab Vabariigi Valitsus valdkondade eest vastutavate ministrite ettepanekul EL-i Nõukogu Eesti suutlikkusest vastu võtta ajutist kaitset vajavaid välismaalasi. Nimetatud regulatsiooniga võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 25, mille kohaselt võtavad liikmesriigid ühenduse solidaarsuse vaimus vastu inimesi, kellele võib anda ajutist kaitset. Nad teevad arvudes või üldtingimustena teatavaks oma võimalused nimetatud isikute vastuvõtmiseks. See teave sätestatakse sama direktiivi artiklis 5 osutatud nõukogu otsuses. Pärast selle otsuse vastuvõtmist võivad liikmesriigid teatada täiendavatest vastuvõtvõimalustest, teavitades nõukogu ja EK-d. Nimetatud teave edastatakse viivitamata UNHCR-ile.

Lõike 4 kohaselt korraldavad KUM, SIM, SOM, SKA ja PPA teabevahetust ning teevad Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide ja käesoleva seaduse rakendamiseks koostööd teiste riikidega ning EL-i ametite ja institutsioonidega vastavalt oma pädevusele.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 5 (tervikliku lähenemisviisi väliskomponendid) kohaselt ja artiklis 3 (terviklik lähenemisviis varjupaiga- ja rändealdusele) sätestatud eesmärkide saavutamiseks edendavad ja loovad liit ja liikmesriigid oma pädevuse piires kohandatud ja vastastikku kasulikke partnerlusi, järgides täiel määral rahvusvahelist ja liidu õigust ning austades täielikult inimõigusi, ning hõlbustavad tihedat koostööd asjaomaste kolmandate riikidega kahepoolisel, piirkondlikul, mitmepoolisel ja rahvusvahelisel tasandil. Sama määruse artikli 6 (solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise põhimõte) lõike 2 kohaselt teevad liikmesriigid oma käesoleva määruse kohaste kohustuste täitmisel tihedat koostööd. Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) põhjenduspunkti 77 kohaselt peaks EUAA looma

liikmesriikide pädevate asutuste võrgustiku või võrgustikud ja neid edendama, et parandada praktilist koostööd ja teabe jagamist kõigis küsimustes, mis on seotud määruse (EL) 2024/1351 kohaldamisega. Seetõttu on vaja seaduse tasandil reguleerida, millised asutused ja mis ulatuses teabevahetuse ja koostöö rolli täidavad.

Lõike 5 kohaselt võib PPA käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks taotleda abi Euroopa Liidu Varjupaigaametilt määru (EL) 2021/2303 (EUAA kohta) sätestatud korras. Euroopa Liidu Varjupaigaameti ülesanded ja abi liikmesriikidele on määratletud määru (EL) 2021/2303 (EUAA kohta) artiklis 2 (ülesanded) ning artiklis 16 (varjupaigaameti antav operatiiv- ja tehniline abi). Määru põhjenduspunktiga 33 selgitatakse täiendavalt, et kui liikmesriik seisab silmitsi konkreetsete ja ebaproportsionaalsete rändeprobleemidega teataval välispiirialadel, mida nimetatakse esmase vastuvõtu piirkondadeks, peaks tal olema võimalik taotleda EUAA-lt operatiiv- ja tehnilist abi. Kuna rahvusvahelise kaitse menetluse eest vastutav asutus Eestis on PPA ning sama asutus vastutab ka massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise eest ja osaleb EUAA haldusnõukogus, siis on otstarbekas, et vajaduse korral taotleb EUAA-lt menetluslikku abi samuti PPA. Muu hulgas juhul, kui EUAA abi on vajalik vastuvõtu korraldamisega seotud ülesannete täitmiseks, mille eest vastutab Sotsiaalkindlustusamet, taotleb vajalikku EUAA abi samuti PPA. Sellisel viisil tagatakse, et EUAA-l on Eestis üks keskne partner, PPA, kes vajaduse korral ise kohaseid partnereid kaasab.

Lõikega 6 sätestatakse, et EUAA lähetatud ametnikul Eestis ei ole õigust teha rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmise, andmisest keeldumine, kaitse äravõtmise ja elamisloa kehtetuks tunnistamise otsust ega kohustada taotlejat järgima liikumisvabaduse piirangut ega kinnipidamise alternatiive. EUAA lähetatud ametnikud täidavad Eestis oma tööülesandeid, lähtudes mandaadist, mis on sätestatud määru (EL) 2021/2303 (EUAA kohta), ning EUAA ja Eesti vahel sõlmitavatest kokkulepetest. Sama määru artikli 19 kohaselt koosnevad rahvusvahelise kaitse tugirühmad EUAA enda töötajate seast pärit ekspertidest, liikmesriikide ekspertidest, liikmesriikidest EUAA-sse lähetatud ekspertidest või muudest ekspertidest, kes ei ole EUAA töötajad. Artikli 20 kohaselt annavad rahvusvahelise kaitse tugirühmad artikli 16 lõike 1 kohast operatiiv- ja tehnilist abi. Selle hulka kuuluvad järgmised artikli 16 lõikes 2 sätestatud tegevused, mille hulgas ei ole rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes otsuse langetamist:

- aitab asjakohasel juhul ja tihedas koostöös liidu teiste organite ja asutustega liikmesriikidel kolmandate riikide kodanikke tuvastada ja registreerida;
- abistab liikmesriike rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmisel ja registreerimisel;
- hõlbustab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamist liikmesriikide pädevates asutustes või osutab nendele asutustele rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemiseks vajalikku abi;
- hõlbustab rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel liikmesriikide ühisalgatuste elluviimist;
- aitab anda teavet rahvusvahelise kaitse taotluste menetluse kohta;
- nõustab ja abistab liikmesriike vastuvõturajatiste loomisel, eelkõige erakorralise majutuse, transpordi ja arstiabi korraldamisel või pakkumisel, või koordineerib seda tegevust;
- pakub liikmesriikidele asjakohast tuge määru (EL) nr 604/2013 tulenevate ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- aitab rahvusvahelise kaitse taotlejaid või saajaid liidus ümber paigutada või üle anda;
- osutab tõlketeenuseid;
- aitab liikmesriikidel tagada, et kohaldatakse kõiki vajalikke tagatise lapse õiguste järgimiseks ja lastekaitsemeetmeid, eelkõige saatjata alaealiste puhul;

- aitab liikmesriikidel kindlaks teha taotlejaid, kes vajavad menetluslikku eritagatist, või vastuvõtu erivajadusega taotlejaid või muid kaitsetus olukorras olevaid isikuid, sealhulgas alaealisi, suunates need isikud liikmesriikide pädevatesse asutustesse asjakohase abi saamiseks riiklike meetmete alusel, ja aitab tagada, et oleks kehtestatud kõik kõnealustele isikutele ette nähtud kaitsemeetmed;
- osaleb määruses (EL) 2019/1896 osutatud esmase vastuvõtu piirkondades rändehalduse tugirühmades tihedas koostöös muude asjaomaste liidu organite ja asutustega;
- suunab rahvusvahelise kaitse tugirühmi;
- saadab vajaduse korral rahvusvahelise kaitse tugirühmadele tehnilist varustust.

Sama määruse artikli 21 kohaselt võib EUAA komplekteerida ja abistamiseks lähendada rändehalduse tugirühmad. Rändehalduse tugirühma ülesandeks võib sama artikli lõike 3 kohaselt olla

- abi kolmandate riikide kodanike tausta kontrollimisel, sealhulgas nende tuvastamine, registreerimine ja vastuvõtva liikmesriigi taotluse korral sõrmejälgede võtmine ning teavitamine nimetatud toimingute eesmärgist;
- esialgse teabe andmine kolmandate riikide kodanikele, kes soovivad esitada rahvusvahelise kaitse taotluse, ja nende kolmandate riikide kodanike suunamine liikmesriikide pädevate asutuste juurde;
- rahvusvahelise kaitse taotlejatele teabe andmine rahvusvahelise kaitse taotlemise menetluse kohta, asjakohasel juhul vastuvõtutingimuste ja ümberpaigutamise ning ka vajaliku abi osutamine taotlejatele või võimalikele taotlejatele, keda võidakse ümber paigutada;
- rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimine ja vastuvõtva liikmesriigi taotluse korral selliste taotluste läbivaatamise hõlbustamine.

Sellest lähtuvalt on lõikega 6 vaja reguleerida, et EUAA lähetatud ametnikul ei ole Eestis õigust teha rahvusvahelise kaitse valdkonnas sisulisi otsuseid, sealhulgas liikumispiiranguid kehtestavaid otsuseid, ja **lõikega 7** täpsustada, et EUAA lähetatud ametnikul on käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmisel pädevus ja volitused välislepingu või EL-i õigusakti kohaselt.

Täiendavalt on **lõikega 8** vaja täpsustada, et välislepingu või EL-i õigusakti alusel võib PPA-d kaasata rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusse teise riigi territooriumil. Selliseks olukorraks võib olla näiteks rändesurve all oleva liikmesriigi abistamine solidaarsusmehhanismi raames või kahepoolse lepingu alusel. Sarnaselt lõikele 7 on ka PPA-l teise riigi territooriumil töötades pädevus ja volitused välislepingu või EL-i õigusakti kohaselt. Siinjuures on oluline märkida, et määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 5 kohaselt võivad määratud pädevaid asutusi rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmisel ja registreerimisel ning nende läbivaatamise hõlbustamisel, sealhulgas isikliku vestluse osas, abistada nii Euroopa Liidu Varjupaigaameti lähetatud eksperdid kooskõlas määrusega (EL) 2021/2303 kui ka teise liikmesriigi pädevad asutused, kellele asjaomane liikmesriik on teinud ülesandeks rahvusvahelise kaitse saamiseks esitatud taotluste vastuvõtmise, registreerimise või läbivaatamise. Siinjuures on aga ka oluline täpsustus, mille kohaselt võib abistamist korraldada ainult nii, et kaetud on sellised tööülesanded, mille täitmise on abistav liikmesriik neile ülesandeks teinud. Lihtsustatult tähendab see, et näiteks piirivalvur võib abistada piirivalve ülesannete täitmisel, päritoluriigi teabe analüüsi ekspert võib abistada päritoluriigi teabe ülesannetega ja rahvusvahelise kaitse vestluste ekspert võib abistada vestluste tegemisega. Ja nagu eespool selgitatud, siis kuigi kõikides tegevustes, sealhulgas otsuse ettevalmistamise tegevustes, on abi kasutamine võimalik, jääb konkreetsete rahvusvahelise kaitse taotluste üle otsustamise pädevus üksnes vastutava liikmesriigi menetlevale ametiasutusele.

3. jagu „Teabe kaitse ja isikuandmete töötlemine“

§ 9. Teabe kaitse ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluses

Lõigetega 1 ja 2 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 20 lõige 8. **Lõikega 3** võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõige 10.

Lõikega 1 sätestatakse, et ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud teave on asutusesiseseks kasutamiseks määruse (EL) 2024/1348 artikli 7 alusel. Nimetatud sättega on hõlmatud kogu teave, sealhulgas ka vastutava liikmesriigi määramise menetluse teave ja ümberasustamise menetluse teave ning rahvusvahelise kaitse ära võtmise menetluse teave. Samuti täpsustatakse, et sama määruse artikli 72 kohaselt on asutusesisese kasutamise tähtaeg 10 aastat. Nimetatud sätte kohaselt säilitavad liikmesriigid määruse artiklites 14, 27 ja 28 osutatud andmeid kümme aastat alates rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemise kuupäevast. Andmed kustutatakse nimetatud tähtaja möödudes või juhul kui andmed on seotud isikuga, kes on saanud ükskõik millise liikmesriigi kodakondsuse enne selle tähtaja möödumist, kohe kui liikmesriik saab teada, et asjaomane isik on kodakondsuse saanud. Seega käsitletakse kõiki menetlusega seotud andmeid ametialasena nende tekkimisest alates ning 10 aastat pärast lõpliku otsuse langetamisest ning seejärel need andmed kustutatakse. Kõikide RAKS andmekogus töödeldavate andmete maksimaalne säilitamise tähtaeg on 50 aastat ning täpsed säilitustähtajad andmekategooriate kaupa sätestatakse RAKS andmekogu põhimääruses.

Konfidentsiaalsuse hoidmise põhimõtet rahvusvahelise kaitse menetluses on kajastatud ka paljudes UNHCR-i⁶⁷ ja EUAA⁶⁸ juhistes ning materjalides, eelkõige UNHCR-i 31. märtsi 2025. aasta soovitusel konfidentsiaalsuse tagamise kohta varjupaigamenetluses⁶⁹. Konfidentsiaalsus rahvusvahelise kaitse menetluses on kriitilise tähtsusega, sest isegi taotlemise fakti teatavaks saamine kolmandatele osapooltele päritoluriigis või mujal võib taotleja või tema perekonnaliikmed või muud isikud, keda taotlejaga seostatakse, ohtu seada nii juhul, kui taotleja viibib menetlevas liikmesriigis, kui ka tagasipöördumise korral.

⁶⁷ UNHCR 2002. [Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees \(HCR/GIP/02/01\)](#); UNHCR 2003. [Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees \(HCR/GIP/03/05\)](#); UNHCR 2006. [Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked \(HCR/GIP/06/07\)](#); UNHCR 2009. [Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1\(A\)2 and 1\(F\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009](#); UNHCR 2010. [Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations](#); UNHCR 2017. [Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees. HCR/GIP/16/12](#); UNHCR 2014. [A THEMATIC COMPILATION OF EXECUTIVE COMMITTEE CONCLUSIONS](#); UNHCR 2015. [Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR](#); UNHCR 2018. [Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR](#); UNHCR 2019. [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee](#); UNHCR 2020. [UNHCR RSD Procedural Standards Unit 2.1: Confidentiality and Data Protection in UNHCR RSD Procedures](#); UNHCR 2025. [UNHCR Advocacy Brief: Legal counselling, legal assistance, and representation under the European Union Pact on Migration and Asylum](#); UNHCR 2025. [UNHCR Advocacy Brief: Independent National Monitoring Mechanisms under the European Union Pact on Migration and Asylum](#); UNHCR 2025. [Unlocking rights: towards ending immigration detention for asylum-seekers and refugees](#).

⁶⁸ EUAA 2024. [Practical Guide on Information Provision in the Asylum Procedure](#); EASO 2014. [EASO Practical Guide: Personal interview](#).

⁶⁹ UNHCR 2005. [UNHCR Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information](#)

Konfidentsiaalsuse nõude eiramine võib kaasa tuua *sur plus* pagulase olukorra.⁷⁰ Konfidentsiaalsuse põhimõtet tuleb järgida rahvusvahelise kaitse menetluse kõikides etappides ja kõikide aspektide osas. Konfidentsiaalsuse tagamine on peamine ka turvalise ja usaldusväärse õhkkonna loomisel, et taotlejal oleks võimalik jagada kõiki asjakohaseid aspekte, mis on omakorda vajalik selleks, et neid aspekte saaks põhjalikult ja kohaselt hinnata. Tundliku sisuga isikuandmeid ei tohi kolmandatele osapooltele avaldada ilma seadusliku aluseta, põhjuseta ja taotleja nõusolekuta. Seetõttu tuleb hoiduda mistahes teabe jagamisest taotluse esitamise fakti, taotleja isiku ja menetluse käigu kohta.⁷¹

Konfidentsiaalsuse tagamine rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamisel on seega mitmemõõtmeline ka EL-i õiguses. Taotleja kohta menetluse käigus teada saadud teavet tuleb hoida konfidentsiaalsena eelkõige taotleja päritoluriigi suhtes, aga samaväärselt ka EL-i ja Eesti siseses suhtluses ning sama ametiasutuse lõikes ning näiteks ka taotlejate perekonnaliikmete ringis. Teavet tuleb koguda ja töödelda viisil, et taotleja või tema läbisugulaste – eriti siis, kui nad on jäänud päritoluriiki – turvalisus ei satuks ohtu. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 73 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kõik rahvusvahelise kaitse taotleja ja tema kohta kogutud andmete töötlemisega seotud asutused on mis tahes teabe puhul, mida nad oma töö käigus saavad, kohustatud järgima riigisisese õiguses ette nähtud konfidentsiaalsuse norme. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 7 kohaselt tuleb menetlust korraldades järgida konfidentsiaalsuse põhimõtet kõigi isikuandmete puhul, mida asutused saavad oma ülesannete täitmisel, sealhulgas sama määruse kohaldamise seisukohast olulises liidu või riigisisese õiguse kohases liikmesriikide ametiasutuste teabevahetuses. Rahvusvahelise kaitse menetluse kestel ja pärast taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist ei avalda ametiasutused teavet konkreetse rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ega asjaolu, et on avaldatud taotluse esitamise soovi, väidetavatele tagakiusajatele ega tõsise kahju põhjustajatele. Samuti ei kogu asutused teavet väidetavatelt tagakiusajatelt ega tõsise kahju põhjustajatelt viisil, mis annaks neile teada asjaolust, et kõnealune taotleja on avaldanud taotluse esitamise soovi.

EL-i rahvusvahelise kaitse õigustiku⁷² kohaselt tuleb konfidentsiaalsus muu hulgas tagada

- ametkonna sisesel suhtluse korraldamisel;
- eestkostja peale kaebuse esitamisel;
- saatjata alaealise esindamisel;
- saatjata alaealise välismaalase perekonnaliikmete otsimisel;
- Eurodaci andmete töötlemisel;
- isikliku vestluse korraldamisel;
- materiaalsete vastuvõtutingimuste pakkumisel;
- tervishoiu ja rehabilitatsiooni teenuste pakkumisel;
- õigusabi pakkumisel;
- kõikide menetluse käigus saadud andmete töötlemisel, sealhulgas taotlemise fakti kohta.

Avaliku teabe seaduse (edaspidi *AvTS*) § 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt on kogu avalikke ülesandeid täites saadud või loodud teave avalik, juhul kui seda ei ole seaduses sätestatud korras piiratud. Seega on määruse rakendamiseks vaja kehtestada piirang seaduse tasandil. Kehtiv VRKS

⁷⁰ UNHCR 2009. [UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection.](#)

⁷¹ UNHCR 2017. [A guide to international refugee protection and building state asylum systems.](#)

⁷² Direktiivi (EL) 2024/1346 artikli 13 lõiked 2b ja 4, artikli 33 lõige 7, artikkel 38. Määruse (EL) 2024/1358 artikli 3 lõige 3 ja artikkel 48. Määruse (EL) 2024/1351 artikli 19 lõike 1 punkt r, artikli 23 lõige 6, artikli 23 lõige 3, artikkel 73. Direktiivi (EL) 2024/1346 artikli 20 lõige 8, artikli 26 lõige 6, artikli 27 lõiked 5 ja 10 ning artikli 28 lõige 2. Määruse (EL) 2024/1348 artikkel 7, artikli 13 lõige 3, artikli 23 lõige 5.

laiendab konfidentsiaalsuskohustust ka ajutise kaitse menetlusele ja pole ühtegi põhjust selle muutmiseks. Ühtegi põhimõttelist muudatust võrreldes kehtiva VRKS-iga ei tehta.

Ka Tromsø konventsiooni artikli 3 lõike 1 kohaselt võib konventsiooniosaline piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu õigust. Piirangud peavad olema seaduses täpselt sõnastatud, demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja proportsionaalsed piirangu eesmärgiga. Rahvusvahelise kaitse menetluses on piirangu eesmärgiks

- tagada riigi julgeolek ja riigikaitse;
- kaitsta rahvusvahelisi suhteid;
- tagada avalik julgeolek ja
- kaitsta eraelu puutumatust ja teisi õigustatud erahuvisid.

AvTS § 43⁸ lõike 1 kohaselt on andmekogus töödeldavatele andmetele võimalik seada juurdepääsupiirang seadusega. Seega on õigusselge lahendus, et juurdepääsupiirang sätestatakse eriseaduses. Vastasel juhul näeb eriseadus ette juurdepääsu eritingimused, kuid mitte juurdepääsupiirangut ennast. Peame arvestama, et andmeid rahvusvahelise kaitse menetluse kohta töödeldakse asjaomastes andmekogudes, milleks on RAKS ja EL Eurodac süsteem. Samuti peame arvestama, et andmete töötlemise kohustus ning selle ulatus ja andmete konfidentsiaalsena hoidmise kohustus on sätestatud EL otsekohalduvates õigusaktides. Neid regulatsioone tuleb vaadata tervikuna.

Tromsø konventsiooni artikli 3 lõike 1 punkt f (juurdepääsupiirang eraelu puutumatuse kaitseks) ja AvTS-i asjaomane alus on enamustel juhtudel asjakohane, kuid täiendavalt peame arvestama, et SIM-i haldusala andmekogude pidamise peamine eesmärk on tagada avalik kord ja riigi julgeolek. See tähendab, et asjaomastele andmetele juurdepääsupiirangute seadmise ainus eesmärk ei ole isikute eraelu kaitse, vaid ka Tromsø konventsiooni artikli 3 lõike 1 teistes punktides (näiteks a, b, c ja e) viidatud alused, millistele asjaomane AvTS-is sätestatud vastav juurdepääsupiirangu kehtestamise alus näeb ette vaid viieaastase juurdepääsupiirangu. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on andmekogude andmed juurdepääsupiiranguga andmete säilitustähtaja lõpuni. Juhul, kui tekib vajadus piirata andmesubjekti juurdepääsu õigust tema kohta andmekogusse kantud andmetele (nt riigi julgeoleku kaitse eesmärgil), kuid lähtuda vaid AvTS-is sätestatud juurdepääsupiirangu alusest, langeb see alus ära maksimaalselt kümne aasta möödumisel. EL otsekohalduvatest määrustest tulenevad aga teistsugused nõuded. Rahvusvahelise kaitse menetluse andmed kustutatakse määrusest (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) tuleneva andmete säilitustähtaja möödumisel. Selle kohaselt säilitatakse kõik menetluse kohta alates taotluse registreerimisest kogutud andmed 10 aastat taotluse suhtes lõpliku otsuse tegemise kuupäevast arvates ning seejärel, või kohe peale kodakondsuse saamist, andmed kustutatakse.

Lõikega 2 sätestatakse, et taotleja kohta kogutud andmete edastamine välisriigile ja välisriigilt taotleja kohta andmete kogumine on lubatud ainult välislepingust, EL-i õigusest või VRKS-ist tuleneva kohustuse täitmiseks. Andmete edastamisel välisriigile tagatakse, et teavet ei edastata otseselt ega kaudselt taotleja päritoluriigile. Nagu ka eespool selgitatud, on nimetatud teabe edastamise keeld, mida tuleb järgida muu hulgas päritoluriigis valitseva olukorra või taotlejaga seotud asjaolude osas päringute tegemisel, vajalik, sest rahvusvahelise kaitse taotlejad on reeglina haavatavas olukorras ning jagavad menetluse käigus ametiasutusele tundlikku teavet. Konfidentsiaalsuse põhimõtte tähendab, et teabe jagamisel tuleb olla kindel, et taotleja turvalisus ei satu ohtu ega too kaasa tema inimõiguste rikkumise tagajärge. Menetluse käigus kogutud teabe ja ka pelgalt rahvusvahelise kaitse taotlemise fakti teatavaks saamisel võivad olla laastavad ning pöördumatud tagajärjed kaitse saajale ja tema perekonnaliikmetele. Muu hulgas viisil, et juhul kui kaitse saamise vajadus puudus, võib ainuüksi kaitse taotlemise fakti teatavaks saamine olla uus iseseisev alus inimese tagakiusamiseks ja seetõttu ka kaitsevajaduse tekkimiseks. Seetõttu on äärmiselt oluline, et rahvusvahelise kaitse menetluse käigus teatavaks

saanud teavet töötlevad ainult konkreetse menetlusega seotud ametnikud ning taotlemise fakti ega muud taotlemisega seotud teavet ei edastata ühelgi viisil taotleja koduriigile. Konfidentsiaalsuse tagamise kohustus kehtib ka siis, kui taotleja päritoluriik on turvaline kolmas riik või turvaline päritoluriik. Konfidentsiaalsuse tagamisel tuleb muu hulgas lähtuda EUAA juhistest ja UNHCR-i soovitudest.

Eespool selgitatud põhjustel sätestatakse **lõikega 3**, et kui ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluses kogutud andmeid edastatakse muule kui käesolevas eelnõus nimetatud asutusele, kehtivad sama paragrahvi lõigetest 2 ja 3 tulenevad kohustused ka nimetatud asutuse ametnike ja töötajate kohta. Eelnõu §-ga 7 on sätestatud PPA, KUM, SKA ja Õiguskantsleri ülesanded. Samuti on eelnõuga sätestatud kohtu loal kinnipidamine, keelduvate otsuste vaidlustamine halduskohtus ning edasikaebe võimalus Riigikohtus. Lõikes on 3 sätestatud olukord, mil teavet taotleja ja tema taotluse menetlemise kohta edastatakse muudele kui eelnõu §-s 7 nimetatud asutustele ja kohtule. Nendeks muudeks asutusteks võivad olla näiteks tervishoiuasutus, KOV ja Eesti Kohtuekspertiisi Instituut. Näiteks võib olla PPA-l vajalik tellida ekspertiis taotleja kehalise ja vaimse väärkohtlemise jälgede tuvastamiseks või saatjata alaealise vanuse määramiseks. Samuti on vajalik suhelda KOV-ga, kes täidab saatjata alaealise eestkostja rolli ja esindab last rahvusvahelise kaitse menetlustoimingute ajal. Samuti võib olla vajalik kasutada menetlustoimingute tegemiseks tõlki või kultuurivahendaj, kes ei ole eelnõus nimetatud asutuste töötajad ja kellele samuti laienevad samad konfidentsiaalsuse tagamise nõuded.

§ 10. Isikuandmete töötlemine

Selles paragrahvis ei ole tehtud põhimõttelist muudatust võrreldes kehtiva VRKS-iga.

Lõigete 1–3 kohaselt võib pädev asutus jätkuvalt töödelda isikuandmeid ja eriliiki isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Samuti võib pädev asutus jätkuvalt töödelda välisriigilt või rahvusvaheliselt organisatsioonilt saadud isikuandmeid. Nimetatud andmete töötlemine on eelkõige vajalik seetõttu, et EL rahvusvahelise kaitse õigustiku reformiga luuakse EL ühine rahvusvahelise kaitse menetlus, mille raame on kohustus varasemast rohkem menetlusega seotud andmete vahetamiseks liikmesriikide pädevate asutuste vahel EL loodud turvaliste kanalite kaudu. Näiteks vastutava liikmesriigi määramise menetluses ja solidaarsuse panusena inimeste ümberpaigutamise olukorras, kus üks riik võtab teises alustatud menetluse üle ja jätkab seda just sellest etapist, kus see üleandmise tõttu oli peatunud. Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide kohaselt peab välismaalane esitama liikmesriigi pädevatele asutustele isikuandmeid. Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 13 kohaselt peab välismaalane taluma ka biomeetriliste andmete (näokujutis ja sõrmejäljed) võtmist, peab liikmesriik seejuures ette nägema haldusmeetmed selle kohustuse täitmiseks. Sellega seondult säilitatakse põhimõte, et VRKS-i alusel läbiviidavates menetluses ei töödelda isiku andmeid viimase nõusoleku alusel ja andmete töötlemist ei lõpetata, kui isik ei ole enda andmete töötlemisega nõus. Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 13 kohaselt võib liikmesriik viimase abinõuna ette näha ka sunnimeetmed biomeetria hõivamiseks. Vahetut sündi kohaldatakse riikliku järelevalve erimeetmena korrakaitseaduses (edaspidi *KorS*) sätestatud korras vastavalt eelnõu riikliku järelevalve peatükis sätestatule.

Toimingud, mida tehakse rahvusvahelist kaitset taotleva isiku nõusolekul on erandlikud ja EL õiguses selgelt piiritletud. Need on järgmised:

- konkreetse taotluse menetlemisega seotud teabe edastamine UNHCR-le – määruse (EL) 2024/1348 artikkel 6 lõige 1 punkt b;
- perekonnaliikmete taasühendamine – määruse (EL) 2024/1351 art 35 lg 2;
- vanuse määramise meditsiiniline uuring - määruse (EL) 2024/1348 artikkel 24 lg 2 ja artikkel 25 lõige 5;

- meditsiiniline ekspertiis tagakiusamist või tõsise ohu märkide tuvastamiseks - määruse (EL) 2024/1348 artikkel 24 lg 1;
- menetluslike eritagatiste alase teabe edastamine menetlevale asutusele - määruse (EL) 2024/1348 artikkel 20 lõige 1 ja menetlusliku eritagatise hindamise eesmärgil taotleja asjakohase arsti või psühholoogi või muu spetsialisti juurde suunamine, et saada eksperthinnang erivajaduse kohta - määruse (EL) 2024/1348 artikkel 20 lõige 4.

Kõiki muid menetlustoiminguid on välismaalasel, kes soovib rahvusvahelist kaitset ja elamisluba taotleda, kohustus taluda ilma nõusolekuta.

Lõigetes 4–6 on säilitatud regulatsioon, mis piirab välismaalase õigust saada teavet ja juurdepääsu tema kohta kogutud andmetele, mille kehtestamist eriseaduses võimaldab isikuandmete kaitse üldmääruse⁷³ artikkel 23. Eesti pädevad asutused kontrollivad põhjalikult rahvusvahelise kaitse taotlejate tausta ning ei saa välistada juhtumeid, kus rahvusvahelise kaitse andmisest tuleb keelduda avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel. Samadel kaalutlustel võib olla vajalik ka piirata rahvusvahelise kaitse taotleja juurdepääsu tema kohta teatavaks saanud asjaoludele.

Lõigetes 7–8 on lõike 4 regulatsiooni täpsustatud selliselt, et selles nimetatud andmete avaldamise piirangut ei kohaldata määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artikli 17 punktides a–g ja i sätestatud andmete kohta. Samuti on täpsustatud, et kui lõike 4 punktides 1–4 nimetatud andmete avaldamise piirangu alus ära langeb, lõpetatakse andmete avaldamise piirangu kohaldamine ning andmesubjektile antakse teavet ja tagatakse juurdepääs tema kohta kogutud isikuandmetele, tema kohta andmekogusse kantud andmetele ja menetlustoimikule. Piirangu aluseks oleva asjaolu äralangemise korral tehakse teave andmesubjektile teatavaks, siis kui välismaalane teabe saamiseks pädeva ametiasutuse poole pöördub. Nimetatud täpsustused on vajalikud määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artikli 17 lõike 3 viimase lõigu rakendamiseks, millega on sätestatud, et taustakontrolli kokkuvõttes sisalduv teave tehakse isikule, keda see puudutab, kättesaadavaks kas paberil või elektroonselt. Sama artikli lõike 1 punktis h osutatud teave jäetakse välja. Enne kokkuvõtte edastamist artikli 18 lõigetes 1–4 osutatud asutustele on isikul, kes peab läbima taustakontrolli, võimalus teatada, et kokkuvõttes esitatud teave on vale. Taustakontrolliasutused registreerivad kõik sellised teated samas artiklis osutatud asjakohases teabes. Eestis on taustakontrolliasutus Politsei- ja Piirivalveamet.

See, milliseid isikuandmeid ja millistel juhtudel rahvusvahelise kaitse menetluses töödeldakse, tuleneb otsekohaldatavatest määrustest. Töödeldavad andmed on eeskätt kirjeldatud järgmistes õigusaktides:

- määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklites 14, 27 ja 28;
- määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklites 17, 19 ja 22;
- määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artiklites 8, 14 ja 17;
- määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 4;
- määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artiklis 9 ja
- määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt x alusel on identiteediandmed sama määruse artikli 17 lõike 1 punktides c–f ja h, artikli 19 lõike 1 punktides c–f ja h, artikli 21 lõike 1 punktides c–f ja h, artikli 22 lõike 2 punktides c–f ja h, artikli 23 lõike 2 punktides c–f ja h, artikli 24 lõike 2 punktides c–f ja h ning artikli 26 lõike 2 punktides c–f ja h osutatud teave.

⁷³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – [ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88](#).

Näited:

1) **Biomeetriliste andmed**

Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) kohaselt on iga liikmesriik kohustatud viivitamata võtma biomeetrilised andmed kõikidelt vähemalt kuueaastastelt kolmandate riikide kodanikelt või kodakondsuseta isikutelt. Selle määruse tähenduses on biomeetrilised andmed sõrmejälgede andmed ja näokujutise andmed. Sõrmejälgede andmed on andmed kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud ja latentsete sõrmejälgede kohta. Näokujutise andmed on digitaalne kujutis näost piisava lahusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatselt biomeetriliseks võrdlemiseks.

2) **Eriliiki isikuandmed**

2.1. Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 4 kohaselt esitab taotleja kõik talle kättesaadavad andmed rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Need andmed hõlmavad vähemalt järgmist:

- taotleja väited ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid seoses järgmisega;
- taotleja rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused;
- taotleja vanus;
- taotleja taust, sealhulgas asjaomaste pereliikmete ja muude sugulaste taust;
- taotleja identiteet;
- taotleja kodakondsus(ed);
- taotleja riik või riigid ja varasem(ad) elukoht või -kohad;
- taotleja varasemad rahvusvahelise kaitse taotlused;
- taotlejaga seotud ümberasustamise või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise menetluse tulemused, nagu on määratletud määruses (EL) 2024/1350;
- taotleja reisiteekond ja
- taotleja reisidokumendid.

2.2. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 kohaselt tuleb registreerida järgmine teave:

- taotleja nimi, sünniaeg ja -koht, sugu, kodakondsus või kodakondsuse puudumine, määruse (EL) 2024/1351 artikli 2 punktis 8 määratletud pereliikmed ning alaealiste puhul nimetatud määruse artikli 2 punktis h määratletud õed-vennad või sugulased, kes viibivad liikmesriigis, kui see on asjakohane, ning muud taotleja isikuandmed, mis on asjakohased seoses rahvusvahelise kaitse menetluse ja vastutava liikmesriigi määramisega;
- kui see dokument on olemas, siis taotleja isikut tõendava või reisidokumendi liik, number ja kehtivusaeg ning selle välja andnud riik, samuti taotleja esitatud muud dokumendid, mida pädev asutus peab asjakohaseks seoses tema isikusamasuse tuvastamise, rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ja vastutava liikmesriigi määramisega;
- taotluse kuupäev, rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamise koht ja asutus, kellele rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldati;
- taotleja asu- või elukoht või aadress ning olemasolu korral telefoninumber ja e-posti aadress, mille abil saab taotlejaga ühendust võtta.

2.3. Sama määruse artikli 28 lõike 6 kohaselt peavad taotlejad taotlust esitades võimalikult kiiresti esitama kõik nende valduses olevad andmed ja dokumendid, millele on osutatud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 4 lõikes 2 ning mis on vajalikud taotluse põhjendamiseks. Pärast taotluse esitamist, eelkõige isiklikul vestlusel, lubatakse taotlejal esitada taotluse läbivaatamise seisukohast asjakohaseid täiendavaid andmeid kuni nende taotlust käsitleva haldusmenetluses tehtud otsuse vastuvõtmiseni. PPA kohustus on tagakiusamise põhjuste hindamisel määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 10 kohaselt arvestada järgmist:

- rassi mõiste hõlmab eelkõige nahavärvi, päritolu või teatavasse rahvusrühma kuulumist;
- usu mõiste hõlmab eelkõige teistlikke, mitteteistlikke ja ateistlikke veendumusi, osalemist üksinda või koos teistega eraviisilistel või avalikel formaalsetel usutalitustel, muudes religioossetes tegevustes või seisukohtade väljendustes või isikliku või ühiskondliku käitumise vormides, mis põhinevad mõnel usulisel tõekspidamisel või nendest hoidumisel või tulenevad neist;
- rahvuse mõiste ei piirdu ainult kodakondsuse või selle puudumisega, vaid hõlmab eelkõige kuuluvust teatava kultuurilise, rahvusliku või keelelise identiteediga, ühise geograafilise või poliitilise päritoluga rühma või suhet teise riigi elanikkonnaga; teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise mõiste hõlmab eelkõige kuulumist rühma, mille liikmetel on või arvatakse olevat ühine sünnipärane tunnus või ühine taust, mida ei saa muuta, või tunnus või uskumus, mis on nende identiteedis või teadvuses nii fundamentaalne, et inimest ei tohiks sundida sellest lahti ütlema; ning millel on asjaomases riigis selgesti eristuv identiteet, kuna ümbritsev ühiskond tajub seda erinevana;
- poliitiliste vaadete mõiste hõlmab eelkõige vaadet, ideed või uskumust artiklis 6 nimetatud potentsiaalsete tagakiusajatega ja nende poliitika või meetoditega seotud küsimuses olenemata sellest, kas taotleja on tegutsenud sellest vaatest, ideest või veendumusest lähtudes või mitte.

Eespool on selgitatud, et taotlejal tuleb esitada kõik andmed ja dokumendid, mis on vajalikud taotluse põhjendamiseks, ning taotluse esitamist võib põhjendada soolise, sugulise, poliitilise ja muu alusel tagakiusamisega. On üldteada, et EL-i määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides (ELTL artikli 288 lõige 2). Seega on PPA-l otse EL-i õigusest tulenev kohustus töödelda selliseid eriliiki isikuandmeid, mis võimaldavad rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamist.

IKÜM-i tähenduses on isikuandmete töötlemine vajalik IKÜM artikli 9 lõike 2 punktis g sätestatud eesmärkidel (avalik huvi liidu või liikmesriigi õiguse alusel). IKÜM-i kohaselt on liikmesriigilt nõutud sobivad ja konkreetsete meetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks. Eeskätt on need meetmed sätestatud EL-i rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides ja Eesti ametiasutused on kohustatud neid järgima, kuid ka käesoleva eelnõuga nähakse ette näiteks asutuste konfidentsiaalsuskohustus, säilitustähtajad ja andmete juurdepääsu piirangud.

Isikuandmete töötlemisega soovitakse kaitsta riigi avalikku korda ja julgeolekut seeläbi, et rahvusvahelise kaitse vajadust ja taotleja tegudest tekkivat võimalikku ohtu avalikule korrale ja julgeolekule on võimalik paremini hinnata.

Õigus eraelu puutumatusele on inimõigusena sätestatud erinevates rahvusvahelistes konventsioonides, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja PS-s. Inimõigusena sisaldab see erinevaid huve

ja põhiõigusi: kodu puutumatus, isikuandmete kaitse, sõnumisaladus jne. Põhiõigus kontrollida enda kohta käivat teavet ehk informatsioonilise enesemääramise õigus on isikuandmete kaitse põhimõtete alus nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusaktides.

PS-i § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse üksused ning nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

- Esemeline kaitseala. Riigikohtu hinnangul kaitseb PS-i § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega⁷⁴, ja tagab seega tugevama kaitse. Eraelu kaitse üks oluline valdkond on isikuandmete kaitse, sest informatsioonilise enesemääramise õigus tagab igaühele õiguse ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“⁷⁵ Andmete, sealhulgas isikuandmete hulk ja teabe ulatus üha suurenevad ning sekkumine isikuandmete sfääri üha laieneb
- Isikuline kaitseala. Õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele on igaühe õigus. See tähendab, et PS-i § 26 kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut (PS-i § 9 lg 1).
- Piiriklausel. PS-i § 26 teise lause kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. See on kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab perekonna- ja eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja PS-i § 26 teises lauses kindlaks määratud eesmärgil.

Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni korral on põhiõiguse piirang legitiimne üksnes PS-s loetletud eesmärgil. Riigikohus on korduvalt kontrollinud, kas perekonna- või eraellu sekkumise eesmärk on hõlmatud PS-i § 26 teise lausega.⁷⁶ Õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele võib seadusega piirata juhul, kui piirangu kehtestamisel on lisaks eesmärgi legitiimsusele järgitud PS-i §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seega võib seadusandja PS-i § 26 teises lauses nimetatud eesmärgil piirata isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele, kuid piirang peab olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Sobivus

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eriliigiliste isikuandmete töötlemise eesmärk on võimaldada rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamist, ennetades ja tõkestades elamislubade väärkasutust, ning hoida ära ebasoovitav mõju avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

Eesmärgi saavutamiseks võetakse eelnõuga EL määrustest tulenevalt meetmeid, millega piiratakse õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele. Välismaalane peab enda kohta esitama

⁷⁴ [RKPKo, 25.06.2009, 3-4-1-3-09](#), p 16; [RKPKo, 19.12.2019, 5-19-38/15](#), p 96.

⁷⁵ [RKHKo, 12.07.2012, 3-3-1-3-12](#), p 19.

⁷⁶ RKÜKo, 11.06.2019, 5-18-8/19, p 60; RKPKo, 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 50; RKPKo, 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 97. RKÜK=Riigikohtu üldkogu.

kõik nõutavad isikuandmed, sh eriliiki isikuandmed, ning pädevatel asutustel on nende töötlemise õigus ka ilma nõusolekuta. Sellisteks andmeteks on muu hulgas:

- biomeetrilised andmed;
- taotleja ja asjaomaste pereliikmete taust,
- taotleja üldandmed;
- taotleja vanus, rahvus, rass, kodakondsus, sugu, rass;
- taotleja usulised veendumused ja andmed sotsiaalsesse rühma kuulumise kohta;
- perekonnaliikme ja lähedase sugulase üldandmed ja seos välismaalasega.

Arvestades eelnõu eesmärki rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamise parendamiseks ning rände ebasoovitavate mõjude ärahoidmiseks, on eelnõu ja EL õigusega ette nähtud meetmed sobilikud ja aitavad eesmärgi saavutamisele kaasa.

Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

Välismaalase kohustus esitada edaspidi lisaandmeid on vajalik tõhusamaks rändekontrolliks. Riigil on vaja veenduda, et välismaalane, kellel lubatakse Eestisse siseneda, ei ohusta avalikku korda ega riigi julgeolekut ning et tal on reaalne vajadus rahvusvaheliseks kaitseks ning sellest tulenevalt tähtsajaliseks elamisloaks. Tänu eelnõule on riigil võimalik tõhusamalt kontrollida välismaalase tausta ning ennetada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Ebamõistlik on olukord, kus riigil puudub võimalus tuvastada välismaalase tegudest tuleneda võivat ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale rahvusvahelise kaitse menetluses.

Riigil ei ole välismaalase kohta andmeid enne rahvusvahelise kaitse menetlust ja seetõttu on keeruline hinnata tema tegudest tuleneda võivat ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule enne nimetatud andmete esitamist taotluses. Otstarbekas on koguda vajalikud andmed kaitse vajaduse, avaliku korra ja riigi julgeolekule tekkida võiva ohu hindamiseks võimalikult varases staadiumis.

Rahvusvahelise kaitse taotleja põgeneb tema kodumaal aset leidva tagakiusamise või tõsise ohu eest. Seetõttu on menetleval liikmesriigil asjaolude tuvastamiseks või kontrollimiseks keelatud võtta ühendust nimetatud riigiga ja koguda andmeid viisil, mille tulemusel võib rahvusvahelise kaitse taotlemise fakt või sellega seotud asjaolud saada päritoluriigile teatavaks. Seetõttu on ainukeseks võimaluseks tugineda rahvusvahelise kaitse taotleja ütlustele, võimaluse korral tema esitatud tõenditele ning hinnata neid seostatuna EL-s kehtestatud metoodika alusel koostatud päritoluriigi teabega.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis oleksid eesmärgi tagamiseks sama tulemuslikud, kuid vähem koormavad. Olukorras, kus ei ole võrreldavaid ja eelnõu eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive, tuleb meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb kaaluda, kas eelnõu eesmärk tugevdada rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamist ning tagada avalik kord ja riigi julgeolek kaalub üles perekonna- ja eraelu puutumatuse riive.

Riik kontrollib rahvusvahelise kaitse menetluses välismaalase tausta ka praegu. Haldusorganil on kohustus veenduda, et isik ei kujuta endast ohtu avalikule korrale ega riigi julgeolekule, ja kui selline oht tuvastatakse, keeldutakse kaitse ja elamisloa andmisest. Samas on riigil välismaalase tegudest tuleneva ohu tuvastamiseks piiratud teave ning puudub võimalus välismaalase koduriigi poole pöördumiseks. Mõistlik on, et vajalikud andmed kogutakse võimalikult vara ning tagatakse nende töötlemise võimalus igal juhul, sest seeläbi on riigil tõhusamalt võimalik ennetada võimalikke ohte.

Järeldus

Kuna eelnõukohane andmetöötlus on vajalik, et paremini hinnata rahvusvahelise kaitse vajadust ning tagada avalik kord ja riigi julgeolek, mõõdukas ning sobiv, on isikuandmete töötlemine proportsionaalne.

4. jagu „Rändehalduse meetmed“

§ 11. Ümberasustamine ja solidaarsusmehhanism ning nende rakendamise otsustamine

EL-i rahvusvahelise kaitse- ja rändehalduse reformiga luuakse püsiv solidaarsusmehhanism ning ümberasustamise ja humanitaarse vastuvõtu raamistik. Kuigi tegemist on erinevate mehhanismidega, sätestatakse töökoormuse vähendamiseks ning protsesside lihtsustamiseks välismaalaste ümberasustamise raames vastu võtmise ja solidaarsusmehhanismi raames abi pakkumise otsustamiseks üks protsess. Seda toetab ka asjaolu, et mõlemat regulaarset EL-i protsessi koordineerib EK ning mõlema puhul on oluline roll liikmesriikide esindajatest koosneval kõrgetasemelisel komiteel. Kahe EL-i välismaalaste vastu võtmise mehhanismi põhielementide võrdlus on esitatud järgnevalt.

Tabel 1. Ümberasustamise ja -paigutamise peamiste elementide võrdlus (autor: SIM)

Ümberasustamine	Ümberpaigutamine
Õiguslik alus: määrus (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta)	Õiguslik alus: määrus (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta)
Püsiv vabatahtlik mehhanism: mehhanismis osalemine on liikmesriikidele vabatahtlik	Püsiv valikuline mehhanism: mehhanismis osalemine on liikmesriikidele kohustuslik, kuid ümberpaigutamine abistamise viisina on vabatahtlik ja valikuline
Tegevused kaheaastase liidu vastuvõtu kava raames	Tegevused iga-aastase solidaarsustsükli raames
Tegevusi koordineerib ja toetab EUAA	Tegevusi koordineerib ja toetab EK-i solidaarsuskoordinaator
Inimesi võetakse vastu kolmandatest riikidest	Inimesi võetakse vastu teisest liikmesriigist
Vastu saab võtta UNHCR-i suunatud inimesi. Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine põhineb liikmesriikide taotlusel	Vastu saab võtta rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja vähem kui kolm aastat varem kaitse saanud inimesi
LR saab ise inimeste osas kriteeriume seada ja neist vastuvõtmisel lähtuda	LR saab esitada inimeste osas eelistusi ja nendest lähtutakse võimaluse korral
Valiku ja otsustamise menetlust saab teha kolmandas riigis	Valiku ja otsustamise menetlust saab teha ainult Eestis. Julgeolekuohu kontrolli on võimalik teha ühe nädala jooksul alates andmete saamisest ja erandkorras suure taotlejate arvu korral kokku kahe nädala jooksul abistatavas liikmesriigis kohapeal

EL-i ühekordne rahaline toetus 10 000 eurot ümberasustatud inimese kohta, 6000 eurot humanitaarsetel põhjustel vastu võetud inimese kohta. Kui inimene kuulub ühte või mitmesse ebasoodsas olukorras olevasse inimeste rühma ⁷⁷ , võidakse toetust suurendada 8000 euroni	EL-i ühekordne rahaline toetus 10 000 eurot inimese kohta ⁷⁸
	Iga ümberpaigutamise raames üle antud rahvusvahelise kaitse taotleja või kaitse saaja üleandmise eest 500 euro suurune rahaline toetus

Paragrahviga sätestatakse rändehalduse meetmetes osalemise otsustamise kord. Lõikega 1 sätestatakse selguse tagamiseks, et EL-i rändehalduse meetmed käesoleva seaduse mõistes on ümberasustamine ja solidaarsusmehhanism. Määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artikli 2 lõigete 1 ja 3 alusel on sätestatud ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastu võtmise mõisted. Ümberasustamine on määruse kohaselt UNHCR-i suunamisel kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, kes täidab vastuvõtmise tingimusi, kelle suhtes ei kehti vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning kellele antakse rahvusvaheline kaitse. Humanitaarsetel põhjustel vastu võtmine on kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, mis liikmesriigi taotluse korral toimub EUAA, UNHCR-i või muu asjakohase rahvusvahelise organi suunamisel. Vastu võtmine toimub kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile ning kui vähemalt esialgse hinnangu alusel täidab see isik vastuvõtu tingimusi, isikule ei kehti keeldumise põhjused ja talle antakse rahvusvaheline kaitse või riigisisese õiguse alusel humanitaarsetel põhjustel staatus, millega tagatakse õigused ja kohustused, mis on samaväärsed määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 20–26 ja 28–35 sätestatud täiendava kaitse saajate õiguste ja kohustustega.

Seetõttu täpsustatakse **lõikega 2**, et Eestis loetakse ümberasustamiseks ainult selliste välismaalaste vastu võtmist, kellele on rahvusvahelise kaitse staatus ja elamisluba juba enne Eestisse sisenemist antud. Selline täpsustus tagab, et ümberasustamise korral vastu võetavatele inimestele on julgeoleku kontroll ning rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjalik hindamine tehtud enne Eestisse jõudmist, kas kolmandas riigis või teises EL-i liikmesriigis. Niisugune kord aitab tõhusamalt maandada julgeolekuohtu, mis võib vastu võetavate välismaalaste käitumisega kaasneda. Samuti sätestatakse sama määratlusega, et Eestis ei kohaldata määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) mõistes humanitaarsetel põhjustel välismaalaste vastu võtmist ja riigisisese korra alusel antavat kaitset. Seetõttu on määratlusest välja jäetud määrusega (EL) 2024/1350 sätestatud humanitaarsetel põhjustel vastu võtmine. Selline valik on võimalik, sest sama määruse artikli 1 lõigete 3 ja 4 kohaselt ei kohustata liikmesriike välismaalasi vastu võtma ning liikmesriigid annavad oma panuse sama määruse artiklis 8 osutatud liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastu võtmise kavasse vabatahtlikkuse alusel.

Lõikega 3 täpsustatakse, et solidaarsusmehhanism on kogum määruses (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) toodud meetmetest, et toetada rändesurve all olevaid liikmesriike. Nimetatud mõistet EL-i õigustikus praegu ei ole ning selle sätestamine on vajalik, et eristada

⁷⁷ Riskirühma kuuluvad naised ja lapsed; saatjata alaealised; selliste meditsiiniliste vajadustega isikud, mida saab rahuldada üksnes humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise teel; isikud, kes vajavad humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmist seoses õigusliku või füüsilise kaitse vajadustega, sealhulgas vägivalda- või piinamisohvrid.

⁷⁸ 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](#).

ümberasustamise raamistiku protsessi ja solidaarsusmehhanismi protsessi. Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohaselt tuleb luua kohustuslik solidaarsusmehhanism, mis näeb ette rändesurve all olevate liikmesriikide tulemusliku toetamise ning tagab kiire juurdepääsu õiglastele ja tõhusatele rahvusvahelise kaitse andmise menetlustele. Sellise mehhanismiga tuleb ette näha samaväärsed eri liiki solidaarsusmeetmed ning see peab olema paindlik ja võimeline kiiresti kohanema muutuvate rändeprobleemidega. Sellise mehhanismi osaks on EL-i solidaarsuskoordinaator, liikmesriikide kõrgema poliitilise tasandi esindajatest koondatud kõrgetasemeline foorum, nõukogu rakendusaktiga vastu võetav iga-aastane solidaarsusreserv ja EL-i tehnilise tasandi solidaarsusfoorum, mis koosneb liikmesriikide piisavalt kõrge ametiastmega esindajatest, näiteks liikmesriikide asjakohaste ametiasutuste kõrgetest ametnikest. Nimetatud solidaarsusmehhanism annab parema valmisoleku, et tegeleda rändesurve olukordadega. Sellise solidaarsusmehhanismi rakendamine koos vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise tõhusa süsteemiga on kogu Euroopa uue ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimise peamine eeltingimus.

Iga-aastane solidaarsusreserv hõlmab määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklis 57 nimetatud nõukogu rakendusaktis sätestatud võrdväärseid solidaarsusmeetmeid ehk panuseid tuge vajavate liikmesriikide toetuseks. Sama määruse artikli 56 lõike 2 kohaselt võivad nendeks panusteks olla ümberpaigutamine (artiklid 67 ja 68), rahaline toetus (artikkel 64) ja alternatiivsed tegevust toetavad meetmed (artikkel 65). Sama määruse artiklite 63 ja 69 kohaselt võib teatud juhtudel kohaldada meedet, mille kohaselt võtavad abistavad liikmesriigid ümberpaigutamise asemele vastutuse selliste rahvusvahelise kaitse taotluste läbi vaatamise eest, mille puhul toetatav liikmesriik on määratud vastutavaks. Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklis 66 on sätestatud panuste arvestamise jaotus.

Sama määruse artikli 2 punkti 22 alusel on ümberpaigutamine rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja üleandmine toetatavast liikmesriigist toetavasse liikmesriiki. Eesti võib solidaarsusmehhanismi raames olenevalt rändeolukorrast Eestis ja EL-is sattuda nii toetava kui ka toetatava riigi rolli. Seetõttu on oluline arvestada, et ümberpaigutamise määratlusega on kaetud olukord, kus Eesti on välismaalaste vastu võtja, kui ka olukord, kus Eesti on välismaalaste teisele liikmesriigile üle andja. Nagu selgitatud, on määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 63 alusel teise tasandi solidaarsusmeetmena sätestatud vastutuse rakendamise erandite kohaldamine. See tähendab, et teised liikmesriigid võtaksid ümberpaigutamise asemel vastutuse selliste rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest, mille puhul toetatav liikmesriik on määratud vastutavaks. Lisaks välismaalaste Eestisse vastu võtmisele ja Eestist teise liikmesriiki üleandmisele tuleb arvestada ka olukorraga, kus Eesti on rahalise panuse andja ja saaja ning alternatiivsete panuste andja ja saaja. Juhul kui Eesti satub rändesurve olukorda, rändesurve ohu olukorda või märkimisväärse rändesurve olukorda, siis peab olema valmis samaväärselt Eesti osutatud abile ka teistelt liikmesriikidelt samaväärset abi vastu võtma. Näiteks juhul, kui Eesti abistab teisi liikmesriike raha maksmisega, siis on tõenäoline, et ka olukorras, kui Eesti vajab abi, osutatakse solidaarsusmehhanismi raames Eestile abi raha maksmise vormis.

Lõikega 4 sätestatakse, et Vabariigi Valitsus otsustab osalemise ümberasustamises ja teiste liikmesriikide toetamise solidaarsusmehhanismi raames, kooskõlastades selle Riigikogu EL-i asjade komisjoniga.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 11 kohaselt võtab EK vastu rakendusotsuse, millega määratakse kindlaks, kas konkreetne liikmesriik on eeloleval aastal rändesurve all, rändesurve ohus või märkimisväärses rändeolukorras, ning konsulteerib eelnevalt asjaomaste riikidega. EK võtab vastava rakendusotsuse vastu iga aasta 15. oktoobriks ning edastab selle EP-le ja EN-ile.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 12 kohaselt teeb EK nõukogu rakendusakti ettepaneku, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv, mis on vajalik eeloleva aasta rändeolukorra tasakaalustatuks ja tulemuslikuks käsitlemiseks. Nimetatud aruandes kajastatakse rändesurve, rändesurve ohu ja märkimisväärse rändesurve all olevate liikmesriikide prognoositavad vajadused. Ettepanekus määratakse kindlaks liidu tasandil iga-aastase solidaarsusreservi jaoks nõutavate ümberpaigutamiste aastane koguarv ja rahaliste toetuste aastane summa, mis on vähemalt 30 000 ümberpaigutamist või 600 miljonit eurot rahaliste toetuste puhul. Ettepanekus sätestatakse ka iga liikmesriigi iga-aastased esialgsed panused, mis saadakse sama määruse artiklis 66 sätestatud jaotumise kohaldamisest.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 13 kohaselt luuakse EL-i kõrgetasemeline solidaarsusfoorum, mis koosneb liikmesriikide esindajatest ja mida juhatab nõukogu eesistujariigina tegutsev liikmesriik. Liikmesriigid peavad kõrgetasemelisel solidaarsusfoorumil osalemiseks määrama esindaja, kellel on nendes küsimustes piisav otsustusõigus. EN kutsub kõrgetasemelise foorumi kokku 15 päeva jooksul EK-i aruande, otsuse ja ettepaneku esitamisest arvates. Liikmesriigid võtavad solidaarsuskohustusi määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklis 57 sätestatud korras.

Sama määruse kohaselt on liikmesriikidele seatud kohustus rakendada solidaarsusmehhanismi tulemuslikult ja kohustus ministril või muu kõrgema poliitilise tasandi esindajal tulla kokku kõrgetasemelisel foorumil, kus arutatakse EK-i aruannet, otsust ja ettepanekut võtta vastu EN-i rakendusakt, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv, ning teha kokkuvõtte üldisest olukorrast ja järeldused iga-aastase solidaarsusreservi loomiseks vajalike solidaarsusmeetmete ja nende määrade kohta ning vajaduse korral muude rände reageerimise meetmete kohta.

Seetõttu on vajalik seaduse tasandil jätkuvalt sätestada praegu kehtiv kord, mille kohaselt on välismaalaste vastu võtmise otsustamine ümberpaigutamise ja -asustamise korral Vabariigi Valitsuse pädevuses. Kuna tegemist on EL-i liikmesriikide vahelise solidaarsuse ja vastastikuse abistamise meetmega ning EL-i ümberasustamise kava kohase kolmandate riikide abistamise meetmega, siis on nii ümberasustamise kui ka ümberpaigutamise ja teist liiki solidaarsuse meetmete otsused vaja eelnevalt kooskõlastada Riigikogu EL-i asjade komisjoniga.

Lõikega 5 sätestatakse, et ülaltoodud Vabariigi Valitsuse otsuses EL-i vabatahtliku ümberasustamise kavas osalemise kohta määratakse kindlaks vähemalt ümberasustatavate isikute piirarv ja päritoluriik ning ümberasustamise aasta.

Määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artikli 1 kohaselt esitavad liikmesriigid kõrgetasemelisele ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise komiteele vabatahtlikkuse alusel teavet oma osalemise kohta, sealhulgas vastuvõtmise liigi ja piirkondade või kolmandate riikide kohta, kust vastuvõtmine toimub, samuti oma panuse kohta liidu kava kohaselt vastu võetavate isikute koguarvust. Sama määruse artikli 2 punkti 1 kohaselt on ümberasustamine UNHCR-i suunamisel kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, kes täidab vastuvõtmise tingimusi, kelle suhtes ei kehti vastuvõtmisest keeldumise põhjused, kellele antakse rahvusvaheline kaitse liidu ja liikmesriigi õiguse kohaselt ning kellel on võimalik saada püsiv lahendus. Sama määruse artikli 4 kohaselt määratakse kindlaks piirkonnad ja kolmandad riigid, kust toimub EL-i ümberasustamine või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine, UNHCR-i ülemaailmsete ümberasustamisvajaduste prognoosi, kolmandate riikide turvalise keskkonna parandamise ja turvaliste alade suurendamise võimaluste ning UNHCR-i ülemaailmsete ümberasustamisvajaduste alusel.

Määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artikliga 5 sätestatakse, milliste inimeste kategooriad vastuvõtmise kriteeriumitele vastavad, ja artikliga 6 sätestatakse vastuvõtmisest keeldumise alused. Sama määruse artikli 11 kohaselt võtab nõukogu rakendusaktiga EK ettepaneku alusel vastu liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kaheaastase kava sellel aastal, mis eelneb kaheaastasele ajavahemikule, mille jooksul nimetatud kava rakendatakse. Nimetatud kavas sätestatakse vastu võetavate isikute koguarv, liikmesriikide kavas osalemise üksikasjad ja nende panused vastuvõetavate isikute koguarvust ning täpsed andmed piirkondade või kolmandate riikide kohta, kust ümberasustamine või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine toimub. Samuti võidakse liidu kavas sätestada kava kohaldamisalasse kuuluvate kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute konkreetse rühma või konkreetsete rühmade kirjeldus.

Seetõttu on vajalik, et ümberasustamise otsuse tegemise korral kehtestatakse Vabariigi Valitsuse vastava otsusega ka vähemalt ümberasustatavate isikute piirarv ja nende inimeste päritoluriik ning ümberasustamise täideviimise aasta. Vabariigi Valitsuse otsusega on võimalik sätestada ka vastu võetavate välismaalaste täpsemad profiilid ja kriteeriumid.

Lõikega 6 sätestatakse asjaolude loetelu, mis määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse otsusega kohustuslikus solidaarsusmehhanismis osalemise kohta. Need asjaolud on:

- 1) rahvusvahelise kaitse taotlejate või selle saanud isikute Eestisse vastuvõtmise piirarv ja aasta;
- 2) rahaline toetus või
- 3) alternatiivsed toetusmeetmed kooskõlas määrusega (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta).

Selleks et tagada rändesurve all olevatele liikmesriikidele ja toetavatele liikmesriikidele prognoositavus, määratakse kindlaks konkreetsed iga-aastased solidaarsusmeetmed, sealhulgas ümberpaigutamine, rahaline toetus ja kohaldataval juhul alternatiivsed solidaarsusmeetmed ning nende määrad, mida eelseisval aastal liidu tasandil tõenäoliselt vajatakse. Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikliga 56 on sätestatud võrdväärsete solidaarsusmeetmetena rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kahepoolse kokkuleppe alusel kaitse saajate ümberpaigutamine, liikmesriikidele antav rahaline toetus ja alternatiivsed rände, vastuvõtmise, rahvusvahelise kaitse, tagasipöördumise ja reintegratsiooni ning piirihalduse valdkonna solidaarsusmeetmed, mis keskenduvad tegevustoetusele, suutlikkuse suurendamisele, teenustele, personalitoele, rajatistele ja tehnilisele varustusele.

EK ettepanekus kindlaks määratud meetmete liigid ja määrad peavad vastama vähemalt iga-aastastele ümberpaigutamise ja rahaliste meetmete miinimumkünnistele. Nimetatud künnised on sätestatud määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikliga 12 ning jaotus artikliga 66, lisaga I on kehtestatud selle arvutamise valem, et tagada prognoositav planeerimine toetavates liikmesriikides ja anda toetatavatele liikmesriikidele miinimumtagatise. EK võib oma ettepanekus määrata suuremad ümberpaigutamise või rahaliste meetmete aastamäärad. Selleks et säilitada solidaarsusmeetmete võrdväarsus, tuleb säilitada samas määruks kindlaks määratud iga-aastaste arvude suhe. Samamoodi tuleb EK ettepanekus iga-aastaste arvude kindlaksmääramisel arvesse võtta erandolukordi, kus eeloleval aastal ei ole prognoositavat vajadust solidaarsuse järele.

Seetõttu on vajalik sätestada, et Vabariigi Valitsuse otsusega kohustuslike solidaarsuspanuste kohta määratakse kindlaks rahvusvahelise kaitse taotlejate või selle saanud isikute Eestisse vastuvõtmise piirarv, vastuvõtmise aasta või rahaline toetus või alternatiivsed toetusmeetmed.

Lõikega 7 sätestatakse, et välismaalase võib Eestisse ümber asustada pärast PPA otsust tunnustada isikut rahvusvahelise kaitse saajana. Selleks et vältida niisuguste isikute vastu võtmist, kes kujutavad endast julgeolekuohtu või ei vaja rahvusvahelist kaitset, on vaja tagada,

et PPA hindab ja langetab otsuse rahvusvahelise kaitse vajaduse kohta enne inimese Eestisse vastu võtmist, kas kolmandas riigis või EL-i liikmesriigi territooriumil või UNHCR-i, EUAA või teise liikmesriigiga koostöös ning nende esitatud andmete alusel.

Lõikega 8 sätestatakse, et solidaarsusmehhanismi raames EL-i liikmesriikide solidaarsusreservist toetuse taotlemise ja vajaliku toetuse viisid otsustab valdkonna eest vastutav minister. Kui eelnõu § 11 lõikega 6 sätestati, et iga-aastaste solidaarsuspanuste andmise teistele liikmesriikidele otsustab Vabariigi Valitsus, kooskõlastades selle Riigikogu EL-i asjade komisjoniga, siis solidaarsusmehhanismi raames solidaarsusreservist abi taotlemise õigus on selle valdkonna eest vastutava ministri pädevus, millise ministeeriumi haldusalas olevate ülesannete täitmiseks on vaja EL-i solidaarsusreservis olevat abi kasutada. See on otstarbekas, sest vastava valdkonna ministril on täpne ja operatiivne teave valdkondlike vajaduste kohta ning kuna abi saamine on reeglina ajakriitiline küsimus, on ametkondade halduskoormuse ja bürokraatia vähendamise eesmärgil ning juhtimise proportsionaalsust arvestades mõistlik lahendada abi küsimine vastava valdkonna ministril. Nimetatud lahendus ei piira kaasamist ja koostööd.

§ 12. Välismaalase vastutavale EL-i liikmesriigile üleandmine ja üleandmise otsuse vaidlustamine

Paragrahv 12 on vajalik määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) III osa rakendamiseks, millega reguleeritakse vastutava liikmesriigi määramise, sealhulgas üleandmise alused ja kord. Eelnimetatud määruses on ette nähtud kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Määruse (EL) 2024/1351 artikli 16 lõike 1 kohaselt vaatavad liikmesriigid läbi kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku rahvusvahelise kaitse taotluse, kes taotleb rahvusvahelist kaitset mõne liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piiril või transiiditsoonis. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kes vastutab samas määruses sätestatud kriteeriumide ja tingimuste kohaselt. Seda liikmesriiki nimetatakse vastutavaks liikmesriigiks.

Lõigetes 1–7 ei ole tehtud sisulisi muudatusi võrreldes kehtiva seadusega. Jätkuvalt kohaldatakse üleandmismenetluse subjektiks oleva välismaalase kinnipidamisele samu reegleid, mis rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele. Samuti võib võimaldada välismaalasel, kelle kinnipidamine ei ole vajalik, täita üleandmise otsus vabatahtlikult kõige rohkem 60 päeva jooksul. Jätkuvalt võib üleandmise otsuse täitmise tagamiseks rakendada VRKS-is sätestatud meetmeid, milleks enne olid „järelevalvemeetmed“ ja nüüd on liikumisvabaduse piirangud ning kinnipidamise alternatiivid. Jätkuvalt on üleandmise eesmärgil võimalik välismaalast ka kinni pidada, kui esineb objektiivsetel asjaoludel põgenemise oht.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) põhjenduspunktis 65 ja artiklis 44 kasutatakse üleandmise eesmärgil kinnipidamise kohta sätestatu osas määratlust „isik“, mitte „taotleja“. Nimetatud normidega on seega soovitud hõlmata ka inimesed, kes antakse vastutavale liikmesriigile üle, kuid kes ei ole Eestis rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud. Ka sel juhul on välismaalasel õigus üleandmise otsus vaidlustada ja viibida Eestis, kuni kohus on teinud otsuse tema riigis viibimise õiguse kohta. PPA võib võimaldada välismaalasel, kelle kinnipidamine ei ole vajalik, täita üleandmise otsuse vabatahtlikult. Üleandmismenetluse läbiviimiseks võib välismaalase suhtes kohaldada §-des 60, 65, 66, 68, 69 ja 72 nimetatud meetmeid, nagu elamine kindlas elukohas, ilmumine PPA-sse registreerimisele ja reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi hoiule andmine. Seetõttu kasutatakse eelnõu §-s 12 määratlust „välismaalane“, et nimetatud normi kohaldataks nii nende üleantavate välismaalaste kohta, kes on Eestis esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse (taotlejad), kui ka nende välismaalaste kohta, kes Eestis taotlust

esitanud ei ole ja kuuluvad üleandmisele sellele liikmesriigile, kus nad on taotluse esitanud või kus nad oleksid pidanud seda tegema.

Direktiiviga (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) kehtestatakse rahvusvahelise kaitse taotleja vastuvõtunõuded ning selle artikli 3 alusel kohaldatakse direktiivi kõikide kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, kes avaldavad liikmesriikide territooriumil, sealhulgas välispiiril, territoriaalmerel või transiiditsoonis, soovi esitada rahvusvahelise kaitse taotlus (sooviavaldus), tingimusel et sellistel kolmandate riikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel on lubatud viibida sellel territooriumil taotlejana. Sama direktiivi kohaldatakse samuti taotleja pereliikmete suhtes, tingimusel et need pereliikmed on vastavalt riigisisesele õigusele selle rahvusvahelise kaitse saamise palvega hõlmatud. Direktiivi ei kohaldata liikmesriikide välisesindustele diplomaatilise või territoriaalse rahvusvahelise kaitse taotluste esitamise juhtude suhtes.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunkti 9, artikli 9 lõike 1 ning artiklite 10, 21 ja 23 kohaselt on ilmne, et kui taotleja viibib mõnes muus liikmesriigis kui selles, kus ta on määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohaselt kohustatud viibima, ei ole taotlejal õigust materiaalsetele vastuvõtutingimustele, õigust pääseda tööturule, käia keelekursustel ega saada kutseõpet alates hetkest, kui taotlejale on teada antud otsusest anda ta vastutavale liikmesriigile üle. Kui selle kohta ei ole tehtud eraldi otsust, tuleks üleandmisotsuses sätestada, et asjaomased vastuvõtutingimused on tunnistatud kehtetuks. Liikmesriigid peavad igal juhul tagama taotlejatele tervishoiuteenuste kättesaadavuse ja inimväärse elatusaseme, mis on kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga ja muude rahvusvaheliste kohustustega. Nendele isikutele võib kohaldada liikumisvabaduse piiranguid ja kinnipidamist.

Kui taotleja on kohustatud määruse (EL) 2024/1351 artikli 17 lõike 4 kohaselt nende territooriumil viibima, võivad liikmesriigid tema regulaarset toetust vähendada või selle tühistada. Kui see on nõuetekohaselt põhjendatud ja proportsionaalne, võivad liikmesriigid samuti kitsendada või tühistada muud materiaalsed vastuvõtutingimused.

See tähendab, et Eesti ei ole kohustatud vastuvõtutingimuste direktiiviga sätestatud vastuvõtunõudeid täielikult kohaldama taotlejatele, kes viibivad vales liikmesriigis, ja üleantavatele isikutele, kes ei ole Eestile esitanud sooviavaldust rahvusvahelise kaitse saamiseks. Nimetatud isikute ringile tuleb vastuvõtu osas seega tagada üksnes tervishoiuteenuste kättesaadavus ja inimväärne elatusase. Üleandmisotsuse vaidlustamiseks peab ka nendele isikutele võimaldama tasuta õigusabi ja tõlget välismaalasele arusaadavas keeles (määruse (EL) 2024/1351 artikli 19 lõike 1 punkt m, artikli 22 lõige 5, artikli 42 lõige 4, artikli 43 lõiked 4–5).

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 44 alusel ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et tema suhtes kohaldatakse vastutava liikmesriigi määramise ja vastutavale liikmesriigile üleandmise menetlust. Kui on olemas põgenemise oht või kui see on vajalik riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks, võivad liikmesriigid vastutavale liikmesriigile üleantavat isikut kinni pidada, et tagada üleandmismenetluse täideviimine, kui kinnipidamine toimub isiku olukorra individuaalse hindamise alusel ja on proportsionaalne ning muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada. Kinnipidamine on võimalikult lühike ning see ei tohi ületada ajavahemikku, mida on põhjendatult vaja nõutud haldusmenetluste nõuetekohaseks läbiviimiseks, kuni üleandmine on toimunud. Üleandmise eesmärgil kinni peetud taotlejate kinnipidamistingimuste ja tagatiste suhtes kohaldatakse direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikleid 11–13. Sisuliselt tuleb ette näha, et kinnipidamise otsustavad haldus- või õigusasutused kirjalikult.

Kinnipidamiskorralduses esitatakse selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud põhjendused. Liikmesriigid peavad tagama, et kui kinnipidamiseks on korralduse andnud haldusasutus, siis toimub *ex officio*, taotleja taotlusel või mõlemal juhul alustatud kohtumenetlus kinnipidamise õiguspärasuse hindamiseks kiirelt.

Seega kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalase vastutavale liikmesriigile üleandmise eesmärgil kinnipidamise korral eelnõu § 65 lõike 2 punktis 7 sätestatud kinnipidamise alust. Juhul kui tegemist on üleantava välismaalase kinnipidamisega, kes ei ole Eestis rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud, siis kasutatakse määruse (EL) 2024/1351 artikli 44 lõikes 2 sätestatud alust ja eelnõu § 12 ning mujal taotleja kohta otsuse tegemise ja kinnipidamise kohta sätestatud korda.

Muu hulgas on oluline, et kui võetakse vastu Eestisse üle antud välismaalane, kes on üle andnud liikmesriigis esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, siis küsitakse välismaalase Eestisse saabumisel taasesitamist võimaldaval viisil, kas ta soovib endiselt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist. Kui välismaalane seda soovib, siis registreeritakse Eestis tema sooviavaldus ning võetakse taotlus vastu ja menetletakse EL-i rahvusvahelise kaitse õigustikus sätestatud alustel ja korras. Kui ta seda ei soovi, siis selgitatakse talle taotlemisest loobumise tagajärgi ning alustatakse väljasaatmise menetlust VSS-is sätestatud alustel ja korras.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikliga 45 on kehtestatud sama määruse artikli 44 alusel kinnipeetud taotlejate suhtes kehtivad vastutava liikmesriigi määramise menetluse tähtajad. Näiteks juhul, kui isik peetakse kinni hiljem kui taotluse sooviavalduse registreerimisel, ei tohi vastuvõtmispalve ega tagasivõtmisteate esitamise tähtaeg ületada üht nädalat alates isiku kinnipidamise kuupäevast. Kui isik on kinni peetud, toimub tema üleandmine üleandvalt liikmesriigilt vastutavale liikmesriigile niipea kui tegelikkuses võimalik ja viie nädala jooksul.

Ülaltoodust juhindudes sätestatakse **lõikega 1**, et kui PPA otsustab algatada välismaalase üleandmise menetluse, siis kohaldab PPA üleantava välismaalase kinnipidamisele määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 44 lõikes 2 sätestatud. **Lõikega 2** pannakse PPA-le kohustus vormistada välismaalase vastutavale liikmesriigile üleandmise otsus kirjalikult, **lõikega 3** antakse PPA-le õigus teha üleandmise otsus rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvas otsuses, st samas haldusaktis, ja **lõikega 7** antakse PPA-le õigus kohaldada üleandmise menetluse ajal välismaalase suhtes sama seadusega sätestatud liikumisvabadust piiravaid meetmeid, st elamist kindlaks määratud kohas ja raporteerimist ning kinnipidamise alternatiive, sealhulgas dokumendi hoiule võtmist.

Lõikega 4 sätestatakse, et PPA võib üleandmise otsuses määrata lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaja pikkusega 7 kuni 30 päeva. Üleandmise otsuses määratud tähtaja puhul on lähtutud VSS § 7² lõikes 4 sätestatud tähtajast, mida kohaldatakse ka juhul, kui Eestis seadusliku aluseta viibiv välismaalane saadetakse lahkumisettekirjutuse alusel teise EL-i või Schengeni konventsiooniga ühinenud liikmesriiki tagasi või välja.

Lõikega 5 sätestatakse, et PPA võib üleandmise otsuses määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Kuna regulatsiooni eesmärk on välismaalane vastutavale liikmesriigile võimalikult kiiresti üle anda, peaks lahkumiskohustuse tähtaja pikendamine olema pigem erandlik ja mitte ületama 30 päeva. Sellega ei piirata kohtu õigust välismaalase üleandmine vastutavale liikmesriigile esialgse õiguskaitse korras peatada. Sel juhul välismaalasele määratud lahkumiskohustuse tähtaeg peatub.

Lõikega 6 sätestatakse, et PPA on kohustatud üleandmise otsuses lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaja määramata jätma, kui välismaalane on juba eelnevalt kinni peetud

mõnel VRKS § 65 lõikes 2 sätestatud alusel. Välismaalase kinnipidamise korral esineb põhjendatud alus arvata, et ta võib menetlusest kõrvale hoida või ohustada liikmesriigi avalikku korda või riigi julgeolekut. Seetõttu ei ole põhjendatud, et välismaalane saab iseseisvalt oma lahkumiskohustust täita, vaid see tuleb PPA-l koostöös vastuvõtva liikmesriigiga korraldada.

Lõigetes 8–14 on võrreldes kehtiva seadusega tehtud vajalikud muudatused, et tagada ühest liikmesriigist teise üleantavate välismaalaste samaväärne kohtlemine rahvusvahelise kaitse taotlejaga vastavalt eespool selgitatud EL-i õiguse normidele. Muudatustega tagatakse, et üleandmismenetluses ja rahvusvahelise kaitse menetluses on samad PPA otsuse vaidlustamise tähtajad, Eestis viibimise õiguse kuni halduskohtu otsuse tegemiseni otsustab samuti halduskohus ning üleandmise otsuse vaidlustamiseks on õigus saada õigusabi ja esindamist ka siis, kui tegemist ei ole Eestis rahvusvahelise kaitse sooviavalduse esitanud välismaalasega.

Täpsemalt sätestatakse **lõikega 8**, et välismaalase lahkumiskohustus sundtäidetakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud korras. **Lõikega 9** ühtlustatakse kaebetähtajad ning sätestatakse, et üleandmise otsuse peale võib välismaalane halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse 14 päeva jooksul otsuse teatavakstegemise päevast arvates. Sarnaselt rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse vaidlustamise korraga sätestatakse, et ka välismaalase üleandmise otsust ei saa vaidlustada vaidmenetluse korras. **Lõikega 10** ühtlustatakse Eestis viibimise õigus ning sätestatakse, et ka üleandmise otsuse vaidlustamisel on välismaalasel õigus Eestis viibida 14 päeva alates üleandmisotsuse kättetoimetamisest või kuni halduskohtu määruse tegemiseni tema Eestis viibimise õiguse kohta.

Eespool selgitatu alusel sätestatakse **lõikega 11**, et üleandmise otsuse vaidlustamisel on välismaalasel õigus saada õigusabi ja esindamist halduskohtumenetluses võrdselt rahvusvahelise kaitse taotlejatega. Samuti sätestatakse ühtlustamise eesmärgil **lõikes 12**, et juhul kui välismaalane soovib üleandmise otsuse vaidlustamisel õigusabi enda esindamiseks halduskohtumenetluses ja õigust viibida Eestis kuni üleandmisotsuse kohta halduskohtu otsuse tegemiseni, tuleb vastavad taotlused esitada koos kaebusega halduskohtule.

Lõikega 13 on ette nähtud, et halduskohus lahendab lõikes 12 nimetatud Eestis viibimise taotluse koos üleandmise otsuse peale esitatud kaebuse menetlusse võtmisega. See tagab, et Eestis viibimise õiguse jätkumise küsimus lahendatakse võimalikult kiiresti. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest ühe vastutava liikmesriigi määramise eesmärk on hoida kokku ressursse ja vältida nn rahvusvahelise kaitsega mitmetes liikmesriikides poodlemist. Seetõttu on EL-i õigusega sätestatud ka uued normid, mille kohaselt loata teise liikmesriiki liikunud taotlejale enam n-ö vales liikmesriigis vastuvõttu ei pakuta (välja arvatud vältimatu abi). Samuti on lühendatud vastutava liikmesriigi menetluse tähtaegu, loodud on ühtsed elektroonse teabevahetuse vormid ja näiteks tagasivõtupalve on asendatud tagasivõtuteatega, et menetlus oleks võimalikult kiire, eriti selleks, et tegelik taotleja üleandmine toimuks võimalikult kiiresti ja välismaalase taotluse sisulist läbivaatamist saaks alustada võimalikult kiiresti. Seetõttu on ka oluline, et üleandmise otsuse vaidlustamise korral lahendataks selle välismaalase riigis viibimise küsimus võimalikult kiiresti. Sellele eesmärgile aitab kaasa lõigetes 12 ja 13 sätestatu.

5. jagu „Turvalised riigid“

§ 13. Turvalise kolmanda riigi või turvalise päritoluriigi määratlemine

Lõikes 1 on kasutatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 64 lõikes 1 sätestatud kaalutlust kehtestada liikmesriigi tasandi nimekirja turvalistest kolmandatest riikidest või turvalistest päritoluriikidest. Pädevus nimekirja koostamiseks või koostamata jätmiseks antakse

PPA-le. Praeguse praktika kohaselt kehtestatakse turvaliste päritoluriikide nimekiri PPA peadirektori käskkirjaga PPA analüüsi alusel, mida käsitletakse ametisiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendina. Nimekirja eesmärk on menetlust kiirendada. Rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvasse otsusesse märgitakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja päritoluriik on Eesti turvaliste päritoluriikide nimekirjas. Rahvusvahelise kaitse taotlust ei saa jätta läbi vaatamata ega teha kaitse andmisest keelduvat otsust, tuginedes ainuüksi asjaolule, et taotleja päritoluriik on turvaliste päritoluriikide nimekirjas. Sama praktika jätkub ka otsekohaldatava määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) rakendamisel. Võrreldes praeguse olukorraga lisanduvad EL-i taseme turvaliste riikide nimekirjad, millega liikmesriikide koostatud nimekirjad peavad olema kooskõlas. Eesti nimekirja kehtestamisel ja sellest teavitamisel tuleb seega järgida **lõigetes 2–4** sätestatud. Selle kohaselt tuleb juhinduda eelkõige määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 59 lõigetest 1 ja 2, artikli 61 lõigetest 1, 3 ja 4 ning määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 64 lõikest 4.

Muu hulgas ülalnimetatud õigusaktide sätete alusel on rahvusvahelise kaitse vajaduse määramise tarbeks kehtestatud turvaliste riikide kontseptsioon. Nimetatud kontseptsioon hõlmab tulemusliku kaitse ja esimese varjupaigariigi mõistet ning turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi määramist ja käsitlemist nii EL-i kui ka liikmesriigi tasandil.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 57 sätestatakse **tulemusliku kaitse** mõiste. Tulemusliku kaitse tagajana võib käsitleda sellist kolmandat riiki, kes on ratifitseerinud 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ja järgib seda. Samuti võib tulemusliku kaitse tagajana käsitleda sellist kolmandat riiki, kes ei ole nimetatud konventsiooni ratifitseerinud, kuid vastab vähemalt kõikidele järgmistele tingimustele: taotlejal on lubatud jääda riigi territooriumile; neil on juurdepääs piisavatele elatusvahenditele, et säilitada rahuldav elatustase võrreldes vastuvõtva kolmanda riigi üldise olukorraga; juurdepääs arstiabile ja haiguste põhiravile selles riigis üldiselt ette nähtud tingimustel; juurdepääs haridusele riigis üldiselt ette nähtud tingimustel; tulemuslik kaitse on kättesaadav kuni püsiva lahenduse leidmiseni.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 58 kohaselt on **esimene varjupaigariik** selline kolmas riik, kes pakub tulemuslikku kaitset, kus rahvusvahelise kaitse taotleja elu ja vabadus ei ole ohus ning teda ei ähvarda tõsise kahju kannatamise oht ning tagatud on tagasi- või väljasaatmise põhimõtte järgimine. Esimese varjupaigariigi mõistet saab rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmisest keelduva otsuse tegemise alusena kasutada ainult siis, kui taotleja ei suuda individuaalse hindamise raames esitada andmeid, mis põhjendaksid, miks esimese varjupaigariigi mõiste ei ole tema suhtes kohaldatav. Täiendava tingimusena on sätestatud, et kui esimene varjupaigariik ei luba taotlejat oma territooriumile, siis tuleb taotleja lubada riiki ja tagada sisuline taotluse menetlus.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 59 kohaselt on **turvaline kolmas riik** selline riik, kus välismaalaste elu ja vabadus ei ole ohus ning neid ei ähvarda tõsise kahju kannatamise oht, kus välismaalaste suhtes tagatakse välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine ning kus on võimalus taotleda ja tingimuste täitmise korral saada rahvusvahelist kaitset. Riiki võib kolmanda turvalise riigina käsitleda **nii EL-i kui ka liikmesriigi tasandil**. Erisusi võib teha kolmanda turvalise riigi territooriumi konkreetsete osade või selgelt tuvastatavate isikute kategooriate puhul. Turvalise kolmanda riigi mõistet võib kohaldada rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmise keeldumise alusena ainult siis, kui see riik on kantud EL-i või Eesti turvaliste kolmandate riikide nimekirja vastavalt artiklitele 60 ja 64, või konkreetse rahvusvahelise kaitse taotleja puhul juhul, kui seda riiki ei käsitata kummaski nimekirjas turvalise kolmanda riigina, kuid siiski on eeldus, et kõik samad eeldused on täidetud. Lisaks vaid siis, kui taotleja ei suuda individuaalse hindamise raames esitada andmeid, mis põhjendaksid, miks turvalise kolmanda riigi mõiste ei ole tema suhtes kohaldatav, ning taotleja

ja kolmanda riigi vahel on seos, mille alusel oleks taotlejal mõistlik sinna riiki minna. Samuti on sarnaselt esimese varjupaigariigi määratlusele täiendava tingimusena sätestatud, et kui kolmas riik ei luba taotlejat uuesti oma territooriumile siseneda või ei võta teda vastu, siis tuleb taotleja lubada riiki ja tagada sisuline taotluse menetlus.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 61 kohaselt on **turvaline päritoluriik** selline kolmas riik, kus õigusliku olukorra, õiguse demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõendada, et riigis ei toimu tagakiusamist määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 9 tähenduses ning puudub kõnealuse määruse artiklis 15 määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht. Kolmandat riiki võib käsitada turvalise päritoluriigina **nii EL-i kui ka liikmesriigi tasandil**, tehes erandi selle territooriumi konkreetsete osade või selgelt tuvastatavate isikute kategooriate puhul. Turvalise päritoluriigi mõistet võib kohaldada üksnes siis, kui taotlejal on selle riigi kodakondsus või ta on kodakondsuseta isik ja tema varasem alaline elukoht oli selles riigis; kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei kuulu sellisesse isikute kategooriasse, kelle suhtes tehti erand kolmanda riigi käsitlemisel turvalise päritoluriigina või kui taotleja ei suuda individuaalse hindamise raames esitada andmeid, mis põhjendaksid, miks turvalise kolmanda riigi mõiste ei ole tema suhtes kohaldatav.

Hinnang selle kohta, kas kolmandat riiki võib käsitada turvalise kolmanda riigina või turvalise päritoluriigina, põhineb mitmel asjakohasel ja kättesaadaval teabeallikal, sealhulgas liikmesriikidelt, EUAA-lt, EL-i välisteenistusel, UNHCR-lt, EL-i Nõukogult ja asjaomastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt saadaval teabel. Nii nagu iga rahvusvahelise kaitse menetluses päritoluriigi teabe hindamisel on ka turvaliste kolmandate riikide ja turvaliste päritoluriikide hindamisel aluseks EUAA metoodika⁷⁹.

Olenemata turvaliste kolmandate riikide ja turvaliste päritoluriikide nimekirjade kehtestamisest EL-i tasandil võivad liikmesriigid jätta kehtima või kehtestada õigusaktid, mis võimaldavad rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eesmärgil käsitada liikmesriigi tasandil turvalise kolmanda riigi või turvalise päritoluriigina muid riike lisaks neile, mida käsitatakse turvalisena liidu tasandil. Liikmesriigid peavad EK-d ja EUAA-d teavitama nendest kolmandatest riikidest, mida nad käsitavad liikmesriigi tasandil turvalise kolmanda riigina või turvalise päritoluriigina, 12. juunil 2026 ja vahetult pärast iga sellist käsitamist või käsitamisega seoses tehtud muudatust. Liikmesriigid peavad teavitama EK-d kord aastas sellest, milliste muude turvaliste kolmandate riikide osas rakendatakse mõistet konkreetsete taotlejate puhul, nagu on sätestatud sama määruse artikli 59 lõike 4 punktis b.

6. jagu „Välismaalase esindamine“

§ 14. Alaealise välismaalase esindamine

Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktid ei ole muutnud põhimõtet, et liikmesriigid ja pädevad asutused peavad pakkuma erilist tähelepanu ja hoolt alaealistele taotlejatele.

⁷⁹ EUAA, 2023. [Country of Origin Information \(COI\) Report Methodology](#); EUAA, 2023. [Country of Origin Information \(COI\) Reports Writing and Referencing Guide](#); EASO, 2018. [Judicial practical guide on country of origin information](#); EASO, 2020. [Practical guide on the use of country of origin information by use officers for the examination of asylum applications](#); EUAA. [Country guidance](#); EUAA. [MedCOI \(Medical Country of Origin Information\)](#).

Lõike 1 järgi kohaldatakse alaealise esindamisele perekonnaseaduses sätestatud, arvestades käesoleva jao erisusi. Tegemist ei ole uue normiga. Sama regulatsioon kehtib ka praegu. Perekonnaseaduses sätestatud kohaldatakse kõikide alaealiste suhtes, saatjaga alaealise seaduslikud esindajad on perekonnaseaduse järgi tema vanemad. Saatjata alaealise esindaja on vastavalt perekonnaseaduse § 176 lõigetele 1 ja 4 reeglina tema viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kus seda rolli täidab tavaliselt alaealise eestkostja ülesandeid täitev lastekaitsetöötaja. Saatjata alaealise esindamise kohta on sätestatud erisused järgmises paragrahvis.

Lõike 2 järgi eeldatakse, et alaealise välismaalasega Eestis koos viibival vanemal, eestkostjal või muul vastutaval täisealise isikul on isikuhooldusõigus. Saatjata alaealine välismaalane on ka Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides defineeritud kui alla 18-aastane isik, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma õiguse või tava kohaselt tema eest vastutava täiskasvanuta, seni kuni selline isik on ta tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealine, kes on üksi jäetud pärast liikmesriigi territooriumile saabumist. Seega ei käsitle EL-i õigus saatjata alaealisena isikut, kelle eest hoolitseb riigis viibimise ajal muu vastutav isik, kes ei ole alaealise vanem või eestkostja. Muu vastutav täisealine isik võib olla näiteks taotleja 20-aastane õde või 65-aastane vanaema, samuti tädid ja onud või muud sugulased või isikud, kelle ülalpidamisel laps on ning kellega koos olles on ta hoitud ja kaitstud. Samas on PPA-l ning KAPO-l kahtluse korral õigus nõuda isikuhooldusõiguse tõendamist. Isikuhooldusõiguse eeldamisel ja selle kontrollimisel lähtutakse eelkõige lapse parimatest huvidest.

Lõikega 3 sätestatakse, et alaealisega tehakse menetlustoiminguid tema eest vastutava isiku juuresolekul (üldjuhul lapsevanem), välja arvatud juhul, kui PPA hinnangul ei ole see lapse parimates huvides vastavalt määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 22 lõikele 4. Nimetatud sätte kohaselt võib menetlev ametiasutus põhjendatud juhtudel ja üksnes siis, kui see on lapse parimates huvides, alaealisega vestelda ilma vastutava täiskasvanu juuresolekuta, tingimusel et ametiasutus tagab, et alaealist abistab vestluse ajal isik, kellel on lapse parimate huvide kaitsmiseks vajalikud oskused ja teadmised.

Lõike 4 kohaselt kohaldatakse alaealise esindamise kohta sätestatud ka piiratud teovõimega täisealise taotleja suhtes. Määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ei ole sätestatud piiratud teovõimega täisealise taotleja esindamise kohta reegleid. Nimetatud määruse artikli 31 kohaselt võib vastutav täiskasvanu esitada rahvusvahelise kaitse taotluse ülalpeetava täiskasvanu eest. Vastutava täiskasvanu puudumisel tuleb ja on mõistlik kohaldada saatjata alaealise esindamise kohta sätestatud.

§ 15. Saatjata alaealise välismaalase esindamine

Paragrahviga 15 reguleeritakse saatjata alaealise esindamist rahvusvahelise kaitse menetluses. Kehtima jääb praegune kord. Erisus saatjata alaealise esinduse korraldamisel sätestatakse lõikega 7. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) kohaselt on kõigi saatjata alaealiste õiguste ja parimate huvide tagamisel tähtis osa esindajatel. Esindaja tuleb määrata kiiresti, et lapseelised rändajaid ei jääks liidus kadunuks. Liikmesriigid peavad tagama, et esindaja määrataks kooskõlas 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsiooniga võimalikult kiiresti, et saatjata lapsed saaksid täielikult kasutada õigusi, mis neile nimetatud direktiivi kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejana ette nähtud.

Määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrollide kohta) artikli 2 punkti 7 kohaselt on esindaja füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädevate asutuste või organite määratud ametiasutus, kes esindab ja abistab saatjata alaealist ning kohaldataval juhul tegutseb saatjata alaealise nimel. Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 2 punkti 12 kohaselt on

esindaja isik või organisatsioon, kelle pädevad asutused on määranud aitama ja esindama saatjata alaealist käesoleva määrusega ettenähtud menetlustes, et tagada lapse huvide kaitse ja teha vajaduse korral alaealise nimel õigustoiminguid. Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 33 lõike 1 kohaselt – nagu on osutatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 23 lõike 2 punktis b või direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõike 1 punktis b – on esindaja saatjata alaealise eest vastutav seni, kuni määratakse eestkostja.

Paragrahv 15 on erisus eelnõu §-s 14 sisalduva alaealise esindamist puudutava üldregulatsiooni suhtes. Osas, milles § 15 võrreldes §-ga 14 eriregulatsiooni ei sisalda, kehtib ka saatjata alaealise esindamisele §-s 14 sätestatu. Nii tuleneb vastava eriregulatsiooni puudumisest §-s 15 muu hulgas, et ka saatjata alaealise esindamisele kohaldatakse üldreeglina perekonnaseaduses sätestatut. Kooskõlas PKS § 176 lõigetega 1 ja 4 tähendab see, et kuni eestkostja määramiseni täidab eestkostja ülesandeid lapse viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kui eestkostse seadmise eeldused on täidetud. Eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel käesolevast seadusest tulenevad eestkostja õigused ja kohustused. Sama regulatsioon kehtib ka praegu ning seni on saatjata alaealiste esindaja rolli täitnud peamiselt KOV-id. Selguse huvides tuleb märkida, et alates 2016. aastast kuni praeguseni kehtib VRKS § 17 lõike 11 alusel kord, mis võimaldab ka PPA-l sõlmida saatjata alaealise esindamiseks lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Samas sättes täpsustatakse, et kui saatjata alaealise esindajaks on määratud organisatsioon, nimetab ta isiku, kes vastutab saatjata alaealise esindaja ülesannete täitmise eest. Nimetatud sätet ei ole kunagi rakendatud, sest paraku on praktikas sellise lahenduse kasutamine osutunud teostamatuks vaatamata PPA korduvatele püüdlustele pakkujaid leida. Eestis ei ole leidunud asutusi või ühendusi, kes oleksid saatjata alaealiste rahvusvahelise kaitse taotlejate esindamisest rahvusvahelise kaitse menetluses huvitatud. See on ka mõistatav, sest Eestisse saabunud saatjata alaealiste taotlejate arv on äärmiselt väike ning selliste laste saabumise aeg ja perioodilisus on prognoosimatu. Ka seetõttu on otsustatud järgida üldist taotlejate vastuvõtu põhimõtet, mille kohaselt vältimatu vajaduse erikordi ei looda ning loetakse mõistlikuks kasutada saatjata alaealiste taotlejate esindamiseks juba olemasolevaid mehhanisme.

Lõikega 1 sätestatakse saatjata alaealisele rahvusvahelise kaitse menetluses esindaja määramise kord ja täpsustatakse, et sellise lapse esindamisele kohaldatakse perekonnaseaduse peatükis 12 sätestatut ning alaealise esindamise vajaduse tuvastab ja sellest teavitab PPA, sest PPA võtab vastu rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavaldusi ja puutub saatjata alaealise välismaalasega tõenäoliselt kokku esimesena. PPA korraldab ka menetlustoiminguid, kus saatjata laps peab olema kohal ning kus nende toimingute tegemise eelduseks on lapse esindaja kohalolu.

Lõikega 2 sätestatakse, et juhul, kui kohus on alaealisele määranud füüsilisest isikust eestkostja, ei käsitleta last enam saatjata alaealise välismaalasena. Saatjata alaealine välismaalane on ka Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides defineeritud kui alla 18-aastane isik, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma õiguse või tava kohaselt tema eest vastutava täiskasvanuta, seni, kuni selline isik on ta tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealine, kes on üksi jäetud pärast liikmesriigi territooriumile saabumist. Seega ei käsitle EL-i õigus saatjata alaealisena isikut, kelle eest hoolitseb riigis viibimise ajal muu vastutav isik, kes ei ole alaealise vanem või eestkostja. Seda arvestav regulatsioon kehtib ka praegu ning eelnõuga seda ei muudeta.

Lõike 3 alusel kehtestatakse saatjata alaealise eestkostja rolli täitva inimese suhtes kehtivad nõuded. Saatjata alaealise eestkostja ülesandeid võib täita isik, kes on usaldusväärne ning kellel on saatjata alaealise esindamiseks vajalikud teadmised ja oskused. Eestkostja ülesannete

täitmist ei määrata isikule, kelle huvid on vastuolus või võivad minna vastuollu saatjata alaealise parimate huvidega. **Lõikega 4** täpsustatakse, et juhul kui saatjata alaealise välismaalase eestkostja ülesandeid täidab perekonnaseaduse alusel valla- või linnavalitsus või sama paragrahvi lõikes 6 sätestatud juhtudel Sotsiaalkindlustusamet, siis tohib üks füüsiline isik üheaegselt esindada kuni 30 saatjata alaealist taotlejat. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võib üks isik üheaegselt esindada kuni 50 saatjata alaealist taotlejat.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 2 punkti 13 kohaselt on esindaja füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädevate asutuste määratud ametiasutus, kellel on vajalikud oskused ja eriteadmised, sealhulgas alaealiste kohtlemise ja nende erivajaduste osas, mis võimaldavad tal vastavalt vajadusele saatjata alaealist esindada, abistada või tema nimel tegutseda, et kaitsta saatjata alaealise parimaid huve ja üldist heaolu sellisel viisil, et saatjata alaealine saaks kasutada direktiivist tulenevaid õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi. Nimetatud määruse järgi on esindaja peamine ülesanne tagada lapse parimad huvid ning saatjata alaealist esindada, abistada või tema nimel tegutseda. Esindaja peab olema võimeline alaealisele esitatud teavet selgitama, suhtlema pädevate asutustega, et tagada saatjata alaealisele kohe materiaalsed vastuvõtutingimused ja tervishoiuteenused ning esindada ja abistada saatjata alaealist ja tegutseda riigisisese õiguse kohaselt tema nimel, et ta saaks kasutada oma õigusi ja täita oma kohustusi. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 26 lõike 6 kohaselt ei tohi saatjata alaealise esindajaks sobivad isikud olla karistusregistris arvele võetud lastega seotud kuritegude ega väärtegude eest ega ka kuritegude või väärtegude eest, mis seavad tõsise kahtluse alla nende suutlikkuse laste eest vastutust võtta, ning nad peavad saama algset ja pidevat asjakohast koolitust saatjata alaealiste õiguste ja vajaduste, sealhulgas kohaldatavate lastekaitse nõuete kohta ning nad on mis tahes teabe puhul, mida nad oma töö käigus saavad, kohustatud järgima riigisisises õiguses ettenähtud konfidentsiaalsuse nõudeid.

Nagu eelnevalt viidatud, on saatjata alaealise eestkostja rolli kaudu esindaja reeglina tema viibimiskoha järgse valla- või linnavalitsuse töötaja, enamasti lastekaitsetöötaja, kes täidab eestkostja kohustusi ja kellel on saatjata alaealise esindamiseks vajalikud teadmised ja oskused. Lastekaitsetöötajale ja lastega töötavale isikule kehtivad lastekaitseaduse §-s 18 sätestatud nõuded ning sama seaduse §-s 20 sätestatud töötamise piirangud. Need lastekaitseadusest tulenevad nõuded välistavad, et saatjata alaealise esindajaks saaks olla isik, keda on karistatud lastega seotud süütegude eest või süütegude eest, mis seavad tõsise kahtluse alla tema suutlikkuse laste eest vastutust võtta.

Paragrahvi 14 lõike 1 ja § 15 lõike 1 sätestatud alusel kohaldatakse esindamisele PKS-i. PKS § 176 lõike 1 kohaselt täidab kuni eestkostja määramiseni eestkostja ülesandeid lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus, kui eestkoste seadmise eeldused on täidetud. Eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel PKS-st tulenevad eestkostja õigused ja kohustused. Lõike 4 kohaselt täidab saatjata lapse eestkostja ülesandeid selle lapse hariliku viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kui lapse andmeid ei ole rahvastikuregistrisse kantud, nii nagu see alles Eestisse jõudnud ja ilma elamisloata Eestis viibiva rahvusvahelise kaitse taotleja, sealhulgas lapse puhul on. Paragrahvi 179 kohaselt on eestkostja eestkostetava seaduslik esindaja.

Seega on **lõikega 4** määratud piirmäärad vajalikud selleks, et tagada esindaja suutlikkus oma ülesandeid nõuetekohaselt ja tulemuslikult täita ning võtta üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 24 lõige 5 ja artikli 27 lõige 1, mis sätestavad ühele füüsilisele isikule õiguse üheaegselt esindada kuni 30 saatjata alaealist ja massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras kuni 50 saatjata alaealist.

Lõikega 5 reguleeritakse saatjata alaealise eestkostja ülesandeid rahvusvahelise kaitse menetlustoimingute tegemise raames. Saatjata alaealise eestkostja ülesannete täitmisel peab eestkostja ülesandeid täitev isik (edaspidi käesolevas paragrahvis esindaja) enne saatjata alaealise osalemist nõudvate menetlustoimingute läbiviimist temaga kohtuma. Selliste menetlustoimingute tegemisel viibib esindaja menetlustoimingute tegemise juures ja võtab arvesse saatjata alaealise enda seisukohti oma vajaduste kohta.

Lõikega võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõike 1 esimene alalõik, mille kohaselt esindaja ja ajutiselt esindajana tegutsema sobiv isik kohtuvad saatjata alaealisega ja võtavad arvesse alaealise enda seisukohti oma vajaduste kohta. Üldjuhul eeldatakse, et kohtumine on isiklik ning see korraldatakse peale seda, kui laps on toimetatud turvalistesse tingimustesse ning talle on tagatud toit ja puhkamise koht. Erandolukordades ning muu hulgas arvestades lapse vanust ja küpsusastet, on võimalik esmane kohtumine korraldada ka veebi vahendusel.

Saatjata alaealise esindaja ülesanne on seega toetada last menetlustoimingute läbiviimisel ning jälgida, et alaealise õigused menetluses oleksid tagatud. Saatjata alaealisele § 14 alusel määratavalt esindajalt ei eeldata õigusabi osutamist. Seda kohustust täidab jätkuvalt määratud õigusabi osutaja.

Esindaja annab lapsele teavet rahvusvahelise kaitse menetluse kohta ja võtab arvesse alaealise enda seisukohti, toetades alaealist järgmistes menetlustoimingutes:

- taotluse registreerimine ja esitamine. Vajaduse korral esitab ise taotluse alaealise nimel;
- taustakontrolli tegemine. Esindaja roll on olla saatjata alaealise juures, kui PPA ametnik selgitab lapsele, kuidas taustakontrolli tehakse. Samuti on esindaja ülesanne saata ja abistada last taustakontrolli ajal, et menetlustoiminguid tehtaks lapsesõbralikul ning eakohasel viisil. Esindaja saab taustakontrollist ka kokkuvõtte;
- vastutava liikmesriigi määramise ja kaitsevajaduse hindamise vestlus. Esindaja abistab alaealist vestluseks ette valmistamisel, on vestluse juures ning teavitab vestluse eesmärgist ja tagajärgedest;
- vastutava liikmesriigi määramise ja rahvusvahelise kaitse menetlus. Esindaja tutvub taotleja toimiku dokumentidega ja annab lapsele vajalikku teavet menetluse käigu kohta;
- menetluslike eritagatiste ja vastuvõtu erivajaduse hindamine. Esindaja annab hinnangu;
- üleandmise ja kaitse taotluse suhtes tehtud otsusest teada andmine;
- terviseandmete edastamise nõusoleku andmine;
- vajaduse korral nõusoleku andmine vanuse määramiseks või meditsiiniliseks uuringuks.

Kuna tegemist on PPA tehtavate toimingutega, koostab viimane vajaduse korral koostöös SIM-i ja SOM-iga asjakohased juhised, millest saatjata alaealiste eestkostja rollis olevad esindajad saavad rahvusvahelise kaitse menetlustoimingutes lähtuda, kui nad kaitsevad lapse parimaid huve.

Lõike 6 kohaselt antakse saatjata alaealisele teavet talle esindaja määramise kohta ning võimaluse kohta esitada esindaja peale turvaliselt ja konfidentsiaalselt halduskohtule kaebusviisil, mis tagab et saatjata alaealine saab sellest teabest aru. Lõikega 4 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõike 5 punkt a ning muu hulgas artikli 26 lõiked 1 ja 4. Nimetatud kohustus lasub kõikidel lapsega kokku puutuvatel asutustel, kes märkavad, et lapse esindaja ei lähtu oma tegevuses lapse parimatest huvidest. Eelkõige (kuid mitte ainult) on selline ülesanne Politsei- ja Piirivalveametil, kes korraldab rahvusvahelise

kaitse menetlust, ning Sotsiaalkindlustusametil, kes korraldab rahvusvahelise kaitse taotlejate majutust. Sellisel juhul on lapsega kokku puutuvatel asutustel, sealhulgas lapsele õigusabi andval õigusteenuse pakkujal, võimalus ja kohustus pöörduda vastava kaebusega kohtusse. Alaealisele tuleb selgitusi anda eakohasel viisil, lähtudes tema vanusest ja arengutasemest. PPA loob koostöös pädevate asutustega lapsesõbraliku menetluse materjalid ja kajastab nendes hiljemalt 2026. aasta jooksul ka saatjata laste esindamise valdkonda.

Lõikega 7 sätestatakse, et Politsei- ja Piirivalveamet ning muu asutus, kellel on teavet, et esindaja ei ole täitnud oma ülesandeid nõuetekohaselt või esindaja ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud nõuetele, teavitab sellest eestkostja ülesandeid täitvat valla- või linnavalitsust ning käesoleva paragrahvi lõikes 6 sätestatud juhtudel Sotsiaalkindlustusametit. Sätte eesmärk on võtta üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõiked 6 ja 7 ning tagada kvaliteetne laste esindamine ning puuduste ilmnemisel sätestada kohustus teavitada neist asjakohast asutust, kelle roll on täita esindamise ülesannet, sealhulgas hinnata isikusobivust. Teavitamise kohustus on nii PPA-l kui ka kõigil muudel asutustel, kes saatjata alaealisega kokku puutuvad ja puudusi märkavad. Nimelt on direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõikes 6 sätestatud, et esindajat vahetatakse üksnes vajaduse korral, eelkõige juhul, kui pädevad asutused leiavad, et see esindaja või isik ei ole oma ülesandeid nõuetekohaselt täitnud. Organisatsioone või füüsilisi isikuid, kelle huvid on vastuolus või võivad minna vastuollu saatjata alaealise parimate huvidega, esindajaks ei määrata. Sama direktiivi artikli 27 lõike 7 kohaselt tagavad liikmesriigid, et on olemas haldus- või kohtuasutused või muud üksused, kelle ülesanne on jälgida, et esindajad täidavad oma ülesandeid nõuetekohaselt, muu hulgas vaadates kindlate ajavahemike järel läbi nende karistusregistriandmed, et teha kindlaks võimalikud vastuolud nende rolliga. Need haldus- või kohtuasutused või muud üksused vaatavad läbi kaebusi, mille saatjata alaealised on oma määratud esindaja vastu esitanud.

Lõikega 8 sätestatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras või muul juhul, kui valla- või linnavalitsus ei saa ettenägematult suure saatjata alaealiste arvu tõttu ajutiselt saatjata alaealise eestkostja ülesandeid täita, võib Sotsiaalkindlustusamet kuni perekonnaseaduse alusel eestkostja määramiseni täita saatjata alaealise eestkostja ülesandeid või sõlmida selleks lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Eelnõuga antakse seega valla- või linnavalitsusele võimalus volitada esindamise rolli ka edasi. Sel juhul tuleb lapse hariliku viibimiskoha järgsel valla- või linnavalitsusel veenduda, et isik on usaldusväärne ning tal on vajalikud teadmised ja oskused. Esindajaks ei määrata isikut, kelle huvid on vastuolus või võivad minna vastuollu saatjata alaealise huvidega. Sätte eesmärk on tagada rahvusvahelist kaitset taotlevatele saatjata alaealistele esindaja olemasolu rahvusvahelise kaitse menetluses kõikides rände olukordades. Tegemist on ajutise kohustusega. See tähendab, et SKA ei võta valla- või linnavalitsuse seadusest tulenevaid eestkostja kohustusi üle püsivalt, vaid tegutseb ajutiselt valla- või linnavalitsuse asemel, kuni saatjata alaealisele määratakse perekonnaseaduse alusel eestkostja. SKA-l on valla- või linnavalitsuse asendajana eestkostja ülesannete täitmisel samad õigused ja kohustused nagu perekonnaseaduse § 176 lõike 1 järgi valla- või linnavalitsusel.

Saatjata alaealise esindamise kohustus ei tule SKA-le üle automaatselt, vaid üksnes siis, kui valla- või linnavalitsus ei saa ettenägematult suure saatjata alaealiste välismaalaste arvu tõttu eestkostja ülesandeid täita. Valla- või linnavalitsuse võimetusetus seda teha võib tekkida eeskätt massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras, ent näiteks ka juhul, kui sisseränne ei ole nii massiline, et tingida hädaolukorra väljakuulutamist, ent korraga tuleb ühte piirkonda palju saatjata alaealisi välismaalasi. Sättes nimetatud juhul hindab SKA koostöös valla- või linnavalitsusega saatjata alaealise eestkoste ülesannete ülevõtmise vajadust. Ülevõtmise otsus on kaalutlusotsus, mille teeb SKA vastavalt konkreetsele olukorrale. Selliseks vajaduseks

võivad kvalifitseeruda olukorrad, kus ei saa mõistlikult eeldada, et kohaliku omavalitsuse (edaspidi *KOV*) esindaja seda rolli täidab. Näiteks võib niisugune olukord olla saatjata alaealiste ebaproportsionaalselt suur hulk võrreldes KOV-i üksuses elavate laste arvuga. Samas tuleks KOV-idel ka sellistes olukordades esmalt leida võimalusi esindaja rolli edasivolitamiseks vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud võimalusele. Ülevõtmise kriteeriumina ei kvalifitseeru olukorrad, kus KOV oma seadusest tulenevaid ülesandeid ei täida, näiteks ei ole KOV-is täidetud lastekaitsetöötaja ametikoht.

Nagu öeldud, täidab SKA valla- või linnavalitsuse asemel saatjata alaealise ajutise esindaja rolli üksnes seni, kuni alaealisele määratakse PKS-i alusel eestkostja. Reeglina peaks sellistes olukordades saatjata alaealisele eestkoste seadmise avalduse esitama kohtule valla- või linnavalitsus, ent PKS § 173 lõike 1 alusel saab seda teha ka alaealist ajutiselt esindav SKA huvitatud isikuna. Lõikega 7 sätestatu on võrreldes kehtiva regulatsiooniga oma sisult uus, sest kehtiv õigus sellist SKA ülesannet ei sisalda. Kehtiv regulatsioon annab küll PPA-le õiguse kaasata niisugustesse menetlustoimingutesse lepinguline esindaja, ent praktikas ei ole seda võimalust lepingupartnerite puudumise tõttu kasutatud. Saatjata alaealiste esindamise rolli on täitnud ka senises praktikas üksnes KOV-id.

§ 16. Tasuta õigusabi

UNHCR-i hinnangul on õigusabi ja esindamise tasuta pakkumine rahvusvahelise kaitse taotlejatele hädavajalik, sest oma haavatava seisuga tõttu ei suuda nad seda reeglina ise korraldada. Selline abi peab olema kättesaadav kõikides rahvusvahelise kaitse menetluse etappides, et tagada õigusriigi põhimõtte ja rahvusvaheliste kohustuste järgimine. Sellega kindlustatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja õigused on kaitstud, sealhulgas need, mis on seotud inimese õigusliku staatusega, menetluslike garantiidega ja ligipääsuga põhiteenustele. Ligipääsetav, erapooletu, usaldusväärne ja kvaliteetne õigusabi ning esindamine on oluline tugisammas, et korraldada õiglast ja läbipaistvat rahvusvahelise kaitse menetlust. Vastava kvalifikatsiooniga õigusabi parandab otsuse tegemise kvaliteeti, edendab taotlejate arusaamist menetlusprotsessist, vähendab kohtute koormust ning kaebuste ja korduvate taotluste arvu ning kahandab ka protsessi kestust tervikuna. Selle tulemusena vähendab varane ja kvaliteetne õigusabi ning esindamine riigi rahalist menetluse ja vastuvõtu maksumust. UNHCR-i hinnangul sisaldab õigusabi ja esindamine järgmist: õiguslik ja menetluslik nõustamine; rahvusvahelise kaitse taotluse vormi ja muude vormide täitmisel abistamine; ettevalmistus suuliseks vestluseks ja kirjalike sisendite koostamise abistamine; tõendite kogumine ja edastamine menetlejale; vestlusel osalemine; kaebuste esitamine; kaitse tühistamise, äravõtmise või lõppemise menetluses abistamine ja esindamine ning muu õiguslik tugi. UNHCR julgustab liikmesriike tegema järgmist:

- pakkuma tasuta õigusabi ja esindamist kõikides rahvusvahelise kaitse menetluse etappides, sealhulgas esimese astme haldusmenetluse ajal;
- tagama, et õigusnõustamine vastab kõrgele õigusabi kutsestandardile, mis läheb kaugemale pelgalt teabejagamisest;
- looma vajaliku haldus- ja inimressursi ning taristu võimekuse, et pakkuda õigusabi efektiivselt;
- tagama piiranguteta ligipääsu MTÜ-dele ja UNHCR-i rahastatud partneritele õigusnõustamiseks ning abistamiseks piiri- ja transiitsoonides.⁸⁰

⁸⁰ Loetelu vastavatest materjalidest: UNHCR. [Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees: 1975-2009 \(Conclusion No. 1-109\)](#). Executive Committee Conclusion No 8 (XXVIII) Determination of Refugee Status (1977).

UNHCR. Professor Atle Grahl-Madsen, [Commentary on the Refugee Convention](#), Written by Professor Atle Grahl-Madsen in 1963; re-published by the Department of International Protection in October 1997. Article 16

Praegu kehtiva EL-i rahvusvahelise kaitse õigustiku kohaselt ei ole haldusmenetluse ajal õigusteenuse pakkumine kohustuslik. Praegu on kohustuslik pakkuda menetlusalast nõustamist. SIM korraldas EL-i Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (edaspidi *AMIF*) toel Balti Uuringute Instituudi 2022. ja 2023. aastal tehtud uuringu rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaadetavate nõustamisteenuse kohta.⁸¹ Uuringus antakse ülevaade PPA nõustamisteenuse korraldamisest, analüüsitakse tööprotsesse ja praktikat ning tehti üheksa ettepanekut nõustamise muutmiseks. Muu hulgas märgitakse uuringus sarnaselt EK hinnangule süsteemi kriitiliste kitsaskohtadena õigusabi puudumine ning konfidentsiaalsuse, objektiivsuse ja neutraalsuse puudumine.

EL-i õigustiku reformi üks eesmärgi on olnud solidaarsuse ja vastutuse tasakaal ning sel põhjusel on täiendatud taotlejate menetluslikke garantiisid, et tasakaalustada menetluse tõhustamise, piirimenetluse ning sellega seotud sisenemiskeelu õigusliku fiktsiooni ja taotlejate liikumisvabaduse piiramise meetmeid. Üks selline oluline garantii on tasuta õigusabi alates taotluse registreerimisest kuni lõpliku otsuseni. Seetõttu on ka eelnõus erinevalt praegu kehtivast korrast sätestatud, et taotlejatele tuleb pakkuda õigusabi ja esindamist mitte ainult halduskohtumenetluse ajal nagu praegu, vaid ka haldusmenetluse ajal alates taotluse registreerimisest ja igal juhul enne taotluse esitamist. Praegu pakuvad PPA ametnikud taotlejatele eelkõige telefoni ja kirja teel ning vajaduse korral ka isikliku kohtumise teel haldusmenetluse ajal tasuta nõustamist. Tegemist ei ole õigusteenusega. Tasuta õigusabi ja esindust ei pakuta, sealhulgas selliselt, et see vastaks määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 8 lõike 1 punktide d ja lõikele 6, artikli 13 lõigetele 4 ja 10 ning kolmandale jaole ning artikli 68 lõike 5 punktide c. Samuti tuleb luua tasuta õigusabi vastutava liikmesriigi määramise menetluse süsteemi ja rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetluse lahutamatu osana. Seega tuleb taotlejatele muu hulgas soovi korral teha kättesaadavaks õigusabi ka selleks, et saada õigusabi vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumide ja mehhanismide kohaldamisel vastavalt määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 19 lõike 1 punktide g.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 lõike 4 kohaselt saab õigusteenuse pakkumist rahastada liidu fondide kaudu kooskõlas selliseid fonde reguleerivate õigusaktidega. Sama määruse artikli 76 kohaselt on liikmesriikide võetavad meetmed, mille eesmärk on luua piirimenetluse läbiviimiseks tasuta õigusnõustamine ja piisav suutlikkus, vastavalt samale

(ACCESS TO COURTS) is generally understood as applying after refugee status recognition and in relation to civil proceedings, see commentary on Article 16.

UNHCR 2019. [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), 1 February 2019, the Handbook was first published in 1979 and re-issued in 1992 and in 2019, see para. 192.

UNHCR. [Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes \(Fair and Efficient Asylum Procedures\)](#), EC/GC/01/12, 31 May 2001, para. 50 (g).

[Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice](#), March 2010, see pages 87-88. UNHCR 2019. [Access to Legal Aid for Asylum-Seekers in Estonia](#).

UNHCR 2020. [UNHCR RSD Procedural Standards Unit 2.7: Legal Representation in UNHCR RSD Procedures](#).

UNHCR 2024. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), [The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures](#), Legal Note #16, June 2024. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet 2020, [Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration](#), see 5.5. Legal assistance in asylum and return procedures, pages 162-164. ECRE/ELENA 2017, [Legal Note on Access to Legal Aid in Europe](#). EUAA 2024. Asylum Report 2024, [Section 3.9 Legal Assistance and Representation](#).

⁸¹ Kaldur, K., Pertšjonok, N., Jurkov, K., Pesti, M. 2023. [Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaadetavate nõustamisteenuse analüüs](#). Balti Uuringute Instituut.

määrusele rahastamiskõlblikud fondidest, mis tehakse kättesaadavaks mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) raames.

Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate vastuvõtmisel on Eestis ajalooliselt juhindutud põhimõttest, et kaitse taotlejad ja saajad peavad järgima Eesti elanikele kehtivaid norme ja reegleid ning neile korraldatakse ainult vajalikke teenuseid samuti üldistel alustel. Näiteks ei korraldata rahvusvahelise kaitse taotlejatele eraldi arstiabisüsteemi, neile korraldatakse kohanemisprogrammi sarnaselt teiste sisserändajatega, taotlejate lapsed lähevad üldharidussüsteemi kooli võrdselt Eesti alaliste elanike lastega ning rahalise toetuse maksmisel lähtutakse samuti Eesti elanikele kehtivast toimetulekupiirist jne. Seetõttu oli esimene valik kasutada ka õigusteenuse pakkumisel juba olemasolevaid mehhanisme ja hoiduda ühele välismaalaste rühmale uue mehhanismi loomisest.

Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi *VVS*) § 66 kohaselt ei kuulu õigusteenuse korraldamine SIM-i valitsemisalas. SIM-i põhimääruse järgi kuuluvad ministeeriumi haldusalasse rändevaldkond ja piirivalvevaldkond. Õigusteenuse valdkond sinna ei kuulu, mistõttu ei ole SIM ega tema haldusalas olev PPA kunagi rahvusvahelise kaitse taotlejatele õigusteenust pakkunud või selle pakkumist korraldanud. Selleks puudub ka vajalik pädevus. Küll aga on SIM-i vahendusel EL-i AMIF-i fondi abil rahaliselt õigusteenuse pakkujaid, sealhulgas advokatuuri, toetatud.

Kuigi pädevusnormid ja ressursside kokkuhoiu eesmärk seda ei toeta, on eelnõus vastavalt Justiits- ja Digiministeeriumi ettepanekule loodud uus, riigi õigusabi süsteemi osaliselt dubleeriv õigusteenuse regulatsioon, mille kohaselt antakse esimest korda Siseministeeriumi haldusalas olevale PPA-le ülesanne korraldada õigusteenust. Nimelt pannakse PPA-le kohustus korraldada hange, et pakkuda rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) alusel teise riiki üleantavatele välismaalastele õigusabi ja esindamist.

EL-i rahvusvahelise kaitse ja rändereformi rakendamiseks on EK eraldanud liikmesriikidele, sealhulgas Eestile, täiendavalt AMIF-i vahendeid ning õigusteenust on esialgu kavandatud AMIF-i toel rahastada kuni 31. detsembrini 2029 või kuni rahaliste vahendite ammendumiseni. Kuna SIM korraldab AMIF-i riigisisest rakendamist ning kontrollib toetuse kasutamist, ei saa SIM ise olla korraga toetuse saaja (kasutaja, elluviija), kes õigusteenuse nõuetekohase osutamise ning selle kvaliteedi eest vastutab. Seega peab õigusteenust korraldama PPA.

Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele uue õigusteenuse korraldamise regulatsiooni loomisel on juhindutud järgmisest neljast eesmärgist:

1. õigusabi ligipääsetavus ja võrdne kohtlemine;
2. ressursside kokkuhoid;
3. menetluse kiirendamine ja
4. õigusteenuse piisav kvaliteet.

Õigusabi ligipääsetavus tagatakse võimalikult lihtsa taotluse esitamise mehhanismiga. Selleks on märke tegemine rahvusvahelise kaitse taotlusele.

Arvestades asjaolu, et juba olemasolevat riigi õigusabi süsteemi ei ole võimalik kasutada, saab ressursside kokkuhoidu saavutada kahe meetmega.

Neist esimene on EL-i rahastuse kasutamine. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 (tasuta õigusnõustamine haldusmenetluses) lõikega 4 on sätestatud, et liikmesriigid võivad taotleda abi EUAA-lt ja neile võib anda rahalist toetust liidu fondide kaudu kooskõlas selliseid fonde reguleerivate õigusaktidega.

Teise olulise meetmena menetluse kiirendamiseks ja ühtlasi ressursside kokkuhoiu saavutamiseks on eelnõus loodud uudne mehhanism, mille kohaselt annab õigusabi ja esindab taotlejat terve menetluse vältel, st haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse ajal kuni lõpliku otsuseni, sama esindaja. Selline korraldus:

- toetab usalduslikku suhet taotleja ja tema esindaja vahel enne kohtumenetluse algust, sest esindaja ja taotleja on korduvalt kohtunud;
- lühendab rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse edasikaebamise korral kaebuse koostamise protsessi, sest esindajale on juhtumi asjaolud põhjalikult teada ning seetõttu jääb ära aeganõudev nüansirohke juhtumiga kurssi viimise vajadus enne kaebuse esitamist kohtule. Seega on võimalik sätestada ka optimaalselt lühikesed kohtukaebe tähtajad.

Õigusteenuse piisav kvaliteet on oluline, et rahvusvahelise kaitse taotlejad ja saajad saaksid kohast õigusnõu ning esindamist oma õiguste realiseerimisel ja kohustuste täitmisel. Juhul kui rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamise või menetlustoimingute käigus on tehtud vigu, siis võivad sellel olla kaitse taotlejale, saajale või tema perekonnaliikmetele pöördumatud negatiivsed tagajärjed. Uus õigusteenuse pakkumise süsteem toetab õigusabi kvaliteedi paranemist, sest juriidiline või füüsiline isik, kellega PPA lepingu sõlmib, saab rahvusvahelise kaitse valdkonnas õigusnõu pakkumisele spetsialiseeruda ning on motiveeritud õigusteenust pakkuma kõikidele taotlejatele ja kõikides rahvusvahelist kaitset puudutavates küsimustes.

Seetõttu sätestatakse **§ 16 lõikega 1**, et PPA korraldab välismaalasele tasuta õigusabi andmise käesolevas seaduses sätestatud alustel ja korras. Tasuta õigusabi osutamiseks sõlmib PPA lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Terminit „välismaalane“ kasutatakse seetõttu, et õigusteenust korraldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning kaitse saajatele juhul, kui nende suhtes on PPA algatanud kaitse äravõtmise menetluse ja määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) üleandmise menetluse raames.

Lõikega 2 sätestatakse tasuta õigusabi ulatus menetluste lõikes. Tasuta õigusabi pakkumise korraldamisel tuleb eelkõige rakendada määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikleid 15–19, kuid õigusabi andja kohustused on sätestatud näiteks ka sama määruse artiklites 13, 22, 23, 36, 40 ja muude toimingute juures. Lõike 2 alusel on õigusselguse tagamiseks loetletud, et välismaalasel on õigus saada tasuta õigusabi enda esindamiseks rahvusvahelise kaitse menetluses; halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab otsust, mis on tehtud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) või määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) alusel; halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab otsust, millega piirati tema materiaalseid vastuvõtutingimusi, ei antud luba lahkumiseks tema majutuskoha maakonna territooriumilt või kohaldati liikumisvabaduse piirangut, ja halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab enda kinnipidamist või kinnipidamise alternatiivi kohaldamist käesolevas seaduses sätestatud alusel.

Taotleja saab tasuta õigusabi kogu menetluse vältel, kui ta seda soovib. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 lõike 1 kohaselt pakuvad liikmesriigid taotleja avalduse korral sama määruse III peatükis ette nähtud tasuta õigusnõustamist haldusmenetluses. Selleks et vähendada töökoormust ja tagada õigusteenuse võimalikult hea kättesaadavus, ei ole sätestatud haldusmenetluse faasis õigusnõustamise taotlemise eraldi korda. Õigusnõustaja soovi on võimalik ühildada rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimise ja esitamisega, kus taotlejal on võimalik rahvusvahelise kaitse taotlusel märkida ka soov saada tasuta õigusabi. Tehniliselt saab sellise taotluse lahendada näiteks ka vastava valiku linnutamiseega rahvusvahelise kaitse taotluse ankeedil. Sarnased praktilised lahendused vähendavad ametnike ja kohtute töökoormust õigusabi taotluste läbi vaatamisel ja kiirendavad menetlusi. Seetõttu sätestatakse **lõikega 3**, et taotluse tasuta õigusabi saamiseks, et esindada end rahvusvahelise

kaitse menetluses, esitab välismaalane PPA-le koos rahvusvahelise kaitse taotlusega. Samuti täpsustatakse, et PPA ei anna tasuta õigusabi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 artikli 16 lõikes 3 nimetatud välismaalasele. Viidatud sätete kohaselt ei pea haldusmenetluses õigusabi pakkuma, kui

1. tegu on esimese korduva taotlusega, mis loetakse esitatuks üksnes selleks, et lükata edasi või nurjata tagasisaatmisotsuse täitmine, mis tooks kaasa taotleja kohese väljasaatmise liikmesriigist;
2. tegu on teise või hilisema korduva taotlusega;
3. taotlejat juba abistab ja esindab õigusnõustaja.

Lõigetega 4–11 sätestatakse tasuta õigusabi osutamise kord rahvusvahelise kaitse menetlusele järgneva halduskohtumenetluse korral ja **lõikega 12** sätestatakse sellele järgnev kohtukaebõigus. Selleks et eelnevalt selgitatud eesmärgi saavutada, on loodud mehhanism, kus haldusmenetluses välismaalasele õigusabi andja jätkab välismaalase esindamist ka halduskohtumenetluses kuni lõpliku otsuseni ja vajaduse korral ka Riigikohtu menetluses.

Seetõttu on **lõikega 4** sätestatud, et PPA määratud välismaalase esindaja rahvusvahelise kaitse menetluses jätkab õigusabi osutamist halduskohtumenetluses. **Lõigetega 5 ja 6** on lahendatud olukord, kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei vajanud haldusmenetluse faasis õigusabi ja esindamist või PPA keeldus talle õigusabi andmisest määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 lõike 3 punktide a, b või c alusel, kuid taotluse suhtes on tehtud keelduv otsus ning taotleja vajab selle suhtes kaebuse esitamiseks ja halduskohtu menetluses osalemiseks õigusabi. Seega sätestatakse lõikega 5, et sellisel juhul määrab PPA välismaalasele esindaja nii nagu menetluse alguses ning lõikega 6 täpsustatakse, et PPA ei tee seda juhul, kui esineb määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 lõikes 3 nimetatud asjaolu või sama määruse artikli 17 lõike 2 punktides a, c ja d nimetatud asjaolu.

Viidatud sätte kohaselt ei pea liikmesriigid edasikaebemenetluses tasuta õigusabi ja esindamist pakkuma kolmel juhul. Täpsemalt siis, kui leitakse, et oma rahalise olukorra avalikustanud taotlejal on piisavalt vahendeid, et võimaldada õigusabi ja esindamist tema enda kulul; kui leitakse, et edasikaebusel ei ole ilmseid eduvõimalusi või see on kuritarvitav või kui edasikaebus või läbivaatamistaotlus on jõudnud riigisisese õigusega ette nähtud teise või edasisse edasikaebestmesse, kaasa arvatud uuesti ärakuulamise ja edasikaebuse uuesti läbivaatamise korral ja ka siis, kui taotlejat juba abistab või esindab õigusnõustaja.

Täiendavalt reguleeritakse **lõikega 7** olukord, kui juba antud õigusabi on vaja samadel lõikega 6 nimetatud alustel lõpetada. Seetõttu sätestatakse, et halduskohtul on võimalus PPA määratud õigusabi andmine lõpetada kaebuse menetlusse võtmise otsustamisel, kui esineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 artikli 17 lõikes 2 sätestatud tingimus. Samuti täpsustatakse, et kohus määrab õigusabi osutamisega kaasnenud kulud hüvitamisele määruse (EL) 2024/1348 artikli 19 lõike 5 alusel ja korras. Nimetatud sätte kohaselt võivad liikmesriigid taotlejalt nõuda seoses õigusabi ja esindamise pakkumisega kantud kulude osalist või täielikku hüvitamist juhul, kui taotleja rahaline olukord menetluse ajal oluliselt paraneb või kui otsus pakkuda tasuta õigusabi ja esindamist tehti taotleja esitatud valeandmete põhjal. Selleks teavitab taotleja pädevaid asutusi viivitamata kõigist olulistest muutustest oma finantsseisundis.

Lõikega 8 sätestatakse tasuta õigusabi lõppemine. Selle kohaselt antakse tasuta õigusabi kuni lõpliku otsuse tegemiseni, st halduskohtu otsuse tegemiseni. Tasuta õigusabi välismaalase kinnipidamise vaidlustamiseks antakse senikaua, kui välismaalast peetakse kinni käesolevas seaduses sätestatud alusel.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 17 lõikega 3 on sätestatud, et kui otsuse mitte võimaldada tasuta õigusabi ja esindamist teeb asutus, mis ei ole kohus, tuues põhjuseks, et edasikaebusel ei leita olevat ilmseid eduvõimalusi või seda peetakse kuritarvitavaks, on taotlejal õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, et kohtus selline otsus vaidlustada. Selleks on taotlejal õigus taotleda tasuta õigusabi ja esindamist. Nimetatud sätte rakendamiseks sätestatakse **lõikega 9**, et PPA otsuse peale, millega keelduti tasuta õigusabi andmisest määruse (EL) 2024/1348 artikli 17 lõike 2 punktis b sätestatud alusel, võib halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse kümne päeva jooksul otsuse teatavakstegemise päevast arvates. Nimetatud kaebuse esitamise tähtaega määrates on aluseks võetud, et kaebuse esitamise tähtajaks rahvusvahelise kaitse piirimenetluses on 5 päeva ja tavalises menetluses on 14 päeva. Kuna õigusabi andmisest keeldumise asjaolud ei ole võrreldes rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise asjaoludega nii nüansirohked ja kaalukad, siis on otstarbekas sätestada edasikaebuse esitamise tähtajaks mõnevõrra lühem tähtaeg kui 14 päeva. Seetõttu on valitud tähtajaks 10 päeva. Eespool selgitatud põhjustel sätestatakse **lõikega 10**, et halduskohtu määruse peale, millega jäeti esitatud kaebus rahuldamata, keelduti tasuta õigusabi andmisest või lõpetati tasuta õigusabi andmine, ei saa omakorda esitada määruskaebust.

Kuna riigi õigusabi kõrvale luuakse uus tasuta õigusteenuse pakkumise süsteem, siis sätestatakse **lõikega 11**, et samaaegselt ei pakuta riigi õigusabi § 15 lõikes 2 nimetatud menetlustes ja otsuste vaidlustamiseks, vältimaks olukorda, kus välismaalasel tekib õigus taotleda ja saada õigusabi ning esindamist korraga kahe mehhanismi alusel.

Lõikega 12 sätestatakse erandina lõikest 11, et kui välismaalane soovib otsust vaidlustada Riigikohtus ja teda tasuta õigusabi korras esindav isik ei vasta halduskohtumenetluse seadustiku § 35 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele, on tal õigus esitada riigi õigusabi seaduses sätestatud korras taotlus riigi õigusabi saamiseks. Kuna rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud kaitse andmisest keelduva otsuse edasikaebamise korral kohaldatakse nn hüplevat kassatsiooni, siis tuleb tagada välismaalase tegelik ligipääs Riigikohtu menetlusele, mistõttu võib olla vajalik rakendada ka riigi õigusabi olukorras, kus tema esindaja ei vasta Riigikohtus esindamise nõuetele.

§ 17. Taotleja esindaja menetluses

Nagu eespool selgitatud, siis on õigusabi ja esinduse ulatust kajastatud mitte ainult määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 8 ja artiklites 15–19, vaid ka artiklites 12 (taotluse sisu käsitlev vestlus), artiklis 13 (isiklikele vestlustele esitatavad nõuded), artiklis 14 (isikliku vestluse aruanne ja salvestis), artiklis 22 (alaealiste suhtes kehtivad tagatised), artiklis 23 (eritagatised saatjata alaealisele), artiklis 33 (saatjata alaealiste taotlused), artiklis 36 (taotlusi käsitlevad otsused), artiklis 40 (taotluste sõnaselge tagasivõtmine), artiklis 67 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile), määruse (EL) 2024/1351 artiklis 21 (õigus õigusnõustamisele) jm. Esindaja ülesandeid on selgitatud ka saatjata laste eestkostet ja esindamist kajastavates seletuskirja osades. Seetõttu sätestatakse õigusselguse tagamiseks **lõikega 1**, et PPA määratud õigusabi andjal ja esindajal on kõik EL-i rahvusvahelise kaitse õigustikus sätestatud õigused ja kohustused.

Lõikega 2 täpsustatakse, et isiklikul vestlusel on taotleja esindajal õigus esitada küsimusi ja teha märkusi vestluse lõpus. Esindaja rolli kohta vestluse käigus on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 13 lõike 4 kohaselt sätestatud, et õigusnõustaja on vestluse juures kohal ja lõike 13 kohaselt võib ta taotlejat abistada, kuid sama lõike viimase lause kohaselt võivad liikmesriigid oma õiguses sätestada, et kui õigusnõustaja osaleb isiklikus vestluses, võib ta sekkuda üksnes isikliku vestluse lõpus. Ka sama määruse artikli 23 lõike 8 kohaselt võivad

esindaja ja õigusnõustaja saatjata alaealise taotleja isiklikul vestlusel esitada küsimusi või teha märkusi vestluse läbiviija kehtestatud raamistikus. Seetõttu luuakse kord, mille kohaselt esindaja aitab küll taotlejal vestluseks valmistuda ning teavitada taotlejat vestluse eesmärgist ja võimalikest tagajärgedest ning olla seega taotlejale igati toeks, kuid isikliku vestluse ajal ei ole esindajal õigust rääkida taotleja eest ega esitada küsimusi või teha märkusi. Küsimuste esitamine ja märkuste tegemine on lubatud üksnes menetluse lõpus, kui vestlust korraldab PPA töötaja selleks märku annab. Selline kord on vajalik, et anda taotlejale tegelik võimalus isiklikult ja oma sõnadega kõikidest menetlusega seotud olulistest asjaoludest teada anda ning neid põhjendada.

Isiklik vestlus on tulemusliku ja õiglase varjupaigamenetluse oluline osa. Vestlus on rahvusvahelise kaitse taotluste menetluse üks kaalukamaid menetlustoiminguid. Eriti arvestades asjaolu, et põgenikult ei saa eeldada temaga seotud asjaolude tõendamist ning otsused rahvusvahelise kaitse vajaduse kohta tehakse põhistatud tõenäosuse pinnalt ja muu hulgas arvestades hinnangut taotleja üldisele usutavusele. Seega on eriti oluline, et taotlejale tuleb anda tegelik võimalus isiklikult esitada PPA-le kõik talle kättesaadavad andmed, mis taotlust põhjendavad või on menetluste jaoks olulised. Sellise vestluse korraldamisel tuleb juhendada määrustes (EL) 2024/1348, 2024/1351 ja 2024/1347 sätestatust ning EUAA kehtestatud juhistest. Muu hulgas peab taotlejat abistama tõlk ning taotlejale tuleb anda piisavalt aega vestluseks valmistumiseks ja nõupidamiseks oma õigusnõustajaga. Vestluse ajal peab taotlejal olema võimalus saada õigusnõustaja abi, vestluse ajal tuleb tagada asjakohane privaatsus ja konfidentsiaalsus ning vestlust peavad korraldama ainult vastava koolituse saanud ja pädevad töötajad. Vestluse käigus tuleb eelkõige arvestada lapse parimate huvidega, taotleja erivajaduste ja -tagatistega ning sealhulgas arvestada soo, soo identiteedi või seksuaalse sättumuse alusel toimunud tagakiusamise juhtumitega. Vestlus tuleb salvestada ning selle kohta tuleb koostada aruanne või protokoll ning nii salvestis kui ka üleskirjutus tuleb teha taotlejatele ja esindajale võimalikult kiiresti kättesaadavaks. Kirjeldatud nõuded kehtivad nii taotluse lubatavuse kui ka taotluse sisu puudutava isikliku vestluse kohta.

7. jagu „Taotleja õigused ja kohustused“

§ 18. Taotleja õigused

Paragrahvidega 18 ja 19 sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kataloog, mis hõlmab viiteid EL-i varjupaiga õigustikus kehtestatud õigustele ning sätestab täiendavad vajalikud täpsustused, eelkõige PS-i ja teiste seaduste alusel sätestatud õiguste kohaldamise kohta.

Paragrahvi 18 lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatakse õigused ja vabadused, mis tulenevad PS-ist, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, EL-i õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest.

Lõikega 2 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse menetluses on taotlejal määruuses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ja, kui see on asjakohane, määruuses (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) sätestatud õigused.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 8 järgi tuleb taotlejale anda tegelik võimalus esitada taotlus ja kõik talle kättesaadavad andmed, mis taotlust põhjendavad või on menetluste jaoks olulised. Selleks peab taotlejal, välja arvatud harvadel erandjuhtudel, olema õigus olla ära kuulatud isikliku vestluse kaudu, milles käsitletakse vastavalt kas tema taotluse lubatavust või sisu. Taotlejale tuleb anda teavet menetluse tähtaegade ja etappide kohta, samuti tema õiguste

ja kohustuste ning nende täitmata jätmise tagajärgede kohta. Taotlejal on õigus tasuta individuaalsele õigusnõustamisele taotluse esitamiseks ning õigusabile ja esindamisele menetluse kõigis etappides. Taotlejal on õigus saada menetleva asutuse otsus kooskõlas sama määruse artikliga 36. Isikliku vestluse õiguse tagamiseks peab taotlejat abistama tõlk, kui see on asjakohase suhtlemise jaoks vajalik, ja taotlejale tuleb anda võimalus esitada oma taotluse kohta igakülgsed selgitused. Taotlejale tuleb anda piisavalt aega valmistumiseks ja nõupidamiseks oma õigus- või muu nõustajaga, kellel on vastavalt liikmesriigi seadustele õigus või luba anda õigusnõu, või isikuga, kellele on õigusnõustamine ülesandeks tehtud. Vestluse ajal peab taotlejale võimaldama õigusnõustaja abi. Isiklik vestlus peab toimuma tingimustes, mis tagavad asjakohase privaatsuse ja konfidentsiaalsuse, ning seda peavad läbi viima vastava koolituse saanud ja pädevad töötajad. Kui taotluse sisu käsitlev vestlus jäetakse ära, et tagada rahvusvahelisele kaitsele kiire juurdepääs, ei tohi see piirata kohustust kontrollida, kas taotleja vastab määru (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) sätestatud tingimustele pagulasseisundi saamiseks, enne kui kontrollitakse, kas taotleja vastab täiendava kaitse seisundi saamise tingimustele. Kuna isiklik vestlus on oluline osa taotluse läbivaatamisest, tuleb vestlus salvestada ning anda taotlejatele, nende esindajatele ja nende õigusnõustajatele juurdepääs aruandele või selle vestluse protokollile võimalikult kiiresti pärast vestlust ning igal juhul aegsasti enne seda, kui menetlev ametiasutus teeb otsuse. Samuti on taotlejal muu hulgas õigus võimalikult kiiresti ja enne taotluse esitamise tähtaega võtta ühendust UNHCR-iga.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklite 20–23 kohaselt on selleks, et tagada vastutava liikmesriigi määramise menetluste järgimine ja vältida tulemusliku kohaldamise takistusi, eelkõige selleks, et ära hoida kolmanda riigi kodanike ja kodakondsuseta inimeste põgenemist või nende ebaseaduslikku liikmesriikide vahelist liikumist, on kehtestatud menetluse raames taotlejale selged kohustused, millest tuleb teda ka aegsasti nõuetekohaselt teavitada. Kui taotleja jätab nimetatud õiguslikud kohustused täitmata, peavad olema taotlejale kehtestatud asjakohased ja proportsionaalsed menetluslikud tagajärjed ning asjakohased ja proportsionaalsed tagajärjed seoses tema vastuvõtutingimustega. Liikmesriigid peavad võtma arvesse taotleja individuaalset olukorda, hinnates tema kohustuste täitmist ja tema koostööd pädevate asutustega. Kooskõlas põhiõiguste hartaga peab liikmesriik, kus selline taotleja viibib, igal juhul tagama, et selle taotleja otsesed materiaalsed vajadused on kaetud. Selleks et hõlbustada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramist, tuleb korraldada taotlejaga isiklik vestlus, välja arvatud juhul, kui taotleja on põgenenud, ei ole vestlusele ilmunud ilma mõjuva põhjuseta või kui taotleja esitatud teave on vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks piisav. Selleks et tagada taotlejalt kogu asjakohase teabe kogumine, et määrata õigesti kindlaks vastutav liikmesriik, peab vestluse ärajätmise korral andma taotlejale võimaluse esitada kogu täiendav teave, sealhulgas igakülgselt põhjendatud põhjused, miks ametiasutus peaks kaaluma isikliku vestluse läbiviimist.

Niipea kui rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavaldus on registreeritud, tuleb taotlejat teavitada eelkõige määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohaldamisest, asjaolust, et tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriigi kindlaksmääramine põhineb objektiivsetel kriteeriumidel, õigustest ja kohustustest, mis tal käesoleva määruse alusel on, ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest. Selleks et tagada taotlejate põhiõiguste ning era- ja perekonnaelu austamine, lapse õigused ning kaitse üleandmisest tuleneva ebainimliku ja alandava kohtlemise eest, peab taotlejatel olema õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, mis piirdub nende õigustega, kooskõlas eelkõige põhiõiguste harta artikliga 47 ja Euroopa Liidu Kohtu asjakohase kohtupraktikaga. Kokkuvõtlikult on sama määruse alusel taotlejal õigus teabele, õigusnõustamisele, isiklikule vestlusele ja menetluslikule eritagatisele ning vastuvõtu erivajaduse arvestamisele.

Lõikega 3 sätestatakse lisaks lõikele 2 direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) ülevõtmiseks, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus 1) saada esimesel võimalusel, kuid hiljemalt kolm päeva pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamist kirjalikult EUAA vormil ja vajaduse korral suuliselt või visuaalselt ning keeles või viisil, mida ta mõistab, teavet oma õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas teavet õigusabi, vastuvõtutingimustega seotud abi, teavet andvate organisatsioonide, rahvusvahelise kaitse menetluse ajakava ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta; 2) viibida Eestis kuni rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhtudel; 3) saada vastuvõtutingimustega seotud abi, eelkõige juurdepääsu tervishoiuteenustele, tööturule ja haridusele käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras; 4) saada tuge, lähtudes tema erivajadusest; 5) suhelda pereliikmete, õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning UNHCR-iga; 6) saada vajaduse korral ohvriabiteenust ohvriabi seaduses sätestatud korras; 7) saada riigi õigusabi enda esindamiseks käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras; 8) Eestis töötada, kui kuue kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimisest arvates ei ole temast sõltumatul põhjusel tema taotluse kohta tehtud otsust, välja arvatud juhul, kui taotluse sisulist läbivaatamist on määruse (EL) 2024/1348 artikli 42 lõike 1 punktide a–f alusel kiirendatud. Sel juhul ei anta taotlejale juurdepääsu tööturule ning varem antud juurdepääsuvõimalus võetakse ära

Lõike 3 punktiga 1 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 5. Selleks et taotlejad oleksid oma õigustest ja kohustustest teadlikud, peab direktiivi kohaselt taotlejat vastuvõtutingimustest teavitama kirjalikult või vajaduse korral suuliselt või visuaalsel kujul. Selline teave tuleb esitada võimalikult kiiresti ja varakult, ning see peab hõlmama vastuvõtutingimusi, millele taotlejatel, sealhulgas erivajadustega taotlejatel, on õigus. See hõlmab teavet, mis puudutab tööõigusi ja kohustusi, olukordi, mille puhul võidakse materiaalseid vastuvõtutingimusi piirata mõne geograafilise piirkonnaga või kohaldada neid ainult teatavas kohas, ning tagajärgi, mis kaasnevad nende piirangute või kitsenduste eiramisega ja põgenemisega, ning olukordi, mille puhul on võimalik kohaldada kinnipidamist, edasikaebamis- ja läbivaatamisvõimalusi ning õigusabi ja esindamise võimalusi. Eelkõige peab teavitama taotlejaid vastuvõtutingimustest, millele neil ei ole õigust üheski muus liikmesriigis kui see, kus nad on kohustatud viibima. Eesti ei ole enam kohustatud andma kõnealust teavet siis, kui seda pole enam tarvis selleks, et taotleja saaks kasutada direktiivis sätestatud õigusi või täita selles sätestatud kohustusi või kui taotleja ei ole enam pädevatele asutustele kättesaadav või on selle liikmesriigi territooriumilt põgenenud. Varjupaigaamet annab välja vastuvõtutingimusi käsitleva standardteabe vormi, mis tuleb taotlejale esitada võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme päeva jooksul alates taotluse esitamise soovi avaldamisest või taotluse registreerimise tähtaja jooksul. Selleks et tagada kooskõla menetlustagatisega, mis võimaldab võtta ühendust õigusabi andvate organisatsioonide või isikurühmadega, tuleb jagada teavet ka selliste organisatsioonide ja isikurühmade kohta.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 5 lõike 1 teise lõigu kohaselt tuleb taotlejale anda teave vastuvõtu kohta võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme päeva jooksul pärast taotluse esitamise soovi avaldamist või määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ette nähtud palve registreerimise tähtaja jooksul. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soov avaldatuks, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, sealhulgas saatjata alaealine, väljendab isiklikult sama määruse artikli 4 lõigetes 1 ja 2 osutatud pädevale asutusele soovi saada liikmesriigilt rahvusvahelist kaitset. Sama määruse artikli 27 lõikes 3 on sätestatud, et kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soov avaldatakse asutusele, kellele on usaldatud rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmise ülesanne ja kes ei vastuta taotluste registreerimise eest, teatab see asutus sellest taotluste registreerimise eest vastutavale asutusele viivitamata ja hiljemalt kolme tööpäeva jooksul alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisest. Taotluste

registreerimise eest vastutav asutus registreerib taotluse võimalikult kiiresti ja hiljemalt viie päeva jooksul alates sellest, kui ta on teabe kätte saanud. Kuna sooviavalduse saab esitada ainult PPA-le, kes on ühtlasi menetlev asutus, siis tuleb EUAA vormil teave vastuvõtutingimuste kohta taotlejale anda võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme tööpäeva jooksul.

Lõike 3 punkti 2 alusel tuleb teavitada taotlejat tema õigusest viibida Eestis kuni rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhtudel. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkti 8 alusel on sätestatud lõpliku otsuse termin, milleks on otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel pagulasseisund või täiendava kaitse seisund, sealhulgas taotluse suhtes selle mittelubatavuse tõttu tehtud keelduv otsus või taotluse suhtes selle kaudselt või sõnaselgelt tagasivõtmise tõttu tehtud keelduv otsus, mille suhtes ei kohaldata enam õiguskaitsevahendit sama määruse V peatüki raames või mis on riigisisese õiguse kohaselt muutunud lõplikuks, olenemata sellest, kas taotlejal on õigus jääda käesoleva määruse kohaselt liikmesriigi territooriumile. Näitena olukordade kohta, millal taotlejal ei ole automaatset õigust riigis viibida saab tuua rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja korduva taotluse menetluse erisused, mis on sätestatud eelnõu paragrahvis 17.

Lõike 3 punktidega 3 ja 4 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 16, artikkel 17, artikkel 18 ja artikli 19 lõige 2 ning sätestatakse, et taotlejal on õigus saada vastuvõtutingimustega seotud abi, eelkõige juurdepääsu tervishoiuteenustele, tööturule ja haridusele käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunkti 37, artikli 2 punkti 14, artikli 19 lõike 2 ja artikli 22 kohaselt peab erivajadustega isikute vastuvõtmine olema riiklike ametiasutuste esmane eesmärk, et tagada selliste isikute vastuvõtmisel spetsiaalselt nende vastuvõtu erivajaduse arvesse võtmine. Liikmesriigid peavad võimaluse korral samuti tagama, et majutuse pakkumisel ennetatakse ründeid ja vägivalda, sealhulgas seksuaalset, soo-, rassi- või usupõhist vägivalda. Usupõhine vägivald hõlmab ka vägivalda selliste inimeste vastu, kellel ei ole usulisi veendumusi või kes on oma usust lahti öelnud. Vastuvõtu erivajadustega taotlejaks tuleb lugeda rahvusvahelise kaitse taotleja, kes vajab samas direktiivis sätestatud õiguste kasutamiseks ja selles sätestatud kohustuste täitmiseks spetsiaalseid tingimusi või tagatise. Liikmesriigid peavad tagama, et materiaalsed vastuvõtutingimused on taotlejatele kättesaadavad alates hetkest, mil nad kooskõlas määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 26 avaldavad soovi esitada rahvusvahelise kaitse taotlus. Samuti peab tagama, et materiaalsed vastuvõtutingimused ja sama direktiivi artikli 22 kohaselt saadud tervishoiuteenused võimaldavad taotlejatele piisava elatustaseme, mis tagab neile toimetuleku, kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist ning tagab nende põhiõiguste hartas sätestatud õigused. Samuti tuleb tagada, et piisav elatustase vastab vastuvõtu erivajadusega taotlejate eriolukorrale ning kinnipeetud isikute olukorrale.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikliga 17 on sätestatud, et taotlejatel on pärast tööturule juurdepääsu saamist samad õigused, mis Eesti kodanikel. Töötutingimused peavad hõlmama vähemalt palka ja töölt vabastamist, töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid, tööaega, puhkust ja puhkepäevi, võttes arvesse kehtivaid kollektiivlepinguid. Juhul kui taotlejal tekib VRKS-is sätestatud tingimustel õigus Eestis töötada, ei kohaldata talle eelnimetatud töötutingimustes võrreldes Eesti kodanikega kitsendavaid tingimusi.

Lõike 3 punktiga 5 võetakse üle sama direktiivi artikli 5 lõike 1 kolmas lõik, mille kohaselt tuleb taotlejale tagada teabe andmine organisatsioonide või isikurühmade kohta, kes annavad konkreetset õigusabi ja kes taotlejaid esindavad, sealhulgas teavet organisatsioonide või isikurühmade kohta, kes annavad seda abi ja esindavad taotlejaid tasuta, ning organisatsioonide

kohta, kes võivad anda neile abi või teavet seoses olemasolevate vastuvõtutingimustega, kaasa arvatud tervishoiuga.

Lõike 3 punktiga 6 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikkel 24 (vastuvõtu erivajadusega taotlejad) ja artikkel 28 (piinamise või vägivalla ohvrid), mistõttu sätestatakse, et taotlejal on õigus saada vajaduse korral ohvriabiteenust ohvriabi seaduses sätestatud alusel ja korras. Sama direktiivi artikli 24 punktidega h, j ja k on sätestatud, et suure tõenäosusega on vastuvõtu erivajadusega ka inimkaubanduse ohvrid, traumajärgse stressiga inimesed ja need isikud, keda on piinatud või vägistatud või kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, näiteks soolise vägivalla või naiste suguelundite moonutamise ohvrid, alaealisena või muul moel sunniviisiliselt abiellunud isikud või seksuaalsel, soolisel, rassistlikul või usulisel ajendil toime pandud vägivalla ohvrid. Direktiivi artikli 28 kohaselt tuleb tagada, et isikud, kes on langenud inimkaubanduse, piinamise või vägistamise ohvriks või kelle suhtes on kasutatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, sealhulgas soolistel, rassistlikel või usulistel ajenditel, saavad sellise vägivalla põhjustatud kahjude ravimiseks vajalikku meditsiinilist ja psühholoogilist ravi ning hooldust, sealhulgas vajaduse korral rehabilitatsiooniteenuseid ja nõustamist. Nendele isikutele pakutakse vajaduse korral sama direktiivi artikli 25 lõike 2 punkti c kohaselt suulist tölget. Juurdepääs sellisele ravile ja hooldusele tagatakse niipea kui võimalik pärast kõnealuste isikute vajaduste kindlakstegemist. Ohvriabi seaduses on sätestatud riikliku ohvriabi organisatsioonilised ja õiguslikud alused ning rahastamise ja järelevalve tingimused ja korraldus. Ohvriabi seaduse eesmärk on säilitada või taastada kuriteo, vägivalla või kriisijuhtumi tõttu kahjustatud füüsiliste isikute toimetulekuvõime ja turvatunne ning ennetada vägivalla kordumist ohvriabi korras pakutavate teenuste ja hüvitiste kaudu. Ohvriabi seaduse § 14 alusel korraldab ohvriabi Sotsiaalkindlustusamet, kes teeb koostööd teiste riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega ning füüsiliste ja juriidiliste isikutega. Seega on otstarbekas, et rahvusvahelise kaitse taotlejatest ohvrite abistamisel lähtutakse samuti ohvriabi seadusest.

Lõike 3 punktiga 7 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 29 lõige 2, mille kohaselt tuleb kaebuse kohtulikuks läbivaatamiseks tagada võimalus saada tasuta õigusabi ja esindamist, et tagada tõhus juurdepääsõiguse kaitsele. Selline õigusabi ja esindamine hõlmab edasikaebuse või läbivaatamise taotluse ettevalmistamist, sealhulgas vähemalt vajalike menetlusdokumentide ettevalmistamist ja õigusasutustes taotleja nimel asja arutamisel osalemist. Oluline on märkida, et täiendavalt kohaldatakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) õigusabi ja esindamist puudutavaid sätteid, sealhulgas artikli 8 lõike 2 punkti c, millega on sätestatud, et taotlejal on õigus saada tasuta õigusnõustamist individuaalse taotluse esitamiseks ning õigusabi ja esindamist menetluse kõigis etappides sama määruse peatüki III jao alusel ning kooskõlas artiklitega 15, 16, 17, 18 ja 19.

Lõike 3 punktiga 8 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 17 lõige 1. Samuti on oluline märkida, et töötamise keeldu kohaldatakse ainult nende rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes, kelle Eestis viibimise õiguslik alus on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus, ning ei kohaldata taotlejate suhtes, kes viibivad Eestis elamisloa alusel ja kellel on sooviavalduse esitamise ajal õigus töötada. Kui taotluse esitab välismaalane, kes viibib Eestis elamisloa alusel (näiteks *sur plus* olukorras) ning kellel on õigus töötada, siis võib ta katkematult töötamist jätkata ning Sotsiaalkindlustusametil puudub kohustus korraldada sellele välismaalasele rahvusvahelise kaitse menetluse ajal tasuta majutust ja muid sellega kaasnevat teenuseid. Sama punktiga võetakse üle ka direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 17 lõike 1 teine lause, mille alusel kehtestatakse erand eespool selgitatud töötamise õiguse automaatsest kehtima hakkamisest, kui taotlejast sõltumatul põhjusel ei ole PPA kuue kuu jooksul otsust teinud. Erandi korras ei anta taotlejale töötamise luba juhul, kui taotluse sisulist läbivaatamist on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 42 lõike 1 punktide a–f

alusel kiirendatud. Sellisel juhul ei anta taotlejale juurdepääsu tööturule ning varem antud juurdepääsuvõimalus tööturule võetakse ära.

Lõikega 4 reguleeritakse, et kui seaduses ei sätestata teisiti, tagatakse taotleja õigused rahvusvahelise kaitse menetluses või korraldab nende tagamise PPA. Nimetatud sättega selgitatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejate menetsustoimingutega seotud õiguste tagamise eest vastutab PPA, kuid sellega ei piirata PPA õigust kaasata taotleja õiguste tagamisel teiste pädevate valdkondade eksperte. Samuti ei piirata hariduse, õigusteenuse, vastuvõtu ja teiste valdkondade eest vastutavate asutuste kohustust, õigust ja pädevust oma valdkondade piires taotlejate õiguste tagamisel.

§ 19. Taotleja õigus viibida Eestis

Paragrahviga 19 piiritletakse õigusselguse tagamiseks rahvusvahelise kaitse taotleja Eestis viibimise õigus haldusmenetluse ja kohtumenetluse ajal.

Lõike 1 kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus viibida Eestis kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni. Tegemist ei ole muudatusega. Muudetud on sätte asukohta. Nimetatud õigus tugineb määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punktidele 8 ja 13 ning artikli 68 lõikele 2, määruse (EL) 2024/1351 artikli 2 punktidele 3–5, mille alusel kogumis on välismaalasel, kellel puudub muu Eestisse sisenemise ja Eestis viibimise alus, kuid kes on esitanud vormivaba sooviavalduse rahvusvahelise kaitse saamiseks ja kes ei kuulu taustakontrolli ega rahvusvahelise kaitse piirimenetluse subjektide hulka, õigus Eestis viibida seni, kuni tema rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes ei ole lõplikku otsust langetatud. Lõpliku otsuse definitsioon on sätestatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 lõikega 8.

Lõikega 2 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejal ei ole õigust lõpliku otsuse tegemiseni viibida Eestis, kui tema taotluse kohta on tehtud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 nimetatud otsus.

Viidatud artikli 68 lõike 3 kohaselt ei ole taotlejal ja isikutel, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, sama artikli lõike 2 kohast riigis viibimise õigust, kui pädev asutus, st PPA, on teinud ühe järgmistest otsustest:

- keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle põhjendamatususe või ilmselge põhjendamatususe tõttu, kui otsuse tegemise ajal toimub taotleja puhul kiirendatud läbivaatamine vastavalt sama määruse artikli 42 lõikele 1 või 3 või kohaldatakse taotleja suhtes piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine;
- keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes sellesama määruse artikli 38 lõike 1 punktide a, d või e või artikli 38 lõike 2 kohase mittelubatavuse tõttu, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust;
- keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu;
- keelduv otsus, mis tehakse korduva taotluse suhtes selle põhjendamatususe või ilmselge põhjendamatususe tõttu, või
- otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta vastavalt määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 14 lõike 1 punktidele b, d või e ning artikli 19 lõike 1 punktile b.

Lõikega 3 luuakse õigusselgus viibimise õiguse osas olukorras, kui rahvusvahelise kaitse saaja suhtes on alatatud rahvusvahelise kaitse äravõtmise ja elamisloa kehtetuks tunnistamine kaitse lõppemise tõttu ning kaitse saaja on taotlenud elamisluba VMS-i alusel enne rahvusvahelise

kaitse lõppemise tõttu rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuse tegemist, siis on tal õigus Eestis viibida välismaalaste seaduses sätestatud alusel tehtud elamisloa taotluse kohta tehtud otsuseni. Selline korraldus on vajalik määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) kehtestatud kaitse äravõtmise rakendamiseks. Sama määruse põhjenduspunkti 63 kohaselt ei takista liikmesriigid pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi lõppemise korral menetleva ametiasutuse tehtud seisundi äravõtmise otsus isikut taotlemast elamisluba muudel kui rahvusvahelise kaitse andmise eelduseks olevatel alustel ega jäämast seaduspäraselt selle liikmesriigi territooriumile muudel alustel, eriti kui tal on kehtiv pikaajaline liidu elamisluba.

Lõigete 4 ja 5 kohaselt on välismaalasel, kelle kohta on tehtud eespool nimetatud otsus, õigus riigis viibida, kuni on möödunud otsuse vaidlustamise tähtaeg või kuni kohus on lahendanud tema taotluse jääda lõpliku otsuse tegemiseni Eestisse. Nimetatud täpsustus on vajalik, et välismaalast, kelle suhtes on küll juba tehtud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduv otsus ja koos sellega Eestist lahkumise ettekirjutus, ning selle otsuse kohaselt puudub sellel taotlejal automaatne õigus jätkata riigis viibimist kuni lõpliku otsuse tegemiseni, kuid kes on viibimise jätkamise loa taotluse halduskohtule esitanud, ei saadeta Eestist välja või tagasi enne, kui kohus on teinud otsuse selle välismaalase riigis viibimise õiguse kohta. Kui sellises olukorras olev välismaalane ei ole kohtult lõpliku otsuse tegemiseni Eestis viibimise luba taotlenud, siis võib selle välismaalase Eestist välja või tagasi saata ka enne, kui otsus muutub lõplikuks. Seda mõistagi vaid olukorras kui kohus ei ole sellist riigis viibimise õigust välismaalasele andnud *ex officio* korras.

Lõikega 6 sätestatakse, et kuni lõpliku otsuse tegemiseni lahendab Eestis viibimise õiguse taotlemise asja, olukorras, kus sellist automaatset õigust välismaalasel ei ole, lahendab kohus sama määrusega, millega võetakse kaebus menetlusse. Reeglina on taotlejal automaatne õigus kuni lõpliku otsuseni Eestis viibida ja tagasisaatmisotsuse toime peatatakse automaatselt seniks, kuni taotlejal või isikul, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, on õigus riiki jääda või tal lubatakse sinna jääda. Kuid nimetatud automaatsest viibimise õiguse reeglist on sätestatud ka erandid. Need erandlikud juhtumid on nimetatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 ja selgitatud lõike 2 juures. Seega, kokkuvõtlikult ei ole taotlejal riigis viibimise õigust, kui PPA on teinud otsuse ühel järgmistest alustest:

1. keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle põhjendamatuse või ilmselge põhjendamatuse tõttu, kui kohaldati kiirendatud menetlust vastavalt sama määruse artikli 42 lõikele 1 või 3 ning kui kohaldati piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine;
2. keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle artikli 38 lõike 1 punkti a, d või e või artikli 38 lõike 2 kohase mittelubatavuse tõttu, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust;
3. keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu;
4. keelduv otsus, mis tehakse korduva taotluse suhtes selle põhjendamatuse või ilmselge põhjendamatuse tõttu;
5. otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta vastavalt määruse (EL) 2024/1347 artikli 14 lõike 1 punktidele b, d või e ning artikli 19 lõike 1 punktile b.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 68 lõike 4 kohaselt on eespool nimetatud juhtudel, kui taotlejal ei ole õigust Eestis olla, kohtul siiski õigus pärast nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude läbivaatamist otsustada, kas taotlejal või isikul, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, tuleks lubada tema taotluse korral jääda liikmesriigi territooriumile, kuni kaebus, mille on esitanud taotleja või isik, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, on lahendatud. Pädeval kohtul võib riigisisese õiguse kohaselt olla õigus teha selles küsimuses otsus *ex officio*. Seega sätestatakse ülaltoodud määruse normide rakendamise eesmärgil, et nimetatud juhtudel teeb kohus määruse selle kohta, kas taotlejal on õigus viibida

Eestis kuni lõpliku otsuse tegemiseni. Nimetatud määrus tuleb teha enne, kui kohus langetab otsuse esitatud kaebuse suhtes.

Seetõttu täpsustatakse õigusselguse eesmärgil **lõikega 7**, et juhul kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei ole kohtule esitanud lõikes 4 nimetatud taotlust viibida Eestis lõpliku otsuseni, siis määruse (EL) 2024/1348 artikli 68 lõike 4 kohaselt on kohtul õigus seda teha ka omal algatusel. Samasugune õigus on kohtul ka olukorras, kui taotleja esitab kaebuse Riigikohtule. Samuti on kohtul võimalik nii välismaalase taotluse alusel kui omaalgatuslikult, anda taotlejale õigus kohtumenetluse lõpuni Eestis viibida koos kaebuse halduskohtu menetlusse võtmise määrusega.

Lõikega 8 täpsustatakse riigis viibimise õigust korduva taotluse puhul. Määrusega (EL) 2024/1348 sätestatakse erinev kord riigis viibimise õiguse suhtes sõltuvalt sellest, mitmenda sama välismaalase esitatud korduva taotlusega on tegemist ja kas tegemist on sellise korduva taotlusega, mis võetakse menetlusse või mitte. Seega, esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse korral, mis esitati üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks, on välismaalasel õigus viibida Eestis seni, kuni PPA on teinud tema taotluse kohta keelduva otsuse. Välismaalase halduskohtule esitatud taotlus Eestis viibimiseks ei peata tema väljasaatmist.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 56 kohaselt võib Eesti teha erandeid õigusest jääda riigi territooriumile korduvate taotluste korral.

Esimese korduva taotluse puhul ei ole isikul (tema suhtes teistkordse) lõpliku otsuse tegemiseni õigust riigis viibida, kui PPA on oma otsuses tuvastanud, et esimene korduv taotlus esitati vaid selleks, et lükata edasi või nurjata väljasaatmiskohustuse täitmine. Kuivõrd rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel tehakse eeskätt järeldus taotluse põhjendatuse, mitte taotluse esitamise motiivide kohta, antakse PPA-le eelnõuga selliseks täiendavaks otsustuseks selge pädevus.

Riigil peab olema võimalus lõpetada rahvusvahelise kaitse menetlus ja täita sellega koos tehtud väljasaatmisotsust. Edaspidi on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus riigis viibida seni, kuni halduskohus on teinud tema esimese taotluse kohta lõpliku otsuse või kuni halduskohus on teinud otsuse tema õiguse kohta Eestis viibida. Kui taotleja esitab uue taotluse ning ta on PPA hinnangul teinud seda ainult väljasaatmise vältimiseks, võib ta Eestis viibida kuni PPA sellekohase otsuse tegemiseni. Seejärel kuulub ta väljasaatmisele ja edasised taotlused väljasaatmist ei peata. Teised ja järgnevad korduvad taotlused ei anna ega pikenda taotleja õigust Eestis viibida.

Lõikega 9 täpsustatakse õigusselguse tagamiseks erandlikud olukorrad, millal rahvusvahelise kaitse taotlejal ei ole EL-i ühtse rahvusvahelise kaitse õigustiku kohaselt õigust Eestisse siseneda ega Eestis viibida. Need olukorrad on taustakontroll määruses (EL) 2024/1356 sätestatud alusel ja korras ning rahvusvahelise kaitse piirimenetlus määruse (EL) 2024/1348 artikli 43 lõikes 1 sätestatud alusel ja korras.

Määrus (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) ei piira selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamist, mis käsitlevad liikmesriigis ebaseaduslikult viibimises kahtlustatavate kolmanda riigi kodanike tuvastamist, et uurida lühikese, kuid mõistliku aja jooksul teavet, mis võimaldab kindlaks teha liikmesriigis viibimise ebaseaduslikkuse või seaduslikkuse. Taustakontrolli tehakse kolmanda riigi kodanikele, kes viibivad välispiiril ja **kes ei vasta sisenemise tingimustele**, kolmanda riigi kodanikele, kes on maabunud pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni ja kes ei vasta sisenemise tingimustele, ning liikmesriikide territooriumil

ebaseaduslikult viibivatele kolmanda riigi kodanikele. Määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artikli 6 kohaselt **ei ole taustakontrolli subjektidel lubatud liikmesriigi territooriumile siseneda**.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 43 lõike 1 kohaselt võib liikmesriik kooskõlas II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega vaadata taotluse läbi rahvusvahelise kaitse piirimenetluses pärast määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) kohaselt läbi viidud taustakontrolli. Kui see on asjakohane ja tingimusel, et **taotlejal ei ole veel luba liikmesriikide territooriumile siseneda**, kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi on avaldanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei vasta määruse (EL) 2016/399 (Schengeni piirieskirjad) artiklis 6 sätestatud tingimustele liikmesriigi territooriumile sisenemise kohta. Piirimenetluse võib läbi viia a) pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamist välispiiril asuvas piiriületuspunktis või transiiditsoonis; b) pärast kinnipidamist seoses välispiiri ebaseadusliku ületamisega; c) pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni liikmesriigi territooriumile saabumise järel ning d) pärast ümberpaigutamist vastavalt määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 67 lõikele 11.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 43 lõike 2 kohaselt ning ilma et see piiraks artikli 51 lõike 2 ja artikli 53 lõike 2 kohaldamist, **ei lubata taotlejatel, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust, liikmesriigi territooriumile siseneda**. Kõik liikmesriikide võetavad meetmed oma territooriumile loata sisenemise ärahoidmiseks peavad olema kooskõlas direktiiviga (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta).

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 45 kohaselt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus vaadata läbi piirimenetlust kohaldades sama määruse artikli 43 lõikes 1 osutatud juhtudel, kui see taotlus vastab mõnele artikli 42 lõike 1 punktides c, f või j osutatud asjaolule. Need asjaolud on järgmised:

- On põhjust arvata, et pärast seda, kui taotlejale on antud täielik võimalus esitada mõjuvaid põhjendusi, on taotleja ametiasutusi tahtlikult eksitanud, esitades valeandmeid või -dokumente või varjates asjakohaseid andmeid või dokumente, eelkõige oma isiku või kodakondsuse kohta, millel oleks võinud olla negatiivne mõju otsusele, või kui on selge alus arvata, et taotleja on isikut tõendava või reisidokumendi pahauskselt hävitanud või sellest vabanenud, et takistada oma isiku või kodakondsuse kindlakstegemist.
- On põhjendatud alus arvata, et taotleja ohustab liikmesriikide riiklikku julgeolekut või avalikku korda või taotleja on vastavalt riigisisesele õigusele välja saadetud mõjuvatel riikliku julgeoleku või avaliku korraga seotud põhjustel.
- Taotleja on sellise kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isikute puhul sellise kolmanda riigi endine alaline elanik, mille puhul on menetleva ametiasutuse tehtud rahvusvahelise kaitse andmise otsuste osakaal kõige uuemate kättesaadavate üleliiduliste keskmiste Eurostati aastaandmete kohaselt 20% või väiksem, välja arvatud juhul, kui menetlev ametiasutus hindab, et asjaomases kolmandas riigis on pärast vastavate Eurostati andmete avaldamist toimunud oluline muutus või et taotleja kuulub isikute kategooriasse, kelle puhul ei saa 20% või väiksemat osakaalu pidada nende kaitsevajadusi esindavaks, võttes muu hulgas arvesse märkimisväärsed erinevusi esimese astme otsuste ja lõplike otsuste vahel.

Lõike 10 kohaselt võib välismaalane eespool kirjeldatud taustakontrolli ja rahvusvahelise kaitse piirimenetluse kohaldamise ajal viibida ainult PPA määratud asukohas. Eelnevalt on selgitatud, et taustakontrolli ja rahvusvahelise kaitse piirimenetluse koha määrab PPA. Samuti on selgitatud, et rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ajal tuleb tagada, et välismaalastele ei anta luba Eessisse siseneda ja seal viibida ega ebaseaduslikult teistesse liikmesriikidesse edasi liikuda. Seetõttu võib selline välismaalane viibida ainult PPA määratud kohas. Piirimenetluse

koha määramine on sätestatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 54 alusel ning selgitatud põhjenduspunktides 58, 65 ja 68.

§ 20. Taotleja kohustused

Paragrahviga 20 sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate kohustuste kataloog, mis hõlmab viiteid Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktidega kehtestatud kohustustele ning sätestab täiendavad vajalikud täpsustused, eelkõige PS-i ja teiste seaduste järgimisele suunatud kohustused, et kaitsta Eesti julgeolekut ja avalikku korda. Juhul, kui Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktidega sätestatu ja seaduses sätestatu vahel on osalised kattuvused, siis sellega ei võeta üle määruse teksti ega täpsustata määruse teksti, vaid õigusselguse tagamise eesmärgil sätestatakse, millise asutuse asukohas või millises korras tuleb taotlejal nimetatud kohustust täita. Näiteks dokumentide ja muude andmete kohustuse juures on sätestatud, et need tuleb esitada PPA-le.

Lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri. Tegemist on väärtusnormiga.

Lõikega 2 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 7 lõiked 6–7 ning artikkel 15 ning rakendatakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklit 9 ja määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklit 17.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 ja määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohaselt on taotlejal kokkuvõtlikult ning üldistatult järgmised kohustused:

- esitada sooviavaldus rahvusvahelise kaitse saamiseks liikmesriigis, mis on sätestatud määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 17 lõigetes 1 ja 2, ehk liikmesriigis, kuhu siseneti esimesena, või liikmesriigis, kus taotlejale on väljastatud riigis seaduslikku viibimist tõendav dokument või viisa;
- teha pädeva asutusega täielikku koostööd, sealhulgas esitada võimalikult kiiresti vajalikud andmed ja dokumendid; esitada isikut tõendav dokument või selgitused selle puudumise kohta; teavitada kõikidest elukoha, aadressi, telefoninumbri ja e-posti aadressi muudatustest; anda biomeetrilised andmed; jääda kättesaadavaks kogu menetluse vältel ning jääda vastutava liikmesriigi territooriumile kooskõlas määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 17 lõikega 4;
- nõustuda võtma oma viimases elukohas või viimasel aadressil, telefoni või e-posti teel, mille ta on pädevatele asutustele teatanud, vastu kõik pädevate asutuste saadetud teatised, eelkõige juhul, kui taotleja esitab taotluse kooskõlas artikliga 28;
- täita kohustust anda endast pädevatele asutustele teada kindlaksmääratud ajal või mõistlike ajavahemike tagant või jääda liikmesriigi territooriumil selleks määratud piirkonda vastavalt direktiivile (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta), nagu on ette näinud liikmesriik, kus tal on kohalolekukohustus vastavalt määrusele (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta);
- kui see on asjakohane ja põhjendatud, siis lubada asjade läbivaatust.

Lisaks sätestatakse kolm täiendavat kohustust direktiivi kohaseks ülevõtmiseks.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 7 lõigete 6 ja 7 kohaselt nõuavad liikmesriigid taotlejatelt, et nad teataksid pädevatele ametiasutustele oma kehtiva aadressi, telefoninumbri, mille kaudu nad on kättesaadavad, ning võimaluse korral e-posti aadressi.

Samuti nõuavad liikmesriigid, et taotlejad teataksid pädevatele ametiasutustele võimalikult kiiresti oma aadressi, telefoninumbri või e-posti aadressi muutumisest. Majutuskeskusesse paigutamise otsustust ei pea tegema haldusotsusega. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 punktiga c on sätestatud samuti kohustus anda teavet kõikide muutuste kohta, mis puudutavad tema elukohta, aadressi, telefoninumbrit või e-posti aadressi. Kuna direktiivis sätestatud kohustus on kaetud määrusega, mis on otsekohaldatav, siis ei ole vaja nimetatud kohustust eelnõus sätestada. Kaetud ei ole aga teavitamine perekonnaseisu muutmisest või lapse sünnist. Kuna perekonna ühtsuse tagamine ja laste parimate huvide kaitsmine on oluline asjaolu rahvusvahelise kaitse menetluses ning vastuvõtu korraldamisel, siis on vaja taotlejatele sätestada ka täiendav kohustus sellistest elu muutustest PPA-d teavitada.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikliga 15 on sätestatud, et liikmesriigid võivad rahvatervisega seotud põhjustel nõuda taotlejalt tervisekontrolli läbimist. Põhjenduspunkti 46 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et taotlejad saavad vajalikke tervishoiuteenuseid, mida osutavad kas üldarstid või vajaduse korral eriarstid. Vajalikud tervishoiuteenused peaksid olema piisava kvaliteediga ja hõlmama vähemalt vältimatut abi ning haiguste, sealhulgas raskete vaimsete häirete põhiravi ning seksuaal- ja reproduktiivtervishoiu teenuseid, mis on vältimatult vajalikud raske füüsilise seisundi parandamiseks. Selleks et arvestada rahvatervise probleeme haiguste ennetamisel ja kaitsta taotlejate tervist, peaks taotlejate jaoks tervishoiuteenuste kättesaadavus hõlmama ka ennetavaid tegevusi, näiteks vaksineerimine. Liikmesriikidel peaks olema samuti võimalik rahvatervisega seotud põhjustel nõuda, et taotlejad läbiksid tervisekontrolli. Tervisekontrolli tulemused ei tohiks mõjutada rahvusvahelise kaitse taotluste hindamist, mis tuleks kooskõlas määrusega (EL) 2024/1348 alati teha objektiivselt, erapooletult ning iga isiku kohta eraldi. Kokkuvõtlikult on EL-i rahvusvahelise kaitse menetluse ja vastuvõtu raames vajalik korraldada taotleja tervisekontroll rahvatervise eesmärkidel ning võib korraldada tervise hindamise vastuvõtu erivajaduse või menetlusliku eritagatise vajaduse hindamiseks või tagakiusu asjaolude kindlakstegemiseks. Viimased kaks on sätestatud määruses ning eeldavad taotleja nõusolekut, mistõttu tuleb üle võtta tervisekontrolli läbimise kohustus rahvatervise eesmärkidel. Rahvatervishoiu seaduse § 3 alusel on rahvastiku tervis kindla territooriumi elanike või eri rahvastikurühmade tervise seisund ning tervis on inimese füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund.

Kolmas täiendav kohustus on nende liikumisvabaduse piirangute või kinnipidamise alternatiivide järgimine, mis on konkreetset selle taotleja suhtes PPA haldusaktiga kehtestatud. Nimetatud meetmed on sätestatud eelnõu § 60 lõikega 2 ja § 67 lõikega 2. Ka direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunktis 20 on selgitatud, et kui on oht, et taotleja võib põgeneda, või kui on vaja tagada, et taotleja liikumisvabadusele seatud piirangutest peetaks kinni, võivad liikmesriigid kohustada taotlejat endast kindlaksmääratud ajal või mõistlike ajavahemike järel pädevatele asutustele teada andma, ilma et see mõjutaks ebaproportsionaalselt taotleja vastuvõtu alaseid õigusi. Täiendavalt on oluline märkida, et määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 18 kohaselt ei ole liikmesriigil kohustust pakkuda direktiivi 2024/1346 artiklite 17–20 kohast vastuvõttu, kui taotleja, keda on tagajärgedest teavitatud, siiski lahkub ebaseaduslikult temale määratud majutuskohast ning liigub loata teise liikmesriiki.

Lõikega 3 sätestatakse, et lõike 2 punktides 3 ja 4 sätestatud kaasaaitamiskohustus laieneb rahvusvahelise kaitse menetluses ka rahvusvahelise kaitse taotleja esindajale, kui esindajal on teavet või dokumente, mis aitavad kaasa rahvusvahelise kaitse taotleja isiku ja tema kodakondsuse tuvastamisele, isikusamasuse kontrollimisele või taotlemise asjaolude selgitamisele.

Lõikega 4 sätestatakse, et kui rahvusvahelise kaitse taotlejal oli ajal, kui ta kasutas käesolevas seaduses sätestatud vastuvõtutingimustega seotud abi, välja arvatud vältimatu abi osutamine, piisavalt rahalisi vahendeid nimetatud teenuste eest tasumiseks, on ta kohustatud vastavad kulutused hüvitama. Antud lähenemine on koosõlas kehtiva sotsiaalseadustiku üldosa seadusega. Selle kohaselt seisneb sotsiaalkaitse tagamise põhimõtte asjaolus, et isikul on endal esmane vastutus teda ohustavate sotsiaalsete riskidega toimetulemisel. Samas tuleb arvestada, et igal Eestis viibival isikul on seaduses sätestatud alustel õigus saada vältimatut abi.

Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 19 lõiked 5 ja 6. Selleks et piirata vastuvõtusüsteemi võimalikku kuritarvitamist, peaks liikmesriikidel olema võimalus võimaldada materiaalseid vastuvõtutingimusi üksnes sel määral, mil taotlejatel ei ole piisavaid vahendeid piisava elatustaseme saavutamiseks. Liikmesriikidel peaks olema õigus nõuda piisavaid vahendeid omavate taotlejatelt, et nad kataksid materiaalsete vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuste kulud täielikult või osaliselt või hüvitaksid need, sealhulgas rahaliste tagatiste kaudu. Seda, et taotlejal on toimetulekuks piisavalt vahendeid, võib eeldada näiteks juhul, kui ta on mõistliku ajavahemiku jooksul töötanud. Taotleja vahendite hindamisel ja taotlejalt materiaalsete vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuse kulude täieliku või osalise kandmise nõudmisel peaksid liikmesriigid järgima proportsionaalsuse põhimõtet ning arvestama taotleja konkreetset olukorda ja vajadust austada tema väärikust või isikupuutumast, sealhulgas taotleja vastuvõtu erivajadusi. Taotlejatelt ei tohiks nõuda vajalike tervishoiuteenuste kulude osalist ega täielikku kandmist, kui liikmesriikide kodanikele osutatakse tervishoiuteenuseid tasuta. Taotlejatelt ei tohiks nõuda, et nad võtaksid vastuvõtutingimuste eest tasumiseks laenu.

Samuti luuakse lõikega 4 volitusnorm Sotsiaalministeeriumile, mille kohaselt kehtestatakse ministri määrusega rahvusvahelise kaitse taotleja vastuvõtutingimustega seotud abi hüvitamise kord.

Lõikega 5 sätestatakse, et taotlejal ei ole rahvusvahelise kaitse menetluse ajal lubatud Eestis töötada ega Eestis ettevõtlusega tegeleda, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhul. Töötamise või ettevõtlusega tegelemise keelu rikkumise korral kohaldatakse VMS-is sätestatud vastutust. Lõikega 5 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 17 lõige 1. Paragrahvi 18 lõikes 5 sätestatud rahvusvahelise kaitse menetluse ajal, mis kestab kiirendatud menetluse korral kuni kolm kuud ja tavapärase menetluse korral kuni kuus kuud, kohaldatakse töötamise ja ettevõtlusega tegelemise keeldu ainult nendele kaitse taotlejatele, kelle Eestis seadusliku viibimise aluseks on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ning kellel ei olnud sooviavalduse esitamise ajal õigust Eestis viibida ja töötada. Nendele välismaalastele, kes viibivad Eestis VMS-is sätestatud alustel ja kellel on õigus Eestis töötada, lõikes 5 sätestatud keeldu ei kohaldata ning nad võivad töötamist katkematult jätkata.

8. jagu „Vastuvõtu erivajaduse, menetlusliku eritagatise vajaduse ja alaealise taotleja vajaduse hindamine ning arvestamine“

Kaheksanda jaoga sätestatakse menetlusliku eritagatise vajaduse, vastuvõtu erivajaduse ning alaealiste taotlejate menetlusega seonduvalt taotlejate erivajaduse hindamine ja arvestamine, taotleja teovõime ja tema vanuse määramine ning alaealise taotleja menetluse olulised põhimõtted ja kord vastavalt määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatule ja direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ülevõtmise eesmärgil.

§ 21. Taotleja vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise vajaduse hindamine ning arvestamine

Lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse menetluses, materiaalsete vastuvõtutingimuste korraldamisel, liikumisvabaduse alternatiivide ja kinnipidamise alternatiivide kohaldamisel ja taotleja kinnipidamisel arvestatakse vastuvõtu erivajadusega taotleja ja menetluslikku eritagatisti vajava taotleja eriolukorda ning sellest tulenevaid vajadusi. Nimetatud säte on vajalik direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkti 14, artikli 7 lõike 3, artikli 9 lõike 4, artikli 10 lõike 3, artikli 13, artikli 16 lõike 1 teise lõigu, artikli 19 lõike 2 teise lõigu ja lõike 6, artikli 20 lõigete 1, 3 ja 10, artikli 22 lõike 3, artikli 23 lõike 4 ning sama direktiivi IV peatükis „Sätted vastuvõtu erivajadusega taotlejate kohta“ sätestatu ülevõtmiseks ja määrase (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) IV jao rakendamiseks.

Vastuvõtu korraldamisel on oluline märgata taotleja vastuvõtu erivajadust varakult, et tagada selle asjakohane arvestamine majutuse pakkumisel ja muude toimingute teostamisel. Menetlusliku eritagatise vajaduse puhul on samuti oluline, et PPA märkab erivajadust võimalikult vara ja tagab, et kõik taotleja kohalolu või taotlejaga suhtlemist eeldavad menetlustoimingud vastavad taotleja võimetele ning arvestavad taotleja võimalikke eripärasid menetluses osalemisel. Tagada tuleb näiteks vajalikud puhkepausid ja võtta erisusi arvesse ütluste hindamisel ning vajaduse korral kaasata menetlustoimingusse täiendavad taotlejat toetavad osapooled.

Taotleja paigutamisel majutuskeskusesse on oluline arvestada võimalikke erivajadusest tulenevaid liikumispäringuid, sealhulgas taotleja edasisel toetamisel ja suunamisel igapäevaelus. Majutuskeskuses on vaja ennetada võimalikku vägivalda, sealhulgas seksuaalset, soo-, rassi- või usupõhist diskrimineerimist. Usupõhine vägivald hõlmab ka vägivalda selliste inimeste vastu, kellel ei ole usulisi veendumusi või kes on oma usust lahti öelnud. Arvestada tuleb laste erivajadust, eriti pidades silmas lapse õigust haridusele ja tervishoiuteenuste kättesaadavust. Vastuvõtutingimusi on vaja kohandada alaealiste eriolukorra ja nende vastuvõtu erivajaduse järgi, sõltumata sellest, kas nad on saatjata või koos perekonnaga, võttes nõuetekohaselt arvesse nende turvalisust, sealhulgas kaitset seksuaalse ja soopõhise vägivalla eest, füüsilist ja emotsionaalset heaolu, ning võimaldades vastuvõtutingimusi viisil, mis soodustaks alaealiste üldist arengut. Muu hulgas tuleb arvestada seksuaalset või soolist vägivalda kogenud taotlejate, eelkõige naiste erivajadust, sealhulgas nii, et rahvusvahelise kaitse menetluse eri etappides tagatakse tervishoiuteenuse, õigusabi ja sobiva traumanõustamise ja psühhosotsiaalse toe kättesaadavus.

Lõikega 2 sätestatakse, et vastuvõtu erivajadusega ja menetluslikku eritagatist vajav taotleja on eelkõige alaealine, saatjata alaealine, puudega inimene, eakas inimene, rase, alaealise lapsega üksikvanem, inimkaubanduse ohver, raske haigusega isik, psüühika- või käitumishäirega isik ning piinamise või vägistamise ohver või isik, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda või isik, kes kuulub seksuaalse sättumuse või soolise kuuluvuse tõttu vähemusrühma. Nimetatud sättega luuakse kõikehõlmav näidisloetelu ning võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkti 14, artikkel 24 ja rakendatakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkti 14 ning artikli 20 lõiget 1. Seetõttu on avatud näitliku loetelu loomisel arvestatud nii menetlusliku eritagatise kui ka vastuvõtu erivajadusega taotlejate kategooriaid.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 24 kohaselt kuuluvad suurema tõenäosusega vastuvõtu erivajadusega taotlejate hulka alaealised; saatjata alaealised; puuetega inimesed; eakad; rasedad; lesbid, geid, biseksuaalid, trans- ja intersoolised inimesed; alaealiste lastega üksikvanemad; inimkaubanduse ohvrid; raske haigusega inimesed; vaimse tervise probleemidega, sealhulgas traumajärgse stressiga inimesed; inimesed, keda on piinatud või vägistatud või kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, näiteks soolise vägivalla või naiste suguelundite moonutamise ohvrid, alaealisena

või muul moel sunniviisiliselt abiellunud isikud või seksuaalsel, soolisel, rassistlikul või usulisel ajendil toime pandud vägivalla ohvrid.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkti 14 alusel on menetluslikku eritagatist vajav taotleja isik, kelle võime kasutada määruses sätestatud õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi on piiratud tema individuaalse olukorra, näiteks mõne haavatavuse tõttu. Sama määruse artikli 20 lõike 4 kohaselt võivad taotlejad menetluslikku eritagatist vajada muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, puude, raske füüsilise või vaimse haiguse või häire tõttu, sealhulgas juhul, kui need on tingitud kogetud piinamisest, vägistamisest või muust jõhkrast psühholoogilisest, füüsilisest, seksuaalsest või soopõhisest vägivallast.

Lõike 3 kohaselt loetakse taotleja vastuvõtu erivajadusega või menetluslikku eritagatist vajavaks taotlejaks, kui PPA või muu haldusorgan on tema erivajadused või eritagatiste vajaduse tuvastanud. Sellisel juhul kohaldatakse taotlejale määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) menetlusliku eritagatise ja käesolevas seaduses vastuvõtu erivajaduse kohta sätestatud erisusi ning talle võimaldatakse tema erivajadustele vastav tugi.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) kohaselt võivad teatud taotlejad vajada menetluslikku eritagatist, muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, puude, raske füüsilise või vaimse haiguse või häire tõttu, sealhulgas juhul, kui need on tingitud kogetud piinamisest, vägistamisest või muust jõhkrast psühholoogilisest, füüsilisest, seksuaalsest või soopõhisest vägivallast.

Sama määruse artikli 20 lõike 1 kohaselt hindavad pädevad asutused individuaalselt, kas taotleja vajab menetluslikku eritagatist, kasutades vajaduse korral tõlgi abi. Selle hindamise võib ühendada olemasolevate riigisise menetlustega või direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artiklis 25 osutatud hindamisega ning seda ei pea läbi viima haldusmenetlusena. Taotleja nõusolekul võidakse hinnang kättesaadavaks teha ja hindamistulemused võidakse esitada menetlevale ametiasutusele, kui see on riigisise õiguse kohaselt nõutav. Sama direktiivi artikliga 25 on sätestatud, et artikli 24 tulemuslikuks rakendamiseks hindavad liikmesriigid pärast rahvusvahelise kaitse taotluse saamist võimalikult kiiresti individuaalselt ja vajaduse korral suulist tõlget kasutades, kas taotlejal on vastuvõtu erivajadus. Nimetatud hindamine võidakse integreerida olemasolevatesse riigisisestesse menetlustesse või määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 20 osutatud hindamisse. Hindamist alustatakse vastuvõtu erivajaduse kindlaksmääramisest, tuginedes nähtavatele füüsilistele tunnustele või taotleja ütlustele või käitumisele või, kui see on asjakohane, taotleja vanemate või esindaja ütlustele. Hindamine viiakse lõpule 30 päeva jooksul alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisest või juhul, kui see on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 20 osutatud hindamisse integreeritud, selles määruses kindlaksmääratud tähtaja jooksul ning sellise hindamise alusel kindlaks tehtud vastuvõtu erivajadust võetakse arvesse. Kui vastuvõtu erivajadus ilmneb rahvusvahelise kaitse menetluse hilisemas etapis, hindavad liikmesriigid seda ja võtavad seda arvesse.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 25 ülevõtmiseks ja määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 20 rakendamiseks on vajalik sätestada, et PPA-l on pädevus integreeritult otsustada rahvusvahelise kaitse taotleja menetlusliku eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse üle. Nimetatud hindamine, mis muu hulgas vajaduse korral hõlmab lapse vanuse määramist, tuleb igal juhul lõpule viia hiljemalt 30 päeva jooksul ning uute asjaolude ilmnemisel tuleb menetlusliku eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse hindamine uuesti üle vaadata. Ka uute asjaolude ilmnemisel ei saa eritagatise või erivajaduse kohta otsuse tegemine kesta kauem kui 30 päeva uute asjaolude ilmnemisest arvates.

Lõikega 4 sätestatakse, et taotleja vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise hindamisel tuginetakse eelkõige nähtavatele füüsilistele tunnustele või taotleja ütlustele või käitumisele või, kui see on asjakohane, taotleja vanemate või esindaja ütlustele. Lõikega 4 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 25 lõike 1 kolmas lõige. Nimetatud sõnastus ei välista, et taotlejal on erivajaduse või eritagatise vajaduse hindamiseks võimalik esitada näiteks puudetõend, epikriis või tervisetõend, kuid selliste tõendite olemasolu ei saa taotlejalt eeldada ega nende esitamist nõuda.

Lõikega 5 sätestatakse, et vajaduse korral ja taotleja nõusolekul kaasatakse erivajadust tuvastama pädev haldusorgan või ekspert. Erivajadus tuvastatakse võimalikult kiiresti pärast taotluse saamist, kuid hiljemalt 30 päeva jooksul alates mistahes viisil esitatud soovivaaldusest rahvusvahelise kaitse saamiseks. Nimetatud sättega võetakse üle eespool esitatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ja direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) sätted. Eelkõige võetakse üle sama direktiivi artikli 25 lõike 2 punkt c, mille kohaselt eelneva nõusoleku alusel suunavad vastuvõtu erivajadust hindavad töötajad taotlejad nende psühholoogilise ja füüsilise seisundi täiendavaks hindamiseks sobiva arsti või psühholoogi juurde, kui tundub, et taotleja vaimne või füüsiline tervis võib mõjutada tema vajadusi vastuvõtmisel. Seda tehakse eeldusel, et taotleja on sellega nõus. Läbivaatuse tulemusi võetakse arvesse taotleja vastuvõtmisel ja talle eritoe pakkumisel.

Seetõttu sätestatakse lõike 5 kohaselt, et SKA ja PPA ning nende kaasatud asutused, kes peavad muu hulgas tagama vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise hindamise, võivad selleks kaasata ka muid pädevaid asutusi ja spetsialiste. Näiteks võivad juhtumist tulenevalt kaasatud asutusteks olla Eesti Kohutueksperitiisi Instituut, meditsiinasutused, lastekaitse asutused, sotsiaalhoolekande asutused, haridusasutused jms. Nimetatud spetsialistid peab efektiivselt kaasama viisil, mis ei sea ohtu 30-päevalist tähtaega. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 25 lõike 1 neljandas lõigus sätestatu tähtajast kinnipidamine ei võta ära ega vähenda kohustust arvestada taotleja vastuvõtu erivajadust ja menetluslikku eritagatist, kui selline vajadus tekib hiljem, menetluse hilisemas etapis. Vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise vajadustele vastavat tuge tuleb pakkuda kogu rahvusvahelise kaitse menetluse ning vastuvõtu korraldamise kestel.

Lõikega 6 sätestatakse, et PPA fikseerib taotleja vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise kirjalikult ning määrab taotlejale antavad vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise. PPA arvestab lõikes 4 nimetatud teise haldusorgani või eksperdi hinnangut. Kui taotleja ei ole nõus, et erivajaduse tuvastab teine haldusorgan või ekspert, kuid see on hinnangu andmiseks vältimatult vajalik, võib PPA otsustada, et isikut ei loeta vastuvõtu erivajadusega või menetluslikku eritagatist vajavaks taotlejaks. Lõikega 6 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 25 lõike 2 punkt b. Sama direktiivi sama artikli lõike 3 kohaselt ei pea lõike 1 esimeses lõigus osutatud hindamist läbi viima haldusmenetlusena. Seetõttu ei ole sellist kohtustust seaduses sätestatud. Seega, vastuvõtu erivajaduse või eritagatise vajaduse kohta ei ole vaja vormistada haldusotsust. Kirjalik fikseerimine võib toimuda näiteks kontroll-lehele järelduse ja hinnangu märkimisena ning peab olema piisavalt täpne, et taotlejaga kokku puutuvad ametnikud saaksid sellest juhinduda. Näiteks kui PPA ametnik on hindamisel tuvastanud, et taotleja kasutab liikumiseks karke ja on vaegkuulja, siis tuleb see hindamise lehel fikseerida ning näiteks märkida, et inimene vajab liikumisel abi ja kasutab kuuldeaparaati, mistõttu tuleb suhtlemisel sellega arvestada. Sama direktiivi artikli 25 lõikest 3 tulenevalt saab sarnaselt saatjata alaealise vanuse hindamise otsusega erivajaduse või eritagatise vajaduse hinnangut vaidlustada koos rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsusega.

Lõigetega 7 ja 8 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 25 lõike 1 viimase lõik. Nimetatud sätte kohaselt peab tagama, et vastuvõtu erivajadusega inimestele toe andmisel võetakse kogu rahvusvahelise kaitse menetluse jooksul arvesse nende erivajadust ja korraldatakse nende inimeste olukorra asjakohane jälgimine.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 7**, et kõik taotlejaga kokku puutuvad haldusorganid ja isikud jälgivad taotleja vastuvõtu erivajadust ja menetluslikku erivajadust ning arvestavad seda süsteemselt ja individuaalselt kogu rahvusvahelise kaitse menetluse vältel, võttes arvesse ka hilisemas rahvusvahelise kaitse menetluse etapis ilmnenu erilist vajadust.

Lõikega 8 sätestatakse, et PPA edastab teabe taotleja vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise kohta teistele taotlejaga kokku puutuvatele pädevatele haldusorganitele ja isikutele ulatuses, mis on vajalik taotleja erivajaduse arvestamiseks. Kui muu haldusorgan tuvastab taotleja erivajaduse või märkab võimalikule erivajadusele viitavat asjaolu, teavitab ta sellest viivitamata PPA-d. PPA, tuvastades ja teades taotleja vastuvõtu erivajadusest ja menetluslikust eritagatisest, informeerib vastuvõtvat osapoolt koheselt, välistades seeläbi haavatavas olukorras olevale inimesele võimaliku täiendava kahju teket. Nimetatud teabevahetus on seega eluliselt vajalik rahvusvahelise kaitse taotlejale kohase vastuvõtu korraldamiseks ja menetluses osalemiseks vajaliku toe pakkumisel. Teabevahetus toimub eelkõige kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil kas andmekogude põhisel või krüpteeritud e-kirja teel, arvestades isikuandmete kaitse põhimõtteid.

Lõikega 9 sätestatakse, et kõik rahvusvahelise kaitse taotlejatega kokku puutuvad ametnikud ja töötajad vastavad sellistele kompetentsinõuetele, mis võimaldavad neil erivajadust jälgida ja seda arvestada.

Nende inimeste pädevuste arendamisel toetutakse jätkuvalt EUAA pakutavatele juhendmaterjalidele ning temaatilistele koolitustele. Lõikega 9 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 25 lõike 2 punkt a. Selle kohaselt peavad erivajadust hindavad töötajad olema saanud ja saama jätkuvalt koolitust selle kohta, kuidas tuvastada märke, et taotleja on vastuvõtu erivajadusega, ning kuidas kindlaks tehtud juhtudel edasi tegutseda. Samuti peavad artikli 28 lõike 2 kohaselt need töötajad, kes tegelevad inimestega, kes on langenud inimkaubanduse, piinamise või vägistamise ohvriks või kelle suhtes on kasutatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, sealhulgas soolistel, rassistlikel või usulistel ajenditel, olema koolitatud ning saama jätkuvalt asjakohast koolitust selliste inimeste vajaduste ja asjakohase ravi, sealhulgas vajalike rehabilitatsiooniteenuste kohta. Ka määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), muu hulgas artikli 14 lõikega 2 ja artikli 20 lõikega 5 rõhutatakse, et teatud taotlejad võivad vajada menetluslikku eritagatist, muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, puude, raske füüsilise või vaimse haiguse või häire tõttu, sealhulgas juhul, kui need on tingitud kogetud piinamisest, vägistamisest või muust jõhkrast psühholoogilisest, füüsilisest, seksuaalsest või soopõhisest vägivallast. On vaja hinnata, kas iga konkreetne taotleja vajab menetluslikku eritagatist. Pädevate asutuste töötajad, samuti arstid või psühholoogid, kes hindavad menetlusliku eritagatise vajadust, peavad olema asjakohaselt koolitatud, et tuvastada märgid nende taotlejate haavatavusest, kes võivad vajada menetluslikku eritagatist, ning neid vajadusi pärast kindlakstegemist käsitleda.

§ 22. Taotleja teovõime ja tema vanuse määramine

Lõigetes 1–3 sätestatakse muutmatal kujul praegu kehtivad põhimõtted alaealise välismaalase õiguse osas esitada rahvusvahelise kaitse taotlus enda nimel, lapse parimatest huvidest lähtuv

Eesti õiguses sätestatud teovõimest lähtumine ning välismaalase lapsena käsitlemine seni, kuni on põhjust arvata, et ta võib olla noorem kui 18-aastane.

Seega sätestatakse **lõikega 1**, et alaealisel välismaalasel on õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus enda nimel, kui tema teovõimet on laiendatud, või oma vanema, teise täiskasvanud pereliikme, tema eest vastutava täiskasvanu või esindaja kaudu. **Lõikega 2** täpsustatakse, et rahvusvahelise kaitse menetluses ei arvestata alaealise päritoluriigis kehtivat välismaalase päritoluriigi õiguse kohast teovõimelisust, kui see erineb Eesti õiguses sätestatust. **Lõike 3** kohaselt sätestatakse, et kui taotleja vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et ta on alla 18-aastane, käsitatakse teda alaealisena seni, kuni ei ole tõendatud vastupidist. Vastava hinnangu alaealise vanuse kohta teeb PPA.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 32 kohaselt on saatjaga lapsel õigus esitada taotlus enda nimel, kui tal on Eesti õiguse kohaselt õigus- ja teovõime. Kui saatjaga lapsel ei ole Eesti õiguse kohaselt õigus- ja teovõimet, esitab tema nimel taotluse vanem või mõni teine täiskasvanu, näiteks seaduslik hooldaja või lastekaitseteenistus, kes asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt alaealise eest vastutab. Samuti tuleb lapse eest taotluse esitamisenä käsitleda olukorda, kui teovõimeta lapse vanem või muu vastutav inimene esitab enda eest taotluse ja nad on lapsega samas riigis. Samuti on oluliseks põhimõtteks, et saatjaga lapse korral peab nii vastutav täiskasvanu kui ka laps olema isiklikult taotluse esitamisel kohal, välja arvatud erandlikel põhjendatud asjaoludel. Sama määruse artikkel 33 sätestab saatjata laste taotluste esitamise põhimõtted. Sama määruse artikli 33 lõike 1 kohaselt on saatjata alaealisel õigus esitada taotlus enda nimel, kui tal on selleks õigus- ja teovõime. Saatjata alaealist tuleb teavitada Eestis kehtivast õigus- ja teovõime saavutamise vanusest. Kui saatjata alaealisel Eesti õigusaktide alusel teovõimet ei ole, siis esitab tema nimel taotluse esindaja või sama määruse artikli 23 lõike 2 punktis a osutatud isik. Oluline on, et ka sellisel juhul ei ole piiratud saatjata alaealiste õigus saada tasuta õigusabi, nagu on sätestatud sama määruse artiklites 15 ja 16.

Seega peavad alla 18-aastased välismaalased rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimiseks ja esitamiseks tegema seda oma vanema või muu pereliikme või vastutava täiskasvanu või esindaja kaudu. Ainult erandlikel juhtudel, kui lapse teovõimet on laiendatud, on võimalik, et laps esitab rahvusvahelise kaitse ilma vastutava täiskasvanuta, kes viibib taotluse esitamise juures ning esitab taotluse lapse nimel. Igal juhul, nagu ka teiste menetlustoimingute korral, tuleb lähtuda eelkõige lapse vanusest ja küpsusest, arvestada lapse arvamusega ning juhinduda eelkõige lapse huvidest. Samuti tuleb arvestada lapse kultuurilist tausta, sugu, sooidentiteeti, seksuaalset sättumust, tervist, menetluslikku eritagatist ja vastuvõtu erivajadust.

Lõigetega 4–6 sätestatakse saatjata alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja vanuse määramise põhimõtete rakendamine.

Lõikega 4 sätestatakse, et kui PPA-l tekib põhjendatud kahtlus, et taotleja esitatud andmed oma vanuse kohta ei ole õiged, siis hinnatakse taotleja vanust määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 25 sätestatud korras.

Tagamaks, et rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel võetakse nõuetekohaselt arvesse lapse õigusi, tuleb alaealistele tagada konkreetset lapse vajadusi arvestavad menetlustagatised ja vastuvõtu erivajadus. Kui taotleja ütluste alusel on põhjust kahelda, kas taotleja on alaealine või mitte, peaks menetleval ametiasutusel olema võimalik asjaomase isiku vanust hinnata. Kahtlused taotleja vanuse suhtes võivad tekkida siis, kui taotleja väidab end olevat alaealine, aga ka siis, kui ta väidab end olevat täisealine. Võttes arvesse saatjata alaealiste erilist haavatavust, kellel tõenäoliselt ei ole võimalik esitada isikut tõendavaid või muid dokumente,

on eriti oluline tagada tugevad kaitsetagatised selleks, et niisuguste taotlejate suhtes ei kohaldataks ebakorrektseid või põhjendamatuid vanuse hindamise protseduure.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 25 kohaselt tuleb vanuse hindamine igal juhul korraldada nii, et kogu protseduuri vältel võetakse eelkõige arvesse lapse parimaid huve. PPA võib huvide hindamiseks kaasata eri valdkondade spetsialiste.

Vanuse hindamine tuleb korraldada kahes etapis, kui esimene etapp ei anna vanuse osas selgust. Kõigepealt peab toimuma mitut valdkonda hõlmav hindamine, mis võib sisaldada psühhosotsiaalset hindamist ja muid mittemeditiinilisi meetodeid, nagu vestlus, füüsilisel välimusel põhinev visuaalne hindamine või dokumentide hindamine. Selleks et hinnata mitmesuguseid tegureid, nagu füüsilised, psühholoogilised, arengu-, keskkonna- ja kultuuritegurid, peavad sellise hindamise läbi viima vanuse hindamist ja lapse arengut puudutavate eksperditeadmistega spetsialistid, näiteks sotsiaaltöötajad, lastekaitse spetsialistid ja psühholoogid või lastearstid. Kui mitut valdkonda hõlmava hindamise tulemus ei ole kindel, peab menetleval ametiasutusel olema teises etapis võimalik paluda viimase abinõuna meditsiinilist läbivaatust, austades täielikult välismaalase väärikust. Kui võib järgida erinevaid protseduure, tuleb meditsiinilisel läbivaatusel enne invasiivsemate protseduuride alustamist eelistada neid, mis on kõige vähem invasiivsed, võttes vajaduse korral arvesse EUAA juhiseid. Kui pärast vanuse hindamist jäävad tulemused ikka ebaselgeks, peab menetlev ametiasutus, st PPA, eeldama, et taotleja on alaealine.

Täiendavalt on vanuse hindamine ette nähtud ka määruses (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) ja määruses (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta).

Lõike 5 kohaselt võib PPA juhendada teise liikmesriigi pädeva asutuse hinnangust taotleja vanuse kohta. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 33 lõike 7 kohaselt võib liikmesriik tunnustada vanuse hindamist, mille on teinud teised liikmesriigid, kui vanuse hindamine on toimunud kooskõlas liidu õigusega. Sellise tunnustamise vajadus võib näiteks tekkida vastutava liikmesriigi määramise menetluses või ümberpaigutamise või ümberasustamise menetluses. Seetõttu on vajalik selguse huvides sätestada, et PPA võib määrusest sätestatud juhtudel juhendada juba tehtud hinnangust ega pea analüüsi kordama. Selline viis vähendab halduskoormust ja kulusid, ühtlustab EL-i liikmesriikide praktikaid, kiirendab menetlusi ning hoiab ära laste liigse traumeerimise.

Lõike 6 kohaselt saab vanuse kindlaksmääramise hinnangut vaidlustada üksnes koos haldusakti või toiminguga, millega seoses taotleja vanus kindlaks määrati.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 25 lõike 6 kohaselt võib lapse esindaja keeldumist meditsiinilisest uuringust vanuse kindlaksmääramiseks käsitada üksnes ümberlükatava eeldusena, et taotleja ei ole alaealine. Lõike 2 kohaselt tuleb pärast vanuse hindamist püsiva kahtluse korral eeldada, et tegemist on lapsega. Artikli 22 kohaselt arvestab PPA lapse huve kooskõlas direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikliga 26. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) III jagu loetleb ja reguleerib kõik taotlusi käsitlevad otsused ning artikkel 67 sätestab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja loetleb kõik vaidlustatavad otsused. Vanuse määramise otsust sätestatud ei ole. Seega, taotleja vanuse kohta langetatud hinnangut ei vormistata haldusaktina ning seetõttu ei ole see hinnang ka eraldi otsusena vaidlustatav. Vanuse määramist kui toimingut ja PPA otsustust vanuse kohta olukorras, mil vanuse määramise hinnangu järel on jäänud kahtlus, saab vaidlustada ainult koos rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsusega.

§ 23. Alaealine ja saatjata alaealine taotleja

Lõikega 1 jäetakse muutmata kujul kehtima põhimõte, et alaealise rahvusvahelise kaitse menetluses ja tema vastuvõtmisel arvestatakse eelkõige alaealise õigusi ja parimaid huve. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artiklites 13 ja 26 on sätestatud, et lapse parimad huvid on liikmesriikide esmatähtis mure. Lõike 1 eesmärk on lapse õiguste ja parimate huvide tagamise kaalutlus. Tagamaks, et rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel võetakse nõuetekohaselt arvesse lapse õigusi, tuleb alaealistele tagada menetluse eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse arvestamine. Seega on vastuvõtutingimusi vaja kohandada alaealiste eriolukorda ja nende vastuvõtu erivajadust silmas pidades, sõltumata sellest, kas nad on saatjata või koos perekonnaga või muu vastutava täiskasvanuga. Arvestada tuleb, et menetlus ja alaealise vastuvõtt peavad olema lapsele turvalised, arvestades muu hulgas vajadust kaitsta alaealist seksuaalse ja soopõhise vägivalla eest, tagada tema füüsiline ja emotsionaalne heaolu ning pakkudes vastuvõtutingimusi, mis tagaks lapse heaolu ja soodustaks alaealise üldist arengut. Saatjata alaealise õiguste ja parimate huvide kaitseks määratakse saatjata alaealisele esindaja.

Lõikega 2 sätestatakse, et teavet oma õiguste ja kohustuste kohta rahvusvahelise kaitse menetluses, sealhulgas teavet vastuvõtutingimuste kohta antakse saatjata alaealisele eakohasel viisil, mis tagab, et saatjata alaealine saab sellest teabest aru. Saatjata alaealisele antakse nimetatud teave esindaja juuresolekul.

Seega sätestatakse saatjata alaealise taotleja õigus menetlust puudutavale informatsioonile, mis tuleb PPA-l lapsele anda talle turvalises keskkonnas ning sellisel viisil, et see oleks lapsele mõistetav. See tähendab, et PPA annab lapsele vahetult selgitusi igale lapsele eakohasel viisil, arvestades selle lapse vanust ja arengutaset ning muid olulisi asjaolusid. Saatjata alaealise huvide tagamiseks määratakse lapsele esindaja, kes toetab last menetlustoimingute juures ja võtab arvesse alaealise enda seisukohti (vt ka § 14 selgitusi). PPA annab lapsele teavet esindaja juuresolekul. Lõikega 2 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 5 lõigete 1 ja 2 esimene ja teine alajaotis. Nimetatud sätete kohaselt annavad liikmesriigid taotlejatele teavet direktiivis sätestatud vastuvõtutingimuste kohta niipea kui võimalik ja nii aegsasti, et taotlejatel oleks tegelikult võimalik neile ette nähtud õigusi kasutada ning kohustusi täita. Eelkõige annavad liikmesriigid taotlejatele standardteavet vormil, mille töötab välja EUAA. See teave antakse võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme päeva jooksul pärast taotluse esitamise soovi avaldamist või määрусega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ette nähtud palve registreerimise tähtaja jooksul. Samuti tagavad liikmesriigid, et teavet antakse kirjalikult lühidalt, läbipaistval, arusaadaval ja kergesti kättesaadaval kujul, lihtsas ja selges sõnastuses ja keeles, millest taotleja aru saab või peaks kõigi eelduste kohaselt aru saama. Vajaduse korral tuleb seda teavet anda ka suuliselt ja, kui see on asjakohane, visuaalselt, näiteks videote või piktogrammide abil ning see tuleb kohandada taotleja vajadustele. Saatjata alaealise puhul annavad liikmesriigid teavet eakohasel viisil ja viisil, mis tagab et saatjata alaealine sellest aru saab, kasutades asjakohasel juhul spetsiaalselt alaealistele kohandatud teabematerjale. Teave tuleb anda saatjata alaealise esindaja või sellise isiku juuresolekul, kes on sobiv esindama saatjata alaealist ajutiselt kuni esindaja määramiseni.

Lõigetega 3 ja 4 kinnitatakse alaealisele rahvusvahelise kaitse taotlejale õigus haridusele vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatule ning õigus saada ettevalmistavat koolitust ja keeleõpet. Liikmesriigid annavad taotlejate alaealistele lastele ja alaealistele taotlejatele oma kodanikega samasuguse ja sarnastel tingimustel juurdepääsu haridusele seniks, kuni väljasaatmismeedet nende alaealiste või nende vanemate suhtes tegelikult täitmisele ei pöörata. Nende haridus tuleb üldjuhul ühtlustada liikmesriigi kodanike omaga ja see peab olema samal tasemel. Liikmesriigid annavad alaealistele juurdepääsu haridussüsteemile kahe kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esimisest arvates, kui alaealisel on õppimiskohustus. Haridust antakse liikmesriigi üldharidussüsteemi raames arvestusega, et kuni ühe kuu jooksul

võib anda haridust väljaspool üldharidussüsteemi. Liikmesriigid ei tohi keelata juurdepääsu keskharidusele üksnes põhjendusega, et alaealine on jõudnud täisikka. Alaealistele pakutakse ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keelekoolitust, kui see on vajalik, et hõlbustada nende juurdepääsu üldharidussüsteemile ja selles osalemist. Kui juurdepääs üldharidussüsteemile ei ole alaealise konkreetse olukorra tõttu võimalik, tuleb alaealisele pakkuda muid haridusvõimalusi kooskõlas riigisisese õiguse ja tavaga.

Täpsemalt, **lõikega 3** võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 16, mis sätestab laste koolimineku ja hariduse. Sätestatakse, et alaealisel rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus saada juurdepääs haridusele vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud korrale kahe kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest arvates, kui ta on õppimiskohustuslik. Samuti on õigus saada haridusele juurdepääsu tagamiseks ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keeleõpet.

See on vastavuses direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 16 lõigetega 2 ja 3, mille kohaselt on Eestil kohustus anda lapsele juurdepääs haridussüsteemile võimalikult kiiresti ja seda ei tohi edasi lükata rohkem kui kaks kuud (võttes arvesse koolivaheaegu) alates kuupäevast, mil rahvusvahelise kaitse taotlus esitati. Haridust peab andma oma üldharidussüsteemi raames. Sellegipoolest võib ajutiselt, kõige rohkem ühe kuu jooksul, anda haridust väljaspool üldharidussüsteemi. Alaealistele pakutakse ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keelekoolitust, kui see on vajalik, et hõlbustada nende juurdepääsu üldharidussüsteemile ja selles osalemist. Olukorras, kui juurdepääs üldharidussüsteemile ei ole alaealise konkreetse olukorra tõttu võimalik, peab talle pakkuma muid olemasolevaid haridusvõimalusi.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 27 sätestab õpilase kooli vastuvõtu tingimused, mille kohaselt on põhikool kohustatud võtma õpilaseks vastu kõik selleks soovi avaldavad õppimiskohustuslikud isikud, kellele see kool on elukohajärgne kool. Õpilase kooli vastuvõtmise tingimused ja kord on kehtestatud haridus- ja teaduministri määrusega nr 43 „Õpilase kooli vastuvõtmise üldised tingimused ja kord ning koolist väljaarvamise kord“. Nimetatud määruse § 5 lõike 2 kohaselt määratakse õpilane klassi, mis arvestab õpilase vanust ja eelnevalt omandatud haridust. Seda kohaldatakse ka välisriigi õppeasutusest tulnud isiku suhtes, kui ta ei ole varem Eestis õppinud. Kui õpilane vajab individuaalsemat lähenemist, on koolil õigus (PGS § 18) ja kohustus koostada õpilasele individuaalne õppekava, kus võib teha muudatusi või kohandusi õppeajas, -sisus, -protsessis ja -keskkonnas. Toimetuleku- ja hooldusõppel olevat õpilast võib õpetada kooli või klassi õppekeele asemel muus keeles. Rändetaustaga lastele pakub kool lisatuge eesti keele õppes, mis on täiendavalt pearahapõhise toetusena riigieelarvest finantseeritud. Täiendav toetus koolipidajale õpilase kohta on 600 eurot õppeaasta kohta.

Lõike 4 kohaselt tagatakse taotlejatele juurdepääs gümnaasiumiharidusele ka sellisel juhul, kui alaealine on menetluse kestel saanud täisealiseks.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 16 lõike 1 alusel on Eestil kohustus anda taotlejate alaealistele lastele ja alaealistele taotlejatele oma kodanikega samasugustel ja sarnastel tingimustel juurdepääsu haridusele seniks, kuni väljasaatmismeedet nende alaealiste või nende vanemate suhtes tegelikult täitmisele ei pöörata. Arvestada tuleb laste erivajadusi, eriti pidades silmas lapse õigust haridusele ja tervishoiuteenuste kättesaadavust. Alaealistele hariduse andmine tuleb üldjuhul integreerida liikmesriigi enda kodanike omaga ja see peab olema sama kvaliteetne. Liikmesriigid teevad kõik võimaliku tagamaks, et alaealistel on võimalik haridust omandada seni, kuni väljasaatmismeedet nende või nende vanemate suhtes tegelikult täitmisele ei pöörata. Liikmesriigid ei tohi keelata juurdepääsu keskharidusele üksnes

põhjendusega, et alaealine on jõudnud täisikka. Seetõttu on vajalik vastav regulatsioon direktiivi ülevõtmiseks luua.

Lõikega 5 sätestatakse, et saatjata alaealine rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse, suunatakse asendushooldusele või täisealise sugulase juurde. SKA tagab seaduseelnõu § 44 lõike 1 punktides 3–7 nimetatud teenuste osutamise ka juhul, kui saatjata alaealine suunatakse asendushooldusele või täisealise sugulase juurde.

Sellega võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõige 9, mille kohaselt paigutatakse sellised saatjata lapsed, kes on avaldanud soovi esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, alates hetkest, mil nad lubatakse selle liikmesriigi territooriumile, kus nad rahvusvahelise kaitse taotluse esitasid või kus seda taotlust läbi vaadatakse, kuni hetkeni, mil nad on kohustatud vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt lahkuma, täisealise sugulase juurde, kasuperekonda, majutuskeskusesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks, või muudesse alaealistele sobivatesse majutuskohadesse. Samuti on võimalik paigutada 16-aastaseid või sellest vanemaid alaealisi täiskasvanud taotlejate majutuskeskustesse, kui see on artikli 26 lõikes 2 sätestatu kohaselt nende parimates huvides. Võimaluse korral hoitakse õdesid-vendi koos, võttes arvesse lapse huvisid ning eriti tema vanust ja küpsust. Saatjata lapse elukohta muudetakse võimalikult harva.

Lõikega 6 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 lõige 10, millega on sätestatud, et liikmesriigid alustavad saatjata alaealise pereliikmete otsimist võimalikult kiiresti pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist, kasutades selleks vajaduse korral rahvusvaheliste või muude asjaomaste organisatsioonide abi, kaitstes samas tema parimaid huvisid. Kui alaealise või tema lähisugulaste elu või isikupuutumatus võib olla ohus, eriti kui need lähisugulased on jäänud oma päritoluriiki, tuleb tagada, et teavet nende isikute kohta kogutakse, töödeldakse ja levitatakse konfidentsiaalselt, et vältida nende turvalisuse ohustamist. Seetõttu kehtestatakse lõikega 6, et saatjata alaealise perekonnaliikmete otsimist alustab PPA võimalikult kiiresti pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist.

2. peatükk „Rahvusvahelise kaitse menetlus“

1. jagu „Välismaalase isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine“

Paragrahvides 24–33 sätestatakse taotleja ja üleantava välismaalase isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise alused ja kord. Võrreldes kehtiva VRKS-i tekstiga ei ole käesoleva eelnõuga tehtud olulisi muudatusi ning kavandatud regulatsioon on analoogne teiste välismaalaste staatust reguleerivate seadustega. Rahvusvahelise kaitse menetluses tuleb teha kindlaks, kas tegemist on selle isikuga, kes ta eeldatavalt on. Eristada tuleb kahte toimingut:

- 1) isiku esmane tuvastamine, mis tähendab isiku identiteedi loomist riigi jaoks;
- 2) isikusamasuse kontrollimine, mida tehakse esmase isikutuvastamise andmete põhjal.

Esmane vahend isiku tuvastamiseks on isiku füüsiliste omaduste võrdlemine visuaalsel teel tema isikut tõendavasse dokumenti kantud andmetega. Arvestades määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artiklis 14 sätestatud, tuvastatakse isikut ka biomeetriliste andmete alusel, seejuures tehakse päringud andmekogudesse ja tema isikut tõendavasse dokumenti kantud biomeetriliste andmete võrdlemise teel.

Isiku põlvnemise tuvastamiseks ja kontrollimiseks võib kasutada ka DNA-andmeid. Eeskätt ja ka liikmesriikide praktikas on tegu erandliku olukorraga, kus menetleval ametiasutusel võib tekkida kahtlus perekonnaliikmete isikutes ja tuleb võtta meetmeid laste parimate huvide

kaitseks. Võib esineda olukordi, kus Eestisse siseneb alaealiste lastega perekond ning isikute käitumisest, ütlustest või muudest objektiivsetest asjaoludest võib nähtuda, et tegu ei ole faktiliselt perekonnaga. Rahvusvahelise kaitse menetluses puuduvad isikutel sageli isikut tõendavad dokumendid, eriti lastel, kes tuvastatakse nendega koos oleva täiskasvanu ütluste alusel. Samuti võib DNA-andmete vajadus ilmned määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 19 lõike 1 punkti s rakendamiseks. Seega võib olla vajalik viimase abinõuna kasutada taotleja või tema perekonnaliikme põlvnemise tuvastamiseks DNA-andmeid.

Seega sätestatakse §-ga 24 välismaalase isikusamasuse tuvastamine ja kontrollimine, §-ga 25 välismaalase isiku tuvastamine isikut tõendava dokumendi alusel, §-ga 26 välismaalase isiku tuvastamine biomeetriliste andmete alusel, §-ga 27 välismaalase isiku tuvastamine muude andmete põhjal ning §-ga 28 välismaalase isiku põlvnemise tuvastamine DNA-andmete põhjal.

Haldusorgan võib isiku tuvastada või isikusamasust kontrollida käesolevas seaduses nimetatata muude haldusorganile teadaolevate andmete põhjal, sealhulgas varem isiku suhtes läbiviidud menetlustes kogutud või andmekogudes töödeldavate andmete põhjal.

Kuna rahvusvahelise kaitse taotleja on olnud sunnitud koduriigist põgenema tagakiusamise või muu tõsise kahju eest, sageli ootamatult, siis on ta teiste välismaalastega võrreldes haavatavas olukorras ning sellist eluliselt haavatavat olukorda silmas pidades ei pruugi taotlejal olla või enam olla isikut tõendavat dokumenti. Praktika kohaselt satuvad põgenikud sageli ka kuritegelike inimkaubitsejate võrgustike mõju alla, kelle enim kasutatav mõjutusviis põgenike ärakasutamise eesmärgil allutamiseks on muu hulgas reisidokumendi äravõtmine. Kui tavaliselt saab välismaalane pöörduda oma koduriigi ametiasutuste poole, et saada tuge uute isikut tõendavate dokumentide saamisel, siis rahvusvahelise kaitse taotlejal sellist võimalust ei ole. Seetõttu ei saa ka isikut tõendava dokumendi puudumine olla põhjuseks rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemata jätmiseks või rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuse tegemiseks ega ka kiirendatud või piirimenetlusse suunamiseks. Isikut tõendava või reisidokumendi puudumise korral märgib PPA taotluse registreerimisel ja taotluse vastuvõtmisel rahvusvahelise kaitse taotlusele, et rahvusvahelise kaitse taotleja isik on tuvastatud ütluste alusel. Rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimisel ja taotluse vastuvõtmisel lähtutakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklitest 27 ja 28 ning määrusest (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta).

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 punkti b alusel on taotleja kohustatud andma PPA-le selgitusi isikut tõendava dokumendi või reisidokumendi puudumise kohta. Sama määruse artikli 10 lõike 1 alusel on taotlejal õigus menetluse ajal riigis viibida. Artikli 27 lõike 1 punktis b on sätestatud, et juhul, kui taotlejal selline dokument olemas on, registreerib PPA taotleja isikut tõendava või reisidokumendi liigi, numbri ja kehtivusaja ning selle välja andnud riigi andmed, samuti muud dokumendid, mida PPA peab asjakohaseks seoses taotleja isikusamasuse tuvastamise, rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ja vastutava liikmesriigi määramisega. Artikli 28 kohaselt ning seoses määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 4 lõikega 2 on taotlejal kohustus esitada võimalikult kiiresti kõik tema valduses olevad andmed ja dokumendid. PPA võib määrata tähtaja dokumentide ja andmete esitamiseks ning taotleja püüab seda tähtaega järgida. Juhul kui PPA otsustab, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine, taotluse registreerimine ja taotluse esitamine toimuvad samal ajal, on taotlejal lubatud kõik tema valduses olevad ja tema taotluse põhjendamiseks vajalikud andmed ja dokumendid esitada alles isikliku vestluse ajal. Täiendavalt selgitab põhjenduspunkt 75, et kui taotleja esitab arvestatava põhjenduse, ei peaks riiki sisenemisel dokumentide puudumine või võltsitud dokumentide kasutamine iseenesest tähendama, et automaatselt rakendatakse kiirendatud läbivaatamismenetlust või piirimenetlust.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 4 lõike 2 punkti b alapunkti x kohaselt peab taotleja esitama reisidokumendid. Artikli 4 lõike 5 kohaselt on sätestatud, et kui taotleja väidete ühe või mitme teatava asjaolu toetuseks ei ole esitatud dokumentaalseid või muid tõendeid, tuleks teha otsus taotleja kasuks, tingimusel et taotleja on teinud tõsisel jõupingutusi rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjendamiseks, kõik taotleja käsutuses olevad asjaomased andmed on esitatud ning muude asjakohaste andmete puudumise kohta on esitatud rahuldav selgitus, leitakse, et taotleja väited on arusaadavad ja usutavad, ning üldine usaldusväärsus on kindlaks tehtud, võttes arvesse hetke, mil taotleja rahvusvahelist kaitset taotles, ja asjakohasel juhul põhjuseid, miks ta seda varem ei taotlenud.

Ka määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) põhjenduspunktis 5 tõdetakse, et nii pärast kinnipidamist patrull- ja vaatlustegevuse ajal kui ka kontrollide käigus piiripunktides puutuvad piirivalveametnikud sageli kokku kolmanda riigi kodanikega, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset ilma reisidokumentideta. Ka põhjenduspunktides 39 ja 43 selgitatakse, et kuna kolmanda riigi kodanikel, kes peavad läbima taustakontrolli, ei pruugi olla välispiiri seaduslikuks ületamiseks vajalikke isikut tõendavaid ja reisidokumente, tuleks taustakontrolli osana läbi viia isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrolli menetlus. Sama määruse artikli 9 ja artikli 14 lõike 1 kohaselt tuleb välismaalasel esitada isikuandmeid tõendavad dokumendid. Artikli 17 kohaselt esitatakse taustakontrolli kokkuvõttes muu hulgas teave välismaalasega kaasas olnud reisi- või isikut tõendavate dokumentide kohta juhul, kui see on võimalik. Ka määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 17 kohaselt salvestatakse Eurodac-süsteemi isikut tõendava dokumendi liik ja number, välja andnud riigi kolmetäheline kood ja dokumendi kehtivusaeg juhul, kui need inimesel olemas on.

Seega on rahvusvahelise kaitse menetluse korral arvestatud asjaolu, et kaitset taotleval välismaalasel ei pruugi objektiivsetel asjaoludel olla isikut tõendavat või reisidokumenti. Seetõttu on taotlejal kohustus põhjendada dokumentide puudumist ning PPA ei tohi teha taotluse menetlusliigi valimisel ega põhjendatuse osas järeldusi ainuüksi dokumentide puudumise tõttu. Juhul kui rahvusvahelise kaitse taotlejal puudub isikut tõendav dokument, siis tuleb lugeda isik tuvastatuks ütluste alusel ning käsitleda seda vaid ühe ümberlükatava eeldusena teiste seas.

Paragrahvidega 29–33 tehakse tehnilised täpsustused, et VRKS-is säiliks andmekogu ABIS regulatsioon, mis on kehtestatud 14 seaduse⁸² alusel. Täpsustatakse, et andmekogu ABIS eesmärgiga on hõlmatud ka biomeetriliste andmete edastamine Eurodac-süsteemi ja Eurodac-süsteemist saadud biomeetriliste andmete võrdlemine vastavalt määrusele (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta). Eurodac-süsteemi eesmärk on toetada varjupaigasüsteemi, sealhulgas aidata kaasa määruse (EL) 2024/1351 ja määruse (EL) 2024/1350 kohaldamisele; aidata ohjeldada ebaseaduslikku sisserännet liitu ja teisest rännet; aidata kaitsta lapsi, sealhulgas õiguskaitse kontekstis; sätestada tingimused, mille alusel liikmesriikide määratud asutused ja Europoli määratud asutus võivad taotleda biomeetriliste või tähtnumbriliste andmete võrdlemist Eurodac-süsteemis salvestatud andmetega õiguskaitse eesmärgil terroriaktide või muude raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks või uurimiseks; aidata kaasa Eurodac-süsteemis registreeritud isikute õigele tuvastamisele kooskõlas määruse (EL) 2019/818 artikliga 20; toetada määrusega (EL) 2018/1240 loodud Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) eesmarke; toetada määruses (EÜ) nr 767/2008

⁸² Isikut tõendavate dokumentide seadus, isikut tõendavate dokumentide seadus, kaitseväeteenistuse seadus, kodakondsuse seadus, kohtuekspertiisiseadus, konsulaarseadus, kriminaalmenetluse seadustik, politsei ja piirivalve seadus, päästeteenistuse seadus, riigipiiri seadus, vangistuseseadus, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, välismaalaste seadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus ja väärteomenetluse seadustik.

osutatud viisainfosüsteemi (VIS) eesmäärke; toetada tõenditel põhinevat poliitikakujundamist statistika koostamise abil ja aidata rakendada direktiivi 2001/55/EÜ. Paragrahvides 29–33 sätestatud põhjendused on esitatud isikut tõendavate dokumentide seaduse 2021. aastal algatatud eelnõu seletuskirjas.⁸³

§ 29. Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu

Eelnõu §-s 29 sätestatakse andmekogu ABIS üldregulatsioon. Eelnõus sätestatakse andmekogu asutamise eesmärk, andmekogus töödeldavate andmete kategooria, õiguslik alus teiste seaduste alusel kogutud andmete riskasutamiseks isiku tuvastamisel ja isikusamasuse kontrollimisel ning andmevahetuseks Eurodac-süsteemiga.

Eelnõuga kavandatud § 29 kohaselt on andmekogu ABIS elektrooniline andmekogu, mille eesmärk on rahvusvahelise kaitse menetluses võetud biomeetriliste andmete töötlemine isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks ning biomeetriliste andmete edastamiseks Eurodac-süsteemi ja Eurodac-süsteemist saadud biomeetriliste andmete võrdlemiseks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/1358.

Õiguslik alus biomeetriliste andmete töötlemiseks rahvusvahelise kaitse menetluses tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta). Biomeetriliste andmete töötlemine ja Eurodac-süsteemi edastamine on riigile kohustuslik. Andmete päritoluriigil on Eurodac-süsteemi jaoks mõeldud andmeid lubatud kasutada oma riigisiseste õigusnormide alusel loodud andmekogudes. Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkti s alusel on biomeetrilised andmed sõrmejälgede andmed või näokujutise andmed. Punkti q kohaselt on sõrmejälgede andmed kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud sõrmejälgede kohta või latentsed sõrmejäljed. Punkti r kohaselt on näokujutise andmed digitaalne kujutis näost piisava lahutusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatseks biomeetriliseks võrdlemiseks.

Eelnõu § 26 lõike 2 kohaselt on isik kohustatud haldusorgani nõudmisel võimaldama sõrmejälgede ja näokujutise andmete võtmist. Andmed kantakse andmekogusse ABIS. Lõppkasutajale ei ole andmekogu ABIS otsene töövahend, vaid ta saab seda kasutada liidestatud teise andmekogu kaudu. Lõppkasutaja jääb kasutama temale harjumuspärast menetlusinfosüsteemi samal viisil nagu praegu. Andmekogusse ABIS kantakse üksnes biomeetrilised andmed. Andmekogusse ABIS kantud biomeetrilistele andmetele antakse biomeetrilise kande tunnus, mille kaudu on võimalik siduda biomeetrilised andmed konkreetse isikuga menetlusinfosüsteemis.

§ 30. Andmekogu ABIS andmete töötlemine

Eelnõu § 30 loob õigusliku aluse andmete riskasutamiseks andmekogusse ABIS ning lõige 2 sätestab tingimused, millisel juhul võib teiste seaduste alusel kogutud isikuandmeid töödelda isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks rahvusvahelise kaitse menetluses.

Isikuandmete kaitse üldmääruses sisalduv seaduslikkuse nõue tähendab, et isikuandmete töötlemiseks peab alati olema õiguslik alus. Biomeetriliste andmete, mis on isikuandmete eriliigiks isikuandmete kaitse üldmääruse mõttes, töötlemise võimalikud õiguslikud alused on nimetatud isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõikes 2. Õiguslik alus biomeetriliste andmete kogumiseks andmekogusse ABIS on artikli 9 lõike 2 punkt g – töötlemine on vajalik

⁸³ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/fcbecad5-9197-44a0-8f01-5ab4ff43a27c> (vt alates lk 29).

olulise avaliku huviga seotud põhjustel liidu või liikmesriigi õiguse alusel ning on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, austab isikuandmete kaitse õiguse olemust ning tagatud on sobivad ja konkreetsed meetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks.

Nii Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK2 (*õiguskaitseasutuste direktiiv*) (*ELTL* 119, 04.05.2016, lk 89–131), kui ka isikuandmete kaitse üldmäärus reguleerivad olukordi, kui isikuandmeid soovitakse töödelda muul eesmärgil kui see, milleks andmeid algselt koguti. Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamisalasse jäävatele olukordadele tuleb kohaldada üldmääruse artikli 6 lõiget 4. Õiguskaitseasutuste poolt andmete töötlemine algselt erineval eesmärgil on sätestatud direktiivi artikli 4 lõikes 2 ning artiklis 9. Juhul kui õiguskaitseasutuste direktiivi kohaldamisalasse jäävate isikuandmete edasine töötlemine toimub eesmärgil, mis ei ole seotud õiguskaitseasutuste tegevusega, peab töötlemine olema selgelt lubatud Eesti või EL-i õigusega ning sellise töötlemise suhtes tuleb kohaldada isikuandmete kaitse üldmäärust.

Eelnõu näeb ette andmete töötlemise eesmärkidel, mis erinevad andmete kogumise algselt eesmärgist. Kui isikuandmeid töödeldakse eesmärgil, mis pole kooskõlas andmete kogumise algse eesmärgiga, peab selliseks edasiseks töötlemiseks olema iseseisev õiguslik alus. Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt on oluline, et kui liikmesriik annab riskasutuseks õigusliku aluse, peab see õiguslik alus kindlaks määrama isikuandmete töötlemise eesmärgi, vastama avaliku huvi eesmärgile (üldmääruse artikli 23 lõige 1) ja olema proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkt e sätestab, et isikuandmete töötlemine on seaduslik, kui isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduspunktis 50 on välja toodud, et kui töötlemine põhineb liidu või liikmesriigi õigusel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, millega kaitsta eelkõige üldist avalikku huvi pakkuvaid olulisi eesmärke, peaks vastutaval töötlejal olema lubatud isikuandmeid edasi töödelda, olenemata eesmärkidest vastavusest.

Eelnõu § 30 lõike 1 kohaselt võib ITDS-is sätestatud menetlustes isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks töödelda isikut tõendavate dokumentide seaduse, kodakondsuse seaduse, konsulaarseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, vangistuseseaduse, välismaalaste seaduse, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning väärtemenetluse seadustiku alusel andmekogusse ABIS kantud andmeid. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab andmete riskasutamise lubatavusele lisatingimused – lõikes 2 nimetatud seaduste alusel andmekogusse ABIS kantud andmeid võib töödelda isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise eesmärgil üksnes juhul, kui isikut ei ole võimalik tuvastada või tema isikusamasust kontrollida VRKS-i alusel andmekogusse ABIS kantud andmete alusel. Sellisel juhul on teiste seaduste alusel kogutud andmete töötlemine isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks põhjendatud, veendumaks, et isik on see, kes ta väidab end olevat. Näiteks võib isik olla varem kasutanud teist nime ja taotlenud viisat või kasutanud võltsitud dokumente. Andmete riskasutuse õigusliku ja tehnilise võimekuse loomisega tagatakse avalikku korda ja riigi julgeolekut isiku tõsikindla tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise kaudu, mis hõlmab loodava andmekogu üldise eesmärgi.

Andmekogus ABIS lähtutakse biomeetriliste andmete töötlemisel minimaalsuse põhimõttest – andmeid töödeldakse nii vähe, kui võimalik, ja nii palju, kui on vajalik menetluse elluviimise

eesmärgi saavutamiseks. Selleks et senisest tõhusamini tagada julgeolek, sealhulgas vältida topeltidentiteetide tekkimist, ennetada kuritegevust, koguda tõendeid süüteomenetluses ja muude võimalike lisanduvate kasutusalade tõttu, on vaja pidevalt ajakohastada ka isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise lahendusi, sealhulgas elektroonilisi. Tõhus isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine aitab õiguskaitseorganitel kuritegusid lahendada ja aitab seeläbi kaasa karistuspoliitika elluviimisele, avaldades positiivset mõju riigi sisejulgeolekule. Andmete riskasutamisega tagatakse erinevate menetluste raames tõsikindel isikutuvastus, välispiiri turvalisus, ennetatakse illegaalset immigratsiooni ning hõlbustatakse võitlust raske kuritegevuse ja terrorismiga. Nende eesmärkide saavutamiseks peab andmekogu ABIS võimaldama juba hõivatud biomeetriliste andmete alusel isikut tuvastada või tema isikusamasust kontrollida. Isiku tõsikindla tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise suutlikkus on avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides, selle võimaluse saab realiseerida üksnes juhul, kui kord juba hõivatud biomeetriliste andmete kasutamine mõnes teises avalikus menetluses (andmete edasine töötlemine) on selgelt piiritletud, kuid lubatud. Andmekogu ABIS andmete riskasutus on nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalik ja eesmärgiga proportsionaalne.

§ 31. Andmekogu ABIS põhimäärus

Eelnõu § 31 sätestab andmekogu põhimääruse regulatsiooni. Sarnaselt kehtivale regulatsioonile sätestab lõige 1 volitusnormi andmekogu ABIS põhimääruse kehtestamiseks Vabariigi Valitsusele. Lõige 2 sätestab volitusnormi, mida peab põhimääruses kindlasti reguleerima, selleks on:

- andmeandjad ja nendelt saadavad andmed;
- täpsem andmekoosseis;
- andmekogudevaheline andmevahetus;
- vastutava töötleja ülesanded;
- volitatud töötleja ja tema ülesanded;
- andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord;
- andmete täpsemad säilitustähtajad;
- muud korralduslikud küsimused.

§ 32. Andmekogu ABIS vastutav töötleja

Eelnõu § 32 sätestab andmekogu ABIS vastutava töötleja, kelleks on PPA. Andmekogu vastutav töötleja on PPA ka kehtiva regulatsiooni kohaselt ja seda ei ole põhjust seaduse uues redaktsioonis muuta.

§ 33. Andmekogu ABIS andmete säilitamine ja juurdepääsupiirang

Eelnõu § 33 sätestab VRKS-i alusel andmekogusse ABIS kantud andmete säilitustähtaja ja juurdepääsupiirangu andmetele. Lõike 1 kohaselt säilitatakse VRKS-i alusel andmekogusse ABIS kantavaid andmeid kõige kauem 50 aastat. Andmete täpsem säilitustähtaeg kehtestatakse andmekogu põhimääruses. Andmekogu ABIS andmete säilitustähtaeg on ka kehtiva regulatsiooni kohaselt 50 aastat ja seda eelnõuga ei muudeta. Samuti on andmekogusse ABIS VRKS-i alusel kantud andmete säilitustähtaeg 50 aastat⁸⁴. Selleks et andmed oleks võrreldavad, peavad eri õigusaktides sätestatud andmete säilitustähtajad ühtima. Säilitustähtaja kehtestamisel lähtuti riigi julgeolekust ja siseturvalisusest, kuna iga aastaga rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Eestis suureneb. Rahvusvahelise kaitse taotlejatele tehakse põhjalik kontroll Eesti pädevate asutuste poolt ning on äärmiselt oluline tuvastada isikud nii riigipiirile

⁸⁴ Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. aasta määrus nr 125 „[Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimäärus](#)“, § 43.

saabumisel kui ka järgnevate menetluste läbiviimisel. Tuleb arvestada, et kolmandate riikide kodanike kohta, kes Euroopa Liitu ja Eestisse reisivad või siia saabuvad, sealhulgas nii ebaseaduslikult kui ka varjupaigataotlejatena, ei ole Eesti riigil sageli rohkem andmeid kui välismaalaste enda ütlused enda päritolu kohta, samuti nende esitatud dokumendid ja foto ning sõrmejäljed. Tegemist on välismaalaste kategooriaga, kellel on õigus esitada perekonna taasühendamise taotlusi ja korduvaid taotlusi, samuti võivad nad esitada elamisloataotlusi erinevatel alustel. Vältimaks varjupaigasüsteemi kuritarvitamist ja selleks, et tagada kolmandate riikide kodanike ja seotud isikute tuvastamine, arvestades riigi julgeolekut, on oluline isikute kohta kogutud andmeid säilitada piisava aja jooksul. Andmete pikk säilitamine tagab selle, et õiguskaitse- ja julgeolekuasutustel on piisavad võimalused julgeolekuohtude ennetamiseks ja avastamiseks. Sellisel juhul on oluline, et isiku kohta varem kogutud andmed on säilinud.

Lõige 2 näeb ette, et andmekogus ABIS sisalduvad andmed on juurdepääsupiiranguga ning on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Biomeetrilised andmed on juurdepääsupiiranguga teave AvTS § 35 lõike 1 punkti 11 tähenduses. Tromsø konventsiooni⁸⁵ artikli 3 lõike 1 kohaselt võib konventsiooniosaline piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu õigust. Piirangud peavad olema seaduses täpselt sõnastatud, demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja proportsionaalsed piirangu eesmärgiga, milleks kõnesoleval juhul on:

- tagada riigi julgeolek ja riigikaitse ning kaitsta rahvusvahelisi suhteid;
- tagada avalik julgeolek;
- kaitsta eraelu puutumatust ja teisi õigustatud erahuvisid.

Kui lähtuda vaid AvTS-is sätestatud juurdepääsupiirangu alusest, langeb see alus ära maksimaalselt kümne aasta möödumisel.

AvTS § 43⁸ lõike 1 kohaselt on andmekogus töödeldavatele andmetele võimalik seada juurdepääsupiirang seadusega. Seega on õigusselgem lahendus, et see juurdepääsupiirang sätestatakse eriseaduses, vastasel juhul näeb eriseadus ette küll juurdepääsu eritingimused, kuid mitte juurdepääsupiirangut ennast. Kuivõrd andmekogusse ABIS kantakse üksnes eriliiki isikuandmeid, konkreetsel juhul sõrmejäljed ja näokujutis, siis on otstarbekas eelkõige isikuandmete kaitse tagamise eesmärgil sätestada seaduses, et andmekogu on juurdepääsupiiranguga.

2. jagu „Rahvusvahelise kaitse menetlus“

§ 34. Rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine

Paragrahvi 34 lõigetega 1, 5, 6 ja 7 ning §-ga 3 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 3 lõiked 1–2.

Lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlusena käsitatakse välismaalase mistahes viisil ja mistahes kohas Eestis esitatud sooviavaldust enda pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soov avaldatuks, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, sealhulgas saatjata alaealine välismaalane, väljendab isiklikult sama määruse artikli 4 lõigetes 1 ja 2 osutatud pädevale asutusele soovi saada liikmesriigilt rahvusvahelist kaitset. Eestis on selleks asutuseks PPA. Seega käsitletakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ja eelnõu § 34 lõike 1 kohaselt rahvusvahelise kaitse taotlejana välismaalast, kes on PPA-le mistahes kohas ja viisil

⁸⁵ [Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon](#).

esitanud sooviavalduse rahvusvahelise kaitse saamiseks, sealhulgas juhul, kui seda taotlust ei ole veel registreeritud ega vastu võetud.

Lõikega 2 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada PPA-le viivitamata pärast Eestisse saabumist. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 4 lõike 3 kohaselt määrab liikmesriik pädeva asutuse rahvusvahelise kaitse **taotluste registreerimiseks**. Liikmesriigid võivad teha rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise ülesandeks menetlevale ametiasutusele või muudele asjaomastele asutustele. Lõike 2 alusel on Eestis rahvusvahelise kaitse saamiseks sooviavalduse registreerimise ülesanne PPA-l. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 4 lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid ette näha, et vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluse eest vastutab muu asutus kui menetlev ametiasutus kooskõlas määrusega (EL) 2024/1351. Eestis sellist erisust ei kohaldata, mistõttu eelnõu § 7 lõike 1 punkti 3 alusel on ka määruses (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) sätestatud vastutava liikmesriigi määramise menetluse eest vastutavaks PPA.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) alusel on **taotluse esitamine** toiming, millega rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine ametlikustatakse. Taotlejale tuleb anda vajalik teave selle kohta, kuidas ja kus ta oma taotluse esitada saab, ning samuti tuleb talle anda taotluse esitamiseks tegelik võimalus. Selles etapis peab ta esitama võimalikult kiiresti kõik tema valduses olevad andmed ja dokumendid, mis on vajalikud taotluse põhjendamiseks ja täitmiseks, kui samas määruses ei ole ette nähtud teisiti. Haldusmenetluse tähtaega arvestatakse taotluse esitamise hetkest. Pärast taotluse esitamist tuleb taotlejale anda dokument, mis sisaldab tema taotlejastaatust.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 28 lõike 7 kohaselt võivad liikmesriigid korraldada juurdepääsu menetlusele nii, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine, taotluse registreerimine ja taotluse esitamine toimuksid samal ajal. Juhul kui PPA otsustab taotluse vastuvõtmist sellisel viisil, st ühe toiminguna, korraldada, siis peab PPA tagama, et kõigil taotlejatel on sama määruse artikli 8 lõigetes 2–6 sätestatud tagatised. Kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine, taotluse registreerimine ja taotluse esitamine toimuvad samal ajal, on taotlejal lubatud kõik tema valduses olevad ja tema taotluse põhjendamiseks vajalikud andmed ja dokumendid, millele on osutatud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 4 lõikes 2, esitada alles isikliku vestluse ajal. Lisaks on taotlejal lubatud mis tahes täiendavaid andmeid, mis on tema taotluse läbivaatamise seisukohast asjakohased, esitada kuni haldusmenetluses tehtud otsuse vastuvõtmiseni tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta. PPA võib määrata nende täiendavate andmete esitamiseks tähtaja, mida taotleja püüab järgida.

Lõikega 3 sätestatakse, et ümberasustamise raames vastuvõetava välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse võib PPA vastu võtta välisriigi territooriumil.

Määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artikli 2 punkti 1 kohaselt on ümberasustamine UNHCR-i suunamisel kolmandast riigist, kuhu välismaalane on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, a) kes täidab sama määruse artikli 5 lõike 1 kohaseid vastuvõtmise tingimusi, kelle suhtes ei kehti sama määruse artikli 6 kohased vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning kellele antakse rahvusvaheline kaitse liidu ja liikmesriigi õiguse kohaselt ning kellel on võimalik saada püsiv lahendus. Sama määruse artikli 9 alusel hindab liikmesriik, kas sama liikmesriigi taotluse alusel liidu kava rakendamisel UNHCR-i neile suunatud kolmanda riigi kodanikud kuuluvad liidu kava kohaldamisalasse. Liikmesriigid hindavad, kas kolmanda riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud, kelle puhul nad vastuvõtmismenetluse läbi viivad, täidavad sama määruse artiklis 5 sätestatud vastuvõtmise

tingimusi ja kas nende suhtes ei kehti sama määruse artiklis 6 sätestatud keeldumise põhjused. Liikmesriigid viivad kõnealuse hindamise läbi eelkõige dokumentaalsete tõendite alusel, tuginedes asjakohasel juhul UNHCR-i teabele kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute pagulaseks kvalifitseerumise kohta, või isikliku vestluse põhjal või neid kahte kombineerides. Liikmesriigid teevad otsuse kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute vastuvõtmise kohta lõikes 6 osutatud hindamise alusel võimalikult kiiresti ja hiljemalt seitsme kuu möödumisel registreerimise kuupäevast. Liikmesriigid võivad nimetatud tähtaega pikendada kuni kolme kuu võrra, kui tegemist on keeruliste faktiliste või õiguslike asjaoludega. Liikmesriik, st PPA, teeb kõnealuse lõike kohaselt otsuse anda asjaomasele kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule pagulasseisund, kui ta kvalifitseerub pagulaseks, või täiendava kaitse seisund, kui tal on õigus täiendavale kaitsele. Sellisel otsusel on sama mõju nagu määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 13 või 18 osutatud pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmise otsusel pärast seda, kui asjaomane isik on sisenenud liikmesriigi territooriumile.

Seetõttu on vajalik sätestada võimalus, et PPA võib rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamiseks ning selle kohta otsuse tegemiseks võtta ümberasustamise menetlusse suunatud välismaalaselt rahvusvahelise kaitse taotluse vastu välisriigis viibides.

Lõike 4 kohaselt võib PPA kindlaks määrata asukohad, kus rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada. Nimetaud määratluse „kus taotlus tuleb esitada“ aluseks on ainult määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 28 kohane esitamise koht ja artikli 27 kohane registreerimise koht, kuid ei või olla artikli 26 sooviavalduse esitamise koht, millele ei saa seada tingimusi ja mida võib teha mistahes kohas, ajal ja viisil pädevale asutusele, nagu on täpsustatud ka eelnõu § 34 lõikes 1. Lõikes 2 on täpsustatud, et sooviavaldus nagu ka lõikes 4 nimetatud taotlus tuleb esitada PPA-le. Nagu eespool selgitatud, siis menetlusele juurdepääs on reguleeritud kolme etapina: 1) sooviavaldus, 2) registreerimine ja 3) taotluse esitamine. Lõikes 4 peetakse seega silmas taotluse esitamise teist (*registering*) ja viimast etappi (*lodging*).

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 28 lõike 3 kohaselt esitatakse taotlus rahvusvahelise kaitse saamiseks isiklikult, tehes seda kindlaksmääratud kuupäeval ja kohas ning kellaajal (kui sellest on teavitatud). Pädevad asutused teavitavad taotlejat kõnealusest kuupäevast ja kohast. Pädevad asutused võivad taotlejat teavitada kõnealusest kellaajast. Nagu varem selgitatud, siis on EL-i ühises rahvusvahelise kaitse süsteemis eristatud taotluse esitamise faasid (sooviavaldus, registreerimine, esitamine), mille lõikes on välismaalasel mõnevõrra erinevad õigused. Sooviavalduse esitamisele ei saa seada praktilisi tingimusi, kuid taotluse esitamisele tuleb seada praktilised tingimused. Muu hulgas sama määruse artikli 54 alusel võivad rahvusvahelise kaitse piirimenetluse kohaldamise korral liikmesriigid taotlusi läbi vaadata muus kohas kui välispiiril kui see, kus avaldatakse soovi rahvusvahelise kaitse taotlus esitada, viies taotlejad üle konkreetsesse kohta asjaomase liikmesriigi välispiiril või selle läheduses või mõnes muus nende territooriumil asuvas selleks määratud kohas, kus on olemas sobivad rajatised. Liikmesriikidel on õigus otsustada, millistes konkreetsetes kohtades sellised rajatised luuakse. Liikmesriigid peavad püüdma piirata vajadust taotlejaid sel eesmärgil mujale üle viia ning peavad seega seadma eesmärgiks luua sellised piisava suutlikkusega rajatised piiriületuspunktides või välispiiri lõikudes, kus tehakse enamik rahvusvahelise kaitse taotlusi, võttes arvesse ka välispiiri pikkust ning piiriületuspunktide või transiiditsoonide arvu. Liikmesriik peab teavitama EK-d konkreetsetest kohtadest, kus piirimenetlusi läbi viiakse. Seega sätestatakse lõikega 4 PPA õigus ja kohustus määrata olenemata menetluse liigist kindlaks vajaliku taristuga asukohad, kus rahvusvahelise kaitse taotlusi vastu võetakse.

Lõikega 5 sätestatakse, et juhul, kui on põhjendatud alus arvata, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis, viibivatel välismaalasel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, tagab PPA nende isikute teavitamise rahvusvahelise

kaitse taotluse esitamise võimalustest. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 teise lõiguga on sätestatud, et kui pädeva asutuse töötajad kahtlevad, kas käsitada konkreetset avaldust rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisena, küsivad nad isikult sõnaselgelt, kas ta soovib rahvusvahelist kaitset saada. Nimetatud sätte rakendamiseks kehtestatakse lõikega 5 PPA-le kohustus tagada isikute teavitamine taotluse esitamise võimalustest. See tähendab, et PPA-l on lõikes 5 nimetatud olukorras kohustus proaktiivselt ja sõnaselgelt välismaalase käest küsida, kas välismaalane soovib esitada rahvusvahelise kaitse taotluse. Kui välismaalane vastab jaatavalt, siis tuleb alustada rahvusvahelise kaitse menetlust.

Lõikega 6 sätestatakse, et juhul kui rahvusvahelise kaitse taotleja esitab rahvusvahelise kaitse taotluse PPA-le teises EL-i liikmesriigis, edastab PPA taotluse selle liikmesriigi pädevale asutusele, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti. Nimetatud sättega reguleeritakse eelkõige olukordi, mil PPA ametnik on kas EUAA menetlusmeeskonna liikmena või solidaarsusmehhanismi raames abi vajava liikmesriigi territooriumil tööülesandeid täitmas või liikmesriikide vahelise kokkuleppe või muu sarnase alusel abistamas. Kui sellises olukorras teises liikmesriigis töötades esitatakse PPA töötajale sooviavaldus või taotlus rahvusvahelise kaitse saamiseks, siis ei saa sellist taotlust käsitleda Eestile esitatud taotlusena ning sellest ei teki Eestile kohustusi taotluste läbivaatamise suhtes. Määruse (EL) 2021/2303 (varjupaigaameti kohta) artikli 2 kohaselt on EUAA ülesanne muu hulgas anda tulemuslikku operatiiv- ja tehnilist abi, eriti juhul, kui riikide rahvusvahelise kaitse- ja vastuvõtusüsteemid on sattunud ebaproportsionaalse surve alla, moodustada ja suunata rahvusvahelise kaitse tugirühmi, koostada rahvusvahelise kaitse ekspertide reservnimekirja, anda rahvusvahelise kaitse tugirühmadele vajalikud tehnilised seadmed, suunata eksperte sihtliikmesriikidesse ning abistada ümberasustamise ja ümberpaigutamisega. Operatiiv- ja tehnilist abi puudutav on täpsemalt sätestatud sama määruse artiklites 16–28.

Lõikega 7 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb PPA-le esitada isiklikult. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soov avaldatuks, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, sealhulgas saatjata alaealine, väljendab isiklikult artikli 4 lõigetes 1 ja 2 osutatud pädevale asutusele soovi saada liikmesriigilt rahvusvahelist kaitset. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 28 lõike 3 kohaselt esitatakse taotlus isiklikult ning liikmesriigid võivad riigisiseses õiguses sätestada, et taotlus loetakse isiklikult esitatuks, kui pädev asutus tuvastab, et taotleja viibib taotluse registreerimise või esitamise ajal füüsiliselt liikmesriigi territooriumil. Sama määruse sama artikli lõike 4 kohaselt on sätestatud, et erandina lõikest 3 võivad liikmesriigid riigisiseses õiguses sätestada taotlejale võimaluse esitada taotlus vormil, sealhulgas juhul, kui ta ei saa isiklikult kohale ilmuda temast sõltumatute püsivate ja tõsiste asjaolude tõttu, nagu vangistus või pikaajaline haiglaravi. Taotlus loetakse esitatuks, kui taotleja esitab lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul vormi ja kui pädev asutus teeb kindlaks, et käesolevas lõikes sätestatud tingimused on täidetud. Sellisel juhul hakatakse taotluse läbivaatamise tähtaega arvestama kuupäevast, mil pädev asutus vormi kätte sai. Lõikega 7 tehakse valik, millega tagatakse, et kolmandas riigis või teises liikmesriigis viibiv välismaalane ei saaks Eestile, sealhulgas Eesti välisesinduses, rahvusvahelise kaitse taotlust esitada. Seetõttu sätestatakse eelnõu § 28 lõikega 7, et taotlus tuleb PPA-le esitada ainult isiklikult, ning ei sätestata võimalust, et sooviavalduse või taotluse saaks esitada vahendatult, sealhulgas kaugteel või vormi alusel. Nimetatud kord kehtib esmakordsete rahvusvahelise kaitse taotluste puhul ning ei kohaldu juba rahvusvahelise kaitse staatuse ja seetõttu tähtajalise või pikaajalise elamisloa saanud välismaalaste suhtes, kes esitavad elamisloa pikendamise taotluse, mida on võimalik teha ka PPA elektroonse keskkonna vahendusel.

§ 35. Rahvusvahelise kaitse menetluse keel

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 20 lõike 1, artikli 22 lõike 4, artikli 23 lõike 4, artikli 42 lõike 5 ja artikli 43 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid selleks, et märkimisväärselt suurendada arusaamist kohaldatavatest menetlustest, võimalikult kiiresti esitama isikutele, kelle suhtes määrust kohaldatakse, arusaadavas keeles või keeles, millest arusaamist mõistlikult eeldatakse, kogu asjakohase teabe, eelkõige teabe vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumide, asjakohaste menetluste ning nende käesolevast määrusest tulenevate õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas nõuete täitmata jätmise tagajärgede kohta.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 8 lõike 2, artikli 13 lõike 5, artikli 23 lõike 5 (a), artikli 25 lõike 4, artikli 35 lõike 7 (c), artikli 36 lõigete 3 ja 4, artikli 40 lõike 2, artikli 41 lõike 3 alusel on sätestatud, et taotlejat tuleb asjakohasel viisil kirjalikult ja vajaduse korral suuliselt teavitada tema õigustest ja kohustustest, tehes seda õigel ajal ja keeles, millest taotleja aru saab või millest arusaamist võib temalt eeldada. Võttes arvesse asjaolu, et juhul, kui taotleja näiteks keeldub koostööst riigi ametiasutustega, jättes eelkõige esitamata taotluse läbivaatamiseks vajalikud andmed või jättes andmata sõrmejäljed või näokujutise, ning taotluse suhtes tehakse keelduv otsus või tunnistatakse see kaudselt tagasivõetuks, siis on vaja, et taotlejat on teavitatud nimetatud kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest.

Sama liikmesriigi kohustus on peegeldatud direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 5 lõikes 2, artikli 9 lõikes 5, artikli 11 lõikes 4 ja artikli 12 lõikes ning määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 9 lõikes 5 ning artikli 22 punktis a. Samuti määruse (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta) artikli 10 lõikes 5 ja artiklis 15, määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrollide kohta) artikli 11 lõikes 3 ja artikli 13 lõikes 3 ning määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 42 lõigetes 1 ja 3. Kuna Euroopa ühise rahvusvahelise kaitsesüsteemi õigusaktidega on kehtestatud liikmesriigile kohustus arvestada taotleja ja kaitse saaja keeleoskust ning pakkuda teavet välismaalasele arusaadavas keeles, siis on nimetatud määruste sätete rakendamiseks ja direktiivi ülevõtmiseks vajalik sätestada menetleva asutuse ja vastuvõttu korraldava asutuse vastav kohustus.

Lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse menetlus toimub eesti keeles. Menetlustoiming võib menetlust läbiviiva ametniku nõusolekul olla muus keeles, milles välismaalane suudab ennast suuliselt arusaadavaks teha. Nimetatud sätte kohaselt vormistatakse menetlusedokumentid ning tehakse toimingud eesti keeles ning välismaalasega suhtlemisel kasutatakse tõlki. Sama sätte kohaselt võib menetlustoimingu korraldada taotlejale arusaadavas keeles ka tõlki kaasamata, kui menetlustoimingu korraldaval ametnikul on piisavalt heal tasemel taotleja räägitava keele oskus, mis võimaldab taotleja esitatud materjalidest ja taotleja suulistest ütlustest detailset aru saada, ning menetleja on sellega nõus. Sellisel juhul toimub suuline suhtlemine välismaalasele ja menetlejale arusaadavas võõrkeeles, kuid menetlusedokumentid vormistatakse eesti keeles ning vajaduse korral tõlgitakse nende sisu taotlejale.

Lõike 2 kohaselt korraldab tõlgi osalemise ja dokumentide tõlkimise rahvusvahelise kaitse menetluses PPA. Sättega rakendatakse Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktidega kehtestatud norme, mille kohaselt tuleb tõlkevajaduse korral pakkuda seda menetlustoimingute kontekstis taotlejale tasuta.

Lõike 3 kohaselt võib taotleja esitatud ütlusi ja dokumente tõlkida PPA infotehnoloogilise vahendiga. Nimetatud sätte eesmärk on võimaldada kiiresti muutuvate tehnoloogiliste võimaluste tingimustes kasutada uusi ja innovatiivseid lahendusi, mis aitavad menetlust kiirendada ja ressursse kokku hoida. Näiteks kaugtõlge, tõlkerobotid jms lahendused. Infotehnoloogiliste vahendite kasutamise korral tuleb tagada samad standarditele vastavad kvaliteedi, pädevuse, konfidentsiaalsuse ja andmekaitse nõuded, mis rahvusvahelise kaitse

menetluses tõlgi vahetu kasutamise korral nii suulise kui ka kirjaliku tõlke puhul. Jätkuvalt tuleb ka tehnoloogiliste lahenduste kasutamisel arvestada välismaalase menetlusliku eritagetise vajadusega ja vastuvõtu erivajadusega ning muude taotlejast lähtuvate oluliste aspektidega.

Lõike 4 kohaselt tõlgitakse seaduses nimetatud menetlusdokumendi sisu või haldusakti resolutiivosa koos vaidlustamisviitega keelde, millest välismaalane aru saab. Tõlkida võib PPA infotehnoloogilise vahendiga. Nimetatud lõigete alusel on menetlusdokumendi tõlkimine võõrkeelest eesti keelde ja eesti keelest taotleja räägitavasse keelde võimalik infotehnoloogilise lahenduse abil, st ilma tõlgita. Täpsustatud on, et tegemist peab olema PPA infotehnoloogilise vahendiga, näiteks mitte vabavaralise vahendiga, kus ei ole garanteeritud andmekaitse. Selline täpsustus on vajalik, et tagada teabe konfidentsiaalsus.

§ 36. Toimingud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel ja taotluse menetlemisel

Paragrahviga 36 luuakse loetelu PPA ning SKA toimingutest rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel ja taotleja vastuvõtmisel. Paragrahvi 36 lõike 3 punktidega 7 ja 8 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 6 lõiked 3–6.

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA teeb pärast rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse saamist ja enne sooviavalduse registreerimist järgmised kolm toimingut: 1) annab taotlejale teavet tema õiguste ja kohustuste kohta rahvusvahelise kaitse menetluses ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta, 2) teavitab SKA-d vajadusest taotleja majutamiseks ning vajaduse korral saatjata alaealise esindamiseks ja 3) teavitab saatjata alaealise esindajat alaealisega seotud asjaoludest.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 kohaselt tuleb registreerimine teha viivitamata ja hiljemalt viie päeva jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamise hetkest arvates. Majutuskeskuse kohene teavitamine uue taotleja majutusele suunamisest on vajalik selleks, et majutuskeskusel oleks võimalik korraldada inimese vastuvõtmist, sealhulgas vastavalt konkreetse inimese vajadustest lähtuvalt.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 26 sätestab, et liikmesriigid peavad alaealisi mõjutada võivaid sätteid rakendades silmas eelkõige lapse parimaid huvisid. Samuti on liikmesriigil muu hulgas kohustus tagada, et lastel oleks võimalus tegeleda vabaajategevustega, sealhulgas võimalus tegelda nende eale kohaste mängude ja huvitegevusega ning tegevusega vabas õhus, samuti vajaduse korral võimalus saada koolitarkoole. Lisaks tuleb tagada näiteks juurdepääs rehabilitatsiooniteenustele ning lastega tegelevad ametiisikud peavad olema selleks sobivad ja vastavalt koolitatud. Seetõttu on vajalik koheselt teavitada majutuse ja muu vastuvõtu tagamise ettevalmistamiseks ka laste korral.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 27 kohaselt tuleb saatjata alaealistele määrata esindaja ning lõike 2 kohaselt tagavad liikmesriigid, et ajutiselt esindajana tegutsema sobivat isikut teavitatakse viivitamata saatjata alaealise rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest, samuti kõnealust alaealist puudutavatest asjakohastest faktidest. Saatjata alaealist teavitatakse viivitamata ajutiselt esindajana tegutsema sobiva isiku nimetamisest. Sama direktiivi artikli 27 lõike 1 alusel peab esindaja eelnevalt alaealisega kohtuma ning võtma arvesse alaealise enda seisukohti. Seega on nimetatud esindamisega seotud direktiivi normide ülevõtmiseks vajalik sätestada, et PPA teavitab esimesel võimalusel SKA-d ja vastavat hariliku viibimiskoha järgset kohaliku omavalitsuse üksust asjaolust, et saatjata alaealine välismaalane on esitanud rahvusvahelise kaitse sooviavalduse ning talle on vaja leida sobiv majutuskoht ja määrata sobiv esindaja. Samal eesmärgil on vaja määratud esindajat teavitada konkreetse lapsega seotud asjaoludest. Näiteks võivad esindaja töö toetamiseks ja lapse parimate huvide

arvestamiseks asjakohaseks osutada andmed lapse vanuse ja soo, keeleoskuse ja tervise, perekonnaliikmete asukoha ning erivajaduste kohta.

Lõike 2 kohaselt teavitab SKA lapse hariliku viibimiskoha järgset valla- või linnavalitsust saatjata alaealise esindamise vajadusest ning PPA-d saatjata alaealisele esindaja määramisest.

Lõikega 3 luuakse loetelu PPA toimingutest sooviavalduse registreerimiseks ja taotluse vastuvõtmiseks. Selle kohaselt PPA registreerib ja võtab vastu rahvusvahelise kaitse taotluse vastavalt määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatule ning teeb selleks lõikes 3 loetletud toimingud.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 5 kohaselt võivad pädevad asutused – juhul kui see on taotluse läbivaatamiseks vajalik ja nõuetekohaselt põhjendatud – nõuda taotleja või tema asjade läbivaatust kooskõlas riigisisese õigusega, ilma et see piiraks õigust teha julgeolekukaalutlustel tehtavat läbiotsimist. Pädev asutus esitab taotlejale läbiotsimise põhjused ja lisab need taotleja toimikusse. Taotleja läbiotsimist käesoleva määruse alusel viib läbi taotlejaga samast soost isik, järgides seejuures täiel määral inimväärikuse ning kehalise ja vaimse puutumatuse põhimõtteid. Nimetatud artikli rakendamiseks sätestatakse **lõike 3 punktiga 1** PPA õigus taotleja ja tema asjade läbivaatamiseks. Nimetatud toiminguid tehes peab PPA lähtuma määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõikes 5 sätestatud nõuetest.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 punkti b kohaselt peab PPA sooviavalduse registreerimisel võtma andmed taotleja isikut tõendava dokumendi kohta. Täpsemalt, kui see dokument on olemas, siis taotleja isikut tõendava või reisidokumendi liik, number ja kehtivusaeg ning selle välja andnud riik, samuti taotleja esitatud muud dokumendid, mida pädev asutus peab asjakohaseks seoses tema isikusamasuse tuvastamise, rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ja vastutava liikmesriigi määramisega. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 punkti b kohaselt on taotleja kohustatud pädevale asutusele andma oma isikut tõendava dokumendi või reisidokumendi puudumise korral selgitusi. Punkti f kohaselt annab taotleja võimalikult kiiresti üle enda valduses olevad dokumendid, mis on taotluse läbivaatamiseks asjakohased. Kui pädevad asutused otsustavad mõne artikli 9 lõike 2 esimese lõigu punktis f osutatud dokumendi enda kätte jätta, tagavad nad, et taotleja saab viivitamata originaalide koopia. Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 46 kohase üleandmise korral annavad pädevad asutused need dokumendid taotlejale tagasi üleandmise ajal. Seetõttu sätestatakse **lõike 3 punktiga 2**, et PPA võtab taotleja asjad ja dokumendid hoiule.

Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 punktide q, r ja s alusel on biomeetrilisteks andmeteks sõrmejälgede andmed või näokujutise andmed. Sõrmejälgede andmed on kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud andmed sõrmejälgede (patentsed jäljed) kohta või latentsed sõrmejäljed ning näokujutise andmed on digitaalne kujutis näost piisava lahutusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatseks biomeetriliseks võrdlemiseks. Sama määruse artikli 13 lõige 1 sätestab liikmesriigile kohustuse võtta biomeetrilisi andmeid artikli 15 lõikes 1, artikli 18 lõigetes 1 ja 2, artikli 20 lõikes 1, artikli 22 lõikes 1, artikli 23 lõikes 1, artikli 24 lõikes 1 ja artikli 26 lõikes 1 osutatud isikutelt artikli 1 lõike 1 punktide a, b, c ja j kohaldamiseks ning nõuavad kõnealustelt isikutelt oma biomeetriliste andmete andmist ning teavitavad neid sellest kooskõlas artikliga 42. Muu hulgas tuleb sõrmejälgede võtmise ja näokujutise jäädvustamise käigus austada isiku väärikust ja kehalist puutumatust. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 15 lõike 1 kohaselt võtab iga liikmesriik vähemalt kuueaastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt biomeetrilised andmed ning edastab need võimalikult kiiresti ja hiljemalt 72 tunni jooksul pärast biomeetriliste andmete võtmist koos sama määruse artikli 17 lõikes 1 osutatud andmetega Eurodac-süsteemi vastavalt sama määruse artikli 3 lõikele 2.

Nimetatud sätete rakendamiseks sätestatakse **lõike 3 punktiga 3**, et PPA hõivab taotleja biomeetrilised andmed ning edastab need andmed Eurodac-süsteemi.

Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 14 alusel võtavad alaealistelt alates kuuendast eluaastast biomeetrilisi andmeid ametnikud, kes on saanud väljaõppe spetsiaalselt alaealistelt biomeetriliste andmete võtmiseks lapsesõbralikul ja lapse vajadusi arvestaval viisil ning võttes täielikult arvesse lapse huvisid ja ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud kaitsemeetmeid. Võimaluse korral peab alaealisega kogu tema biomeetriliste andmete võtmise ajal olema kaasas täiskasvanud pereliige. Saatjata alaealisega peab kogu tema biomeetriliste andmete võtmise ajal olema kaasas esindaja või kui esindajat ei ole määratud, siis isik, kes on saanud väljaõppe lapse huvide ja üldise heaolu kaitsmiseks. Alaealiste vastu ei tohi kasutada mingit jõudu. Sama määruse artikli 15 kohaselt võtab iga liikmesriik kõikidelt vähemalt kuueaastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt biomeetrilised andmed. Sama määruse artikli 14 lõike 1 teise lõigu kohaselt seatakse esikohale lapse huvid. Kui ei ole kindel, kas laps on alla kuueaastane või mitte ja kui puuduvad tõendid lapse vanuse kohta, käsitlevad liikmesriikide pädevad asutused seda last alla kuue aasta vanusena.

Lõike 3 punktiga 4 sätestatakse, et PPA võtab DNA-proovid, kui teisiti ei ole võimalik isiku põlvnemist tuvastada. Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) põhjenduspunkti 54 ja artikli 19 lõike 1 punkti s alusel peaksid tõendamismõõtmised võimaldama kiiremat perekonna taasühinemist kui määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt. Seepärast on vaja täpsustada, et vormikohased tõendid, nagu algsed dokumentaalsed tõendid ja DNA-proovid, ei peaks olema vajalikud juhtudel, kui kaudsed tõendid on sidusad, kontrollitavad ja piisavalt üksikasjalikud, et teha kindlaks vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Liikmesriikide ametiasutused peaksid suhte õiglaseks hindamiseks arvesse võtma kogu olemasolevat teavet, sealhulgas fotosid, tõendeid suhtlemise kohta ja tunnistajate ütlusi. Selleks et hõlbustada võimalike pereliikmeid hõlmavate juhtumite varajast tuvastamist, peaks taotleja saama varjupaigaameti koostatud vormi. Võimaluse korral peaks taotleja täitma vormi enne isiklikku vestlust. Võttes arvesse perekondlike sidemete tähtsust vastutuskriteeriumide hierarhias, tuleks pereliikmetega seotud juhtumid seada prioriteediks. Isiku põlvnemise tuvastamine võib osutuda vajalikuks eelkõige laste õiguste ja parimate huvide kaitsmise eesmärgil. Näiteks saatjata laste perekonnaliikmete otsimise ja perekonna taasühinemise protsessi raames ning eelkõige juhul, kui ühelgi muul moel ei ole võimalik peresidemeid tuvastada ja on põhjendatud alust arvata, et ennast perekonnaliikmetena esitlevad täiskasvanud ei pruugi olla lapse sugulased ega pruugi käituda lapse parimates huvides.

Lõike 3 punktiga 5 sätestatakse, et PPA korraldab tervisekontrolli läbiviimise, kui see on rahvastiku tervise kaitse kaalutlustel vajalik. Rahvatervishoiu seaduse § 3 kohaselt on tervis inimese füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund ning rahvastiku tervis on kindla territooriumi elanike või eri rahvastikurühmade tervise seisund. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 15 sätestab, et liikmesriigid võivad rahvatervisega seotud põhjustel nõuda taotlejatelt tervisekontrolli läbimist. Sama direktiivi põhjenduspunkt 46 selgitab, et taotlejatele tuleb tagada vajalikud tervishoiuteenused, mida osutavad kas üldarstid või vajaduse korral eriarstid, ning tervishoiuteenused peaksid olema piisava kvaliteediga ja hõlmama vähemalt vältimatut abi ning haiguste, sealhulgas raskete vaimsete häirete põhiravi ning seksuaal- ja reproduktiivtervishoiu teenuseid, mis on vältimatult vajalikud raske füüsilise seisundi parandamiseks. Selleks et arvestada rahvatervise probleeme haiguste ennetamisel ja kaitsta taotlejate tervist, peaks taotlejate jaoks tervishoiuteenuste kättesaadavus hõlmama ka ennetavaid tegevusi, näiteks vaktsineerimine. Liikmesriikidel on võimalik rahvatervisega seotud põhjustel nõuda, et taotlejad läbiksid tervisekontrolli. Samas tuleb arvestada, et tervisekontrolli tulemused ei tohi mõjutada rahvusvahelise kaitse taotluste hindamist, mis tuleks

kooskõlas määrusega (EL) 2024/1348 alati teha objektiivselt, erapooletult ning iga isiku kohta eraldi.

Lõike 3 punktiga 6 sätestatakse PPA kohustus korraldada taotleja vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise vajaduse hindamine nii, nagu on sätestatud direktiivi (EL) 2024/1346 artikli 24 tähenduses ja määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklites 20–23.

Lõike 3 punktiga 7 sätestatakse PPA kohustus korraldada taotlejale meditsiiniline läbivaatus, kui see on PPA hinnangul taotluse läbivaatamiseks vajalik. Punkt 7 ei ole seotud punktis 5 kajastatud tervisekontrolliga rahvatervise eesmärkidel, vaid määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 24 rakendamisega, mis sätestab võimaluse viia läbi taotleja meditsiiniline läbivaatus. Eeskätt tuleks PPA-l korraldada meditsiiniline läbivaatus juhul, kui PPA-le on selge, et taotlejat on varem väärkoheldud. Oluline on, et taotleja peab olema meditsiinilise läbivaatusega nõus. Samuti on oluline, et tegu ei ole taotleja erivajaduse hindamisega, mida tuleb teha kõikide taotlejate puhul.

Lõike 3 punkti 8 kohaselt annab PPA taotlejale tema taotluse registreerimist tõendava dokumendi. See ei ole isikut tõendav dokument, vaid väljatrükk andmekogust. Säte on vajalik määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 29 lõike 1 rakendamiseks. Taotlus tuleb registreerida kohe pärast taotluse esitamise soovi avaldamist. Selles etapis peab taotluse registreerimise eest vastutav asutus, st PPA, registreerima taotluse koos taotleja isikuandmetega ning teavitama taotlejat sellest, millised on tema õigused ja kohustused. Samuti tuleb teavitada nende kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest. Lisaks tuleb taotlejale anda dokument, mis tõendab taotluse esitamise soovi avaldamist ja selle taotluse registreerimist. Taotluse registreerimise hetkest algab taotluse esitamise tähtaja arvestus.

Lõike 3 punkti 9 kohaselt annab PPA taotlejale rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse hiljemalt kümme päeva pärast tema taotluse vastuvõtmist. Säte on vajalik määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 29 lõike 4 rakendamiseks. Taotluse esitamine on toiming, millega rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine ametlikustatakse. Taotlejale tuleb anda vajalik teave selle kohta, kuidas ja kus ta oma taotluse esitada saab, ning samuti tuleb talle anda taotluse esitamiseks tegelik võimalus. Selles etapis peab ta esitama võimalikult kiiresti kõik tema valduses olevad andmed ja dokumendid, mis on vajalikud taotluse põhjendamiseks ja täitmiseks, kui samas määruuses ei ole ette nähtud teisiti. Haldusmenetluse tähtaega arvestatakse taotluse esitamise hetkest. Veidi pärast taotluse esitamist tuleks taotlejale anda dokument, mis sisaldab tema taotlejastaatust.

Lõikega 4 sätestatakse, et kui taotleja suhtes viiakse läbi taustakontrolli määruuses 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) sätestatud korras, tehakse sama paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatud toimingud pärast taustakontrolli lõppu. Kui taustakontrolli läbiviimisel või muul eelnõus sätestatud juhul on ülalnimetatud toimingud juba tehtud, siis ei tehta neid uuesti, kui see ei ole põhjendatud. Määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrollide kohta) artiklite 7, 8 ja 18 kohaselt tuleb kolmanda riigi kodanik pärast taustakontrolli lõpetamist suunata kas rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimiseks pädevatesse asutustesse või kohaldada direktiivi 2008/115/EÜ kohaseid menetlusi. Kuna Eestis on mõlema menetluse eest vastutav pädev asutus PPA, siis peale taustakontrolli suunatakse rahvusvahelise kaitse taotlejad pädevasse PPA üksusesse. Taustakontrolli käigus saadud asjakohane teave tuleb edastada nimetatud üksusele, et toetada iga üksikjuhtumi edasist hindamist, austades täielikult põhiõigusi. Vajaduse korral tuleb kontrollile järgneva menetluse käigus jätkata. Direktiiviga 2008/115/EÜ kehtestatud korda tuleks hakata kohaldama alles pärast taustakontrolli lõppu. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätteid rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise kohta tuleb kohaldada alles pärast taustakontrolli lõppu. See ei tohiks mõjutada

asjaolu, et isikuid, kes avaldavad soovi rahvusvahelise kaitse saamiseks kinnipidamise hetkel, piiripunktis tehtava piirikontrolli käigus või taustakontrolli ajal, tuleks pidada rahvusvahelise kaitse taotlejateks, kelle suhtes tuleks kohaldada määrust (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ja direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta). Taustakontroll välispiiril tuleks lõpule viia võimalikult kiiresti ning see ei tohi kesta kauem kui seitse päeva. Taustakontroll liikmesriigi territooriumil tuleks lõpule viia võimalikult kiiresti ning see ei tohi kesta kauem kui kolm päeva. Teave tuleb taustakontrolli kokkuvõttes esitada nii, et seda saab järgneva rahvusvahelise kaitse või tagasisaatmismenetluse käigus halduslikult ja kohtulikult läbi vaadata. Määruse 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) artikli 18 lõike 5 kohaselt lõpeb taustakontroll siis, kui inimene suunatakse asjakohasesse rahvusvahelise kaitse menetlusse või tagasisaatmise menetlusse. Sama põhimõtet kajastab ka määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), mille kohaselt on kehtestatud sisenemiseelne etapp, mis koosneb taustakontrollist ning rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmismenetlusest piiril. Nimetatud määruse artikli 26 lõike 2 kohaselt võib liikmesriik otsustada, et rahvusvahelise kaitse soovi avaldamisest teavitatakse majutuskeskust peale taustakontrolli lõppu. Sama määruse artikli 17 lõike 1 kohaselt võib registreerimisel kasutada andmeid, mis koguti taustakontrolli ajal, ning sellisel juhul ei tule neid taotlejal uuesti esitada. Ülaltoodu alusel on otstarbekas sätestada, et PPA teeb vajalikud toimingud pärast seda, kui taustakontroll on lõppenud, ning ei korda toiminguid ega küsi uuesti neid andmeid, mida taotleja on taustakontrolli ajal juba esitanud või mis juba on kogutud. Samuti ei korrata toiminguid juhul, kui need on tehtud vahetult muul seaduses sätestatud alusel, näiteks kui välismaalase suhtes on tehtud VSS-is sätestatud toiminguid (ja sellega seonduvalt isiku ja asjade läbivaatust) ning välismaalane esitab vahetult pärast toimingute läbiviimist rahvusvahelise kaitse taotluse.

Lõikega 5 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja dokumentide, sealhulgas isikut tõendava dokumendi hoiule võtmisel, annab PPA taotlejale hoiule võetud dokumendi koopia koos märkega dokumendi hoiule võtmise kohta. Dokumendi hoiule võtmist ei ole vajalik protokollida. Sellega tagatakse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 viimase lõigu rakendamine, mille kohaselt annavad pädevad asutused taotleja dokumendi enda kätte jätmise korral taotlejale viivitamata originaalide koopia. Seetõttu on vajalik sätestada vastav ülesanne PPA-le, kes on pädeva asutuse rollis.

Lõikega 6 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja ning ümberasustamise või ümberpaigutamise raames vastuvõetav välismaalane kinnitab taotluse esitamisel, et talle on antud teave tema õiguste ja kohustuste kohta. Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides on läbivalt ning detailselt sätestatud taotlejale teabe jagamisega seonduvat. Seda on muu hulgas kajastatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklites 4, 8, 12, 14, 15, 23, 25, 28, 30, 33, 38, 42 ja 66; määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 22; määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artiklis 11; määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artiklis 9; määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artiklites 13 ja 42; määruse (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta) artiklites 10 ja 15; määruse (EL) 2024/1349 (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) artiklis 8 ning määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklites 18, 19, 20, 25, 46, 51 ja 67.

Eelkõige määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 8 lõike 2 viimase lõigu kohaselt antakse taotlejale võimalus kinnitada, et ta on teabe kätte saanud. Selline kinnitus dokumenteeritakse taotleja toimikus. Kui taotleja keeldub kinnitامast, et ta on teabe kätte saanud, tehakse tema toimikusse selle kohta märge. Selline märge on muu hulgas eriti oluline määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 18 lõike 1 kontekstis, millega sätestatakse kohustuste täitmata jätmise tagajärjed vastutava liikmesriigi määramise ja vastuvõtutingimuste piiramise valdkonnas.

Lõikega 7 sätestatakse, et Eestisse ümberasustamise või rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisega seonduvad menetlustoiminguid võib teha selles riigis, kus välismaalane menetlemise ajal viibib. Määrusega (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) kehtestatakse ühine menetlus koos ühiste vastuvõtmise tingimuste ja vastuvõtmisest keeldumise põhjustega, samuti ühised põhimõtted, millest tuleb lähtuda vastu võetud isikutele staatuse määramisel. Vastuvõtmismenetlus koosneb järgmistest etappidest: asjakohasel juhul suunamine, isiku tuvastamine, registreerimine, hindamine ja vastuvõtmise kohta otsuse tegemine; ümberasustamise korral rahvusvahelise kaitse andmise otsuse või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise korral otsuse tegemine rahvusvahelise kaitse või riigisisese õiguse alusel humanitaarsetel põhjustel staatuse andmise kohta. Vastuvõtmismenetlus tuleks läbi viia nii kiiresti kui võimalik, tagades samal ajal, et liikmesriikidel on piisavalt aega iga juhtumi asjakohaseks läbivaatamiseks. Liikmesriigid peaksid tegema kõik selle tagamiseks, et kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kelle vastuvõtmise kohta on tehtud positiivne otsus, siseneb nende territooriumile hiljemalt 12 kuu möödumisel sellise otsuse tegemise kuupäevast. Määruse (EL) 2024/1350 (ümberasustamise kohta) artikli 9 kohaselt otsustab liidu ümberasustamise kavas osalev liikmesriik UNHCR-i saadetud teabe põhjal, kas välismaalane kuulub kava kohaldamisalasse, ning registreerib inimeste kohta, kelle suhtes vastuvõtmismenetlust tehakse, vajaliku teabe. Sama artikli lõike 6 kohaselt hindavad liikmesriigid, kas kolmanda riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud, kelle puhul nad vastuvõtmismenetluse läbi viivad, täidavad artiklis 5 sätestatud vastuvõtmise tingimusi ja kas nende suhtes ei kehti artiklis 6 sätestatud keeldumise põhjused. Liikmesriigid viivad kõnealuse hindamise läbi **eelkõige** dokumentaalsete tõendite alusel, tuginedes asjakohasel juhul UNHCR-i teabele kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute pagulaseks kvalifitseerumise kohta, või isikliku vestluse põhjal või neid kahte kombineerides. Seetõttu on vajalik sätestada, et ümberasustamise menetluse toiminguid, mille käigus hinnatakse vastuvõtmise tingimuste täitmist ja keeldumise põhjuseid, võivad Eesti ametnikud teha ka riigis, kus ümberasustamise kava kohaldamisalasse kuuluvad inimesed viibivad.

Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artiklite 67 ja 68 alusel on kehtestatud ümberpaigutamisele eelnev ja järgnev menetlus. Artikli 67 lõike 2 kohaselt tagab toetatav liikmesriik, et ümberasustatava suhtes ei ole põhjendatud alust arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. Juhul kui selline oht on tuvastatud, siis ümberasustamise menetlust selle inimese suhtes ei kohaldata või lõpetatakse juba alustatud menetlus. Lõike 2 kohaselt teeb ümberpaigutatavad kindlaks toetatav liikmesriik ning võtab arvesse oluliste, näiteks perekondlikel või kultuurilistel asjaoludel põhinevate sidemete olemasolu asjaomase isiku ja ümberpaigutamise sihtliikmesriigi vahel, kuid see ei tähenda välismaalasele ümberpaigutamise sihtliikmesriigi valimise õigust. Lõike 4 kohaselt – kui tegemist on rahvusvahelise kaitse saajaga – paigutatakse välismaalane ümber alles pärast seda, kui ta on ümberpaigutamisega kirjalikult nõustunud. Lõike 7 kohaselt esitab toetatav liikmesriik ümberpaigutamise sihtliikmesriigile võimalikult kiiresti kogu asjakohase teabe ja dokumendid asjaomase isiku kohta, kasutades selleks tüüpvormi, sealhulgas selleks, et võimaldada ümberpaigutamise sihtliikmesriigi ametiasutustel kontrollida, kas on alust arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. Lõike 8 kohaselt vaatab ümberpaigutamise sihtliikmesriik toetatava liikmesriigi lõike 7 kohaselt edastatud teabe läbi ning kontrollib, et puuduks põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. Ümberpaigutamise sihtliikmesriik **võib otsustada kontrollida seda teavet asjaomase isikuga peetava isikliku vestluse käigus**. Asjaomast isikut teavitatakse igakülgset sellise vestluse laadist ja eesmärgist. Isikliku vestluse toimumise suhtes kohaldatakse lõikes 9 sätestatud tähtaegu. Nimetatud tähtajaks on üks nädal ning põhjendatud erandjuhtudel – kui on võimalik tõendada, et teabe läbivaatamine on eriti keeruline või et samal perioodil on vaja kontrollida suurt hulka juhtumeid – võib ümberpaigutamise sihtliikmesriik vastata esimeses ja teises lõigus nimetatud ühenädalasest tähtajast hiljem, kuid igal juhul kahe nädala jooksul. Sellises olukorras teatab

ümberpaigutamise sihtliikmesriik toetatavale liikmesriigile algse ühenädalase tähtaja jooksul, et ta otsustas vastamise edasi lükata. Kui ei vastata esimeses ja teises lõigus nimetatud ühenädalase või kolmandas lõigus nimetatud kahenädalase tähtaja jooksul, loetakse teabe kättesaamine kinnitatuks ja sellega kaasneb kohustus asjaomane isik ümber paigutada, sealhulgas kohustus võtta vajalikud meetmed tema saabumiseks. Selleks et rakendada nimetatud julgeolekuohu täiendavat kontrollimist isikliku vestluse kaudu ümberpaigutamise menetluses oleva välismaalase suhtes toetatavas riigis, on vajalik sätestada, et sellist rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud menetlustoimingut võivad Eesti vastava valdkonna, st KAPO ametnikud teha toetatavas riigis, kus see inimene viibib.

Lõikega 8 sätestatakse, et PPA võib rahvusvahelise kaitse menetluses ja ümberpaigutamise korral juhinduda teise EL-i liikmesriigi tehtud menetlustoimingutest. Ümberpaigutamine on taotleja või rahvusvahelise kaitse saaja üleandmine toetatavast liikmesriigist toetavasse liikmesriiki solidaarsusmehhanismi raames. Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 56 lõike 2 alusel koosneb iga-aastane solidaarsusreserv järgmist liiki solidaarsusmeetmetest, mida loetakse võrdväärseks: ümberpaigutamine, rahaline toetus ja alternatiivsed meetmed. Ümberpaigutamist rakendatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes ja juhul, kui toetav ja toetatav liikmesriik on selles kahepoolset kokku leppinud, siis selliste rahvusvahelise kaitse saajate suhtes, kellele on antud rahvusvaheline kaitse vähem kui kolm aastat enne seda, kui võeti vastu artiklis 57 osutatud nõukogu rakendusakt. Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 67 lõigete 7, 13 ja 14 alusel edastab ümberpaigutamist korraldav riik kaitse saaja kohta kogu artikli 51 lõikes 2 sätestatud teabe ning teabe, mis on kaitse saaja taotluse alus ning kaitse saajat puudutavate otsuste alus. Samuti edastab toetatav liikmesriik ümberpaigutamise sihtliikmesriigile võimalikult kiiresti kogu asjakohase teabe ja dokumendid kaitse taotleja kohta, kasutades selleks tüüpvormi, sealhulgas selleks, et võimaldada ümberpaigutamise sihtliikmesriigi ametiasutustel kontrollida, kas on alust arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. EK kehtestab rakendusaktidega ühetaolised meetodid ümberpaigutamise eesmärgil esitatavate dokumentide ja teabe koostamiseks ning esitamiseks. Sama määruse artikli 68 lõike 4 kohaselt annab ümberpaigutamise sihtliikmesriik toetatava liikmesriigi antud staatust järgides rahvusvahelise kaitse staatuse automaatselt, kui rahvusvahelise kaitse saaja on ümber paigutatud.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklite 38, 43, 51, 52 ja 55 kohaldamiseks on samuti vajalik arvestada teises liikmesriigis tehtud rahvusvahelise kaitse menetlustoimingutega. Seega on nimetatud normide kohaldamise puhuks vajalik sätestada, et PPA-l on õigus juhinduda teiste EL-i liikmesriikide tehtud rahvusvahelise kaitse menetlustoimingutest ja otsustest.

Lõikega 9 sätestatakse, et süüteomenetluses kogutud andmeid võib kasutada rahvusvahelise kaitse menetluses. Tegemist on kehtiva sõnastuse säilitamisega muutmata kujul. Rahvusvahelise kaitse menetluses võib olla vajalik kasutada varem teiste menetluste raames kogutud andmeid, näiteks kui tegemist on *sur place* pagulastega ning inimene on Eestisse seaduslikult saabunud ja siin elanud juba mõnda aega. Praktikas on juhtumeid, kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitab kolmanda riigi kodanik, kellele on mõistetud lisakaristusena riigist väljasaatmine, või välismaalane, kelle elamisluba on tunnistatud kehtetuks avaliku korra ja julgeolekuohu kaalutlustel. Seetõttu on vajalik täpsustada, et PPA võib rahvusvahelise kaitse menetluses kasutada ka süüteomenetluses kogutud andmeid.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 kohaselt võivad taotluse registreerimiseks vajalikud andmed pärineda määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artiklis 17 osutatud taustakontrolli vormilt. Nimetatud vormil kajastuvad ka andmed ebaseadusliku saabumise või sisenemise põhjuse kohta, teave reisiteekonna kohta, sealhulgas

lähtekoht, eelmised elukohad, läbitud kolmandad riigid ja kolmandad riigid, kus võib olla rahvusvahelist kaitset taotletud või saadud, ning kavandatud sihtkoht liidus ja muu asjakohane teave, sealhulgas seonduv teave inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise või inimkaubanduse kahtluse korral.

Lõikega 10 sätestatakse, et kui menetlustoimingu protokollimine on nõutav või kui PPA peab seda vajalikuks, võib menetlustoimingu protokollida elektroonselt. Välismaalasele võib protokolliti tutvustada PPA infotehnoloogilise vahendiga ja ta kinnitab protokolliga tutvumist elektroonilise märkega. Juhul kui taotleja seda soovib, siis annab PPA menetlustoimingu protokolliti taotlejale ka paberil. Selline protokolliti koostamine ja sellega tutvumise elektroonse kinnituse andmise täpsustus on vajalik, et menetlusi tõhustada, arendada menetlusökonoomikat ning suunata menetlustoimingud võimalikult suurel määral elektroonseks ja paberivabaks ning hoida sellega kokku riigi ressursse, vähendamata menetluslikke garantiisid inimesele. Praktikas kasutatakse infotehnoloogilise vahendina tahvelarvutit ja allkirjapatja. Kavandatav regulatsioon on tehnoloogianeutraalne, et arvestada tulevikus lisanduvaid tehnilisi võimalusi.

§ 37. Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse andmine ja kehtetuks tunnistamine

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA annab taotlejale kümne päeva jooksul arvates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse, mis tõendab, et välismaalane taotleb Eestis rahvusvahelist kaitset.

Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistust saab välismaalane Eestis kasutada isikut tõendava dokumendina, kuigi seda ei anta välja ITDS-i alusel. Vastavalt ITDS §-le 4 võib välismaalane oma isikut tõendada muu seaduse alusel antud kehtiva dokumendiga, kui dokumenti on kantud kasutaja nimi, foto või näokujutis, allkiri või allkirjakujutis ja sünniaeg või isikukood.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 29 lõike 1 kohaselt annavad selle liikmesriigi pädevad asutused, kus rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldatakse, taotlejale registreerimisel nimelise dokumendi, mis tõendab, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi on avaldatud ja taotlus on registreeritud. See dokument kehtib kuni lõikes 4 osutatud dokumendi väljastamiseni. Nimetatud dokumenti ei pea väljastama ainult siis, kui lõikes 4 osutatud dokument on võimalik väljastada registreerimise ajal.

PPA täidab ka praegu kirjeldatud dokumendi väljastamise ülesannet riikliku rahvusvahelise kaitse andmise registri (edaspidi *RAKS*) väljatrüki kaudu. Kohe kui rahvusvahelise kaitse soovivaaldataja kohta on andmekogus RAKS määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud kohustuslikud minimaalsed andmed registreeritud, väljastab PPA taotlejale rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimist tõendava teatise, millel on taotleja nimi, taotluse registreerimise number, taotluse registreerimise kuupäev, taotluse registreerinud ametniku nimi ning eeldatav menetluse kestus, milleks on kuni kuus kuud.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 29 lõike 4 alusel tuleb taotlejale võimalikult kiiresti (taotluse peab esitama vähemalt 21 päeva jooksul taotluse registreerimisest arvates) peale taotluse vastu võtmist väljastada dokument, mis sisaldab vähemalt järgmisi andmeid: a) taotleja nimi, sünniaeg ja -koht, sugu ja kodakondsus või asjakohasel juhul märke kodakondsusetuse kohta, taotleja näokujutis ja taotleja allkiri; b) väljastav asutus, väljastamise kuupäev ja koht ning dokumendi kehtivusaeg; c) isiku staatus taotlejana; d) kinnitus, et taotlejal on õigus liikmesriigi territooriumile jääda taotluse läbivaatamise eesmärgil, ja märke selle kohta, kas taotlejal on õigus vabalt liikuda kogu liikmesriigi territooriumil või selle osas; e) märkus selle kohta, et dokument ei ole reisidokument ja et taotlejal ei ole lubatud reisida ilma loata teistesse liikmesriikidesse.

Nimetatud normide rakendamiseks sätestataksegi eelnõu § 36 lõike 3 punktiga 9 PPA kohustus väljastada taotlejale rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus hiljemalt kümne päeva jooksul taotluse vastu võtmisest arvates. Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse plangi tootmine ja selle isikustamine tagatakse Eesti Vabariigi ja dokumenditootja vahel sõlmitud lepinguga kaardivormis dokumentide väljaandmiseks. Kümnepäevane tähtaeg rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse väljaandmisel on vajalik, et dokumenditootja jõuaks selle isikustada ja üle anda PPA-le, kes jõuaks korraldada selle transportimise taotleja valitud väljastuskohta.

Lõikega 2 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus antakse välja kehtivusajaga kuni üks aasta. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 29 lõike 6 kohaselt kehtib sama määruse sama artikli lõikes 4 osutatud dokument kuni 12 kuud või kuni taotleja antakse üle teisele liikmesriigile kooskõlas määrusega (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta). Kui dokumendi on väljastanud vastutav liikmesriik, pikendatakse selle kehtivust nii, et see hõlmaks ajavahemikku, mille jooksul taotlejal on õigus jääda selle liikmesriigi territooriumile. Dokumendi kehtivusaeg ei anna õigust jääda riiki, kui selle õiguse kasutamine on lõpetatud või peatatud kooskõlas sama määrusega. Samuti on rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse kehtivusaja määramisel arvestatud, et rahvusvahelise kaitse taotluse menetlus võib kesta kuni kuus kuud ning erandlikel juhtudel kuni 21 kuud. Et tunnistuse väljaandmisega seotud töökoormust optimeerida, kehtestatakse määrusest tulenevalt tunnistuse maksimaalseks kehtivusajaks üks aasta.

Lõikega 3 sätestatakse et PPA tunnistab rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse kehtetuks 1) rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemise korral; 2) kui dokument või selles sisalduv kanne või andmed on ebaõiged; 3) kui dokument on muutunud kasutamiskõlbmatuks või selles sisalduv kanne loetamatuks; 4) dokumendi kasutaja surma korral; 5) dokumendi kaotsimineku või hävimise korral. Kuna rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus väljastatakse kehtivusajaga kuni üks aasta ja lisaks menetluse lõppemisele rahvusvahelise kaitse andmise otsusega enne selle perioodi lõppemist, võivad selle jooksul ette tulla mitmed erinevad elulised olukorrad. Näiteks kui taotleja vahetab elukohta või taotleja nimi abiellumise tõttu muutub, siis tuleb talle anda uus tunnistus ning eelmine dokument tuleb kuritarvitamise vältimiseks tunnistada kehtetuks.

Lõikega 4 sätestatakse, et juhul kui PPA tunnistab rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse kehtetuks, siis võtab PPA selle kehtetuks tunnistatud tunnistuse võimaluse korral välismaalaselt ära. Kehtetu tunnistuse välismaalaselt äravõtmise eesmärk on samuti vältida süsteemi kuritarvitamist.

Lõikega 5 sätestatakse volitusnorm rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse vormi ja sellele kantavate andmete loetelu kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Vastutav ministeerium on Siseministeerium.

§ 38. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine ja otsus rahvusvahelise kaitse taotluse kohta

Lõike 1 kohaselt vaatab PPA läbi rahvusvahelise kaitse taotluse, mille läbivaatamise eest on vastutavaks riigiks määratud Eesti vastavalt määrusele (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta). Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi aluseks on rahvusvahelise kaitse menetlusi, liidu tasandil toimuvat otsuste ja hinnangute tunnustamist, solidaarsusmehhanismi, rändekriiside haldamist, ümberasustamist ning vastuvõtutingimusi käsitlevad ühised nõuded ning süsteem, mille abil tuleb määrata kindlaks üks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik. Seega vaatab PPA läbi kõik sooviavaldused rahvusvahelise kaitse saamiseks, mis

on esitatud Eestis või mõnes teises liikmesriigis ning mille suhtes on määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kriteeriumite alusel ja korras PPA otsustanud, et taotluse läbivaatamise eest vastutab Eesti. PPA vaatab sellise rahvusvahelise kaitse taotluse läbi ja teeb selle suhtes otsuse määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel ning määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud korras. Sättega tagatakse õigusselgus, mille kohaselt on lisaks välismaalase sooviavalduse registreerimise ja taotluse vastu võtmise ülesandele PPA kohustus esitatud taotlused läbi vaadata ning nende kohta otsused langetada. Taotluste läbivaatamise kord ja otsuste alused on sätestatud EL-i rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides. EL-i toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 kohaselt on vajalik ühetaoline rahvusvahelise kaitse seisund ja hästi toimiv Euroopa ühine rahvusvahelise kaitse süsteem. Lisaks tuleb täpsustada ja ühtlustada rahvusvahelise kaitse saajatele antavaid õigusi. Seetõttu on vajalik määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel tagada ühelt poolt EL-i ühiste kriteeriumite kohaldamine nende inimeste tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt, et rahvusvahelise kaitse saajatel on kõigis liikmesriikides ühised õigused. Rahvusvahelise kaitse seisundi tunnustamist ja sisu käsitlevate normide ühtlustamine peaks täiendavalt kaasa aitama rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate teisele rände piiramisele. Määrusega (EL) 2024/1350 sätestatud alusel ja korras kohaldatakse ümberasustamist.

PPA annab rahvusvahelise kaitse nendele kolmanda riigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele, kes kuuluvad määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) kohaldamisalasse ja kvalifitseeruvad rahvusvahelisele kaitsele. Üks keskseid kvalifikatsiooni kriteeriume on endiselt vastamine 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti A kohasele pagulasseisundile, mis on põhjusliku seose olemasolu tagakiusamise põhjuste, st rassi, usu või uskumuste, rahvuse, poliitiliste vaadete või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise, ning tagakiusamise või selle eest kaitse puudumise vahel. PPA ei anna rahvusvahelist kaitset nendele kolmanda riigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele, kes ei kuulu eespool nimetatud määruse kohaldamisalasse ega kvalifitseeru kaitse saajaks, sealhulgas juhul, kui on põhjendatud alus arvata, et taotleja on toime pannud mittepoliitilise kuriteo või teo, mis on vastuolus ÜRO põhikirja artiklites 1 ja 2 sätestatud eesmärkide ja põhimõtetega. Eestis ei kohaldata riiklikke humanitaarseid kaitse seisundeid.

Lõike 2 kohaselt võib PPA korduva rahvusvahelise kaitse taotluse kohta otsuse tegemisel täiendavalt otsustada, et korduv taotlus esitati üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks. Säte on õigusselguse eesmärgil vajalik, sest määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 68 lõige 5 lubab teha erandeid riiki jäämise õigusest juhul, kui taotlus on sellistel eesmärkidel esitatud, küll aga tuleb see eesmärk PPA otsusega tuvastada.

Korduva taotluse käsitlemise alus ja kord on sätestatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 lõikega 19, artikli 10 lõikega 4, artikli 13 lõike 11 punktiga d, artikli 16 lõike 3 punktidega a ja b, artikli 27 lõikega 6, artikli 34 lõikega 4 ja lõike 5 punktiga d, artikli 34 lõikega 2, artikli 42 lõike 1 punktiga g ja lõike 3 punktiga c, artikliga 55 ning artikliga 56.

Kui taotleja ei täida teatavaid määrusest (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), määrusest 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) või direktiivist 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) tulenevaid kohustusi, tuleb taotluse läbivaatamine lõpetada ja selle suhtes tuleb põhimõtteliselt teha keelduv otsus või tunnistada taotlus kaudselt tagasi võetuks, ning sama taotleja iga uut, pärast mistahes liikmesriigis otsuse tegemist esitatud taotlust tuleb käsitada korduva taotlusena. Kui välismaalane esitas korduva taotluse teises liikmesriigis ja see antakse vastutavale liikmesriigile üle, siis ei ole vastutav liikmesriik kohustatud teises liikmesriigis esitatud taotlust läbi vaatama.

Kui korduv taotlus esitatakse enne, kui varasema kohta tehtud otsus muutub lõplikuks, tuleb seda käsitada täiendava selgitusena ja see tuleb läbi vaadata kas käimasoleva haldus- või edasikaebemenetluse raames. Kui taotleja avaldab korduvalt taotluse esitamise soovi pärast lõplikku otsust, aga ei esita võrreldes eelmise taotlusega uusi andmeid, mis olulisel määral suurendaksid kaitse saamise tõenäosust, ei vaadata taotlust uuesti läbi. Sellisel juhul tuleb korduva taotluse suhtes teha pärast esmast läbivaatamist mittelubatavuse tõttu keelduv otsus. Seega on korduva taotluse korral tegemist kaheastmelise hinnanguga. Esmalt hindab PPA, kas esitatud on uusi andmeid. Kui neid ei ole, siis tuleb taotlus lugeda mittelubatavaks. Kui uued andmed on esitatud, siis hindab PPA, kas uued andmed on sedavõrd kaalukad, mis suurendavad kaitse saamise tõenäosust. Kui see nii on, siis võetakse taotlus menetlusse ja algatatakse uus rahvusvahelise kaitse taotluse menetlus. Kui aga uued asjaolud ei ole piisvalt kaalukad, siis teeb PPA mittelubatavuse tõttu keelduva otsuse, mis tähendab, et taotlus jäetakse läbi vaatamata.

Juhul kui ülalkirjeldatud korduv taotlus esitatakse viimasel hetkel üksnes selleks, et oma väljasaatmist edasi lükata või nurjata, ei tohi sellise taotluse esitajal lubada taotluse mittelubatavaks tunnistamise kohta otsuse lõpliku vormistamiseni riiki jääda, kui menetlevale ametiasutusele on kohe selge, et uusi andmeid ei ole esitatud ja puudub tagasi- või väljasaatmise risk. Seega peab PPA tegema riigisisese õiguse alusel otsuse, milles kinnitab, et on täidetud kriteeriumid, mille kohaselt taotlejal ei saa lubada riiki jääda. Seetõttu sätestatakse, et korduva taotluse suhtes mittelubatavuse tõttu keelduvat otsust tehes võib samas haldusaktis teha ka otsuse selle kohta, et korduv taotlus on esitatud ainuüksi väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või selle täideviimise takistamiseks.

Lõike 3 kohaselt võib PPA lugeda rahvusvahelise kaitse taotluse mittelubatavaks ja teha keelduva otsuse määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 38 lõikes 1 sätestatud alustel. PPA-le tuleb anda sellise otsuse tegemiseks volitus Eesti õiguses. Volituse andmine on vajalik, sest määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) lubab teha erandeid riiki jäämise õigusest juhul, kui taotlust on peetud mittelubatavaks.

Lõike 4 kohaselt võib PPA põhjendamatu rahvusvahelise kaitse taotluse lugeda ilmselgelt põhjendamatuks määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 42 lõigetes 1 ja 3 sätestatud alustel.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikkel 39 sätestab otsuse taotluse sisu kohta. Sama artikli lõike 4 kohaselt võib menetleval ametiasutusel riigisisese õiguse alusel olla volitus tunnistada põhjendamatu taotlus ilmselgelt põhjendamatuks, kui läbivaatamise lõpetamise ajal on kohaldatav mõni sama määruse artikli 42 lõigetes 1 ja 3 osutatud asjaoludest, mis on kiirendatud menetluse alusteks. Nimetatud asjaolud on lühendatult järgmised: taotlusel puudub seos tagakiusamise ja tõsise kahjuga, taotleja ütlused on ilmselgelt valed ja vastuolus päritoluriigi teabega, taotleja on pahatahtlikult varjanud andmeid või neid hävitanud, taotlus on esitatud üksnes eesmärgil tagasisaatmist takistada, taotleja päritoluriik on tema suhtes turvaline päritoluriik, taotleja ohustab riigi julgeolekut või avalikku korda, taotleja saabus ebaseaduslikult või seaduslikult, kuid ei esitanud võimalikult kiiresti taotlust, taotleja koduriik on selline riik, mille kodanikele antakse rahvusvahelist kaitset 20% ulatuses või vähem, taotleja koduriik on talle turvaline päritoluriik ning juhul, kui taotlus on korduv ja mittelubatav. Seetõttu on vajalik sätestada, et PPA-l on keelduvas otsuses õigus lugeda nimetatud asjaolude ilmnemisel põhjendamatu taotlus ka ilmselgelt põhjendamatuks. Rahvusvahelise kaitse menetluses ja keelduva otsuse langetamisel otsene mõju sellisel märkudel keelduvas otsuses puudub. Küll aga on sellel meetmel tagasisaatmise tõhustamiseks küllaltki kaalukas mõju tagasisaatmise menetluses, kus on sellisel juhul võimalik teha lahkumisettekirjutus, andmata välismaalasele eelnevat vabatahtlikku lahkumise tähtaega.

Lõikega 5 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotluse otsuses või koos sellega teeb PPA välismaalasele ettekirjutuse Eestist lahkumiseks (edaspidi *lahkumisettekirjutus*) VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 37 on sätestatud, et kui taotluse suhtes tehakse rahvusvahelise kaitse andmisest keelduv otsus, kuna see on nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundiga seoses mittelubatud, põhjendamatu või ilmselgelt põhjendamatu või kui see on kaudselt või sõnaselgelt tagasi võetud, teevad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse, milles järgitakse direktiivi 2008/115/EÜ (ühiste nõuete ja korra kohta) liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ning välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet. Kui tagasisaatmisotsus või tagasisaatmiskohustuse kehtestav muu otsus on juba tehtud enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamist, ei ole sama artikli kohane tagasisaatmisotsus nõutav. Tagasisaatmisotsus tehakse rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvas otsuses või eraldi aktina. Kui tagasisaatmisotsus tehakse eraldi aktina, tuleb see teha samal ajal ja koos rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsusega või põhjendamatu viivitusega pärast seda. Seetõttu on vajalik sätestada, et PPA teeb rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvas otsuses ühtlasi otsuse sama välismaalase tagasisaatmise kohta.

Lõikega 6 sätestatakse, et PPA vaatab rahvusvahelise kaitse taotluse läbi nii kiiresti kui võimalik, kuid hiljemalt määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 35 sätestatud tähtaegadel.

EL-i rahvusvahelise kaitse õigustiku reformi üks eesmärgid on menetluste tõhustamine ja kiirendamine. Määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ühtlustatakse EL-is rahvusvahelise kaitse menetluse tähtaegu, mille jooksul välismaalase sooviavaldus registreeritakse ja vastu võetakse ning menetlev ametiasutus taotluse läbi vaatab. Sama määruse artikli 35 alusel on kehtestatud järgmised kohustuslikud ajavahemikud:

- Taotluse lubatavuse menetlus tuleb viia lõpule võimalikult kiiresti ja hiljemalt kahe kuu jooksul.
- Juhul kui tegemist on esimese varjupaigariigi alusega, turvalise kolmanda riigi alusega, läbivaatamise eest vastutuse puudumise alusega, rahvusvahelise kriminaalkohtu seotuse alusega ja taotluse esitamisega seitsme päeva jooksul alates tagasisaatmise otsusest, tuleb taotluse lubatavuse menetlus lõpule viia võimalikult kiiresti ja hiljemalt kümne päeva jooksul.
- Üldnimetatud menetlust on võimalik pikendada kahe kuu võrra ainult siis, kui sama ajavahemiku jooksul avaldab rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi ebaproportsionaalne arv välismaalasi, kui tegemist on keeruliste faktiliste või õiguslike asjaoludega või kui viivitus on selgelt ja üheselt seostatav sellega, et taotleja ei täida sama määruse artiklist 9 tulenevaid kohustusi.
- Kiirendatud menetluse korral tuleb see lõpule viia võimalikult kiiresti ning hiljemalt kolme kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast.
- Tavamenetluse korral tuleb menetlus lõpule viia võimalikult kiiresti ja hiljemalt kuue kuu jooksul pärast taotluse esitamise kuupäeva. Seda tähtaega on võimalik pikendada kuni kuue kuu võrra, kui sama ajavahemiku jooksul avaldab rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi ebaproportsionaalne arv välismaalasi, kui tegemist on keeruliste faktiliste või õiguslike asjaoludega või juhul, kui viivitus on selgelt ja üheselt seostatav sellega, et taotleja ei täida oma artiklist 9 tulenevaid kohustusi.

Sama määruse sama artikliga on kehtestatud ka võimalus teatud tingimustel menetluse lõpuleviimist edasi lükata, kuid igal juhul tuleb menetlus viia lõpule kuni 21 kuu jooksul alates taotluse esitamisest (mitte sooviavaldusest ega registreerimisest).

Lõikega 7 sätestatakse, et PPA võib taotluse sisulist läbivaatamist kiirendada määruse (EL) 2024/1348 artikli 42 lõike 1 punktide a–j alusel ja nendes sätestatud korras. Nimetatud normidega on kehtestatud EL-i ühtne kiirendatud taotluse läbivaatamise menetlus, mille kohaselt tuleb PPA-l taotlust menetleda kiirkorras kümnes olukorras. Kokkuvõtlikult ja lühendatult on need olukorrad järgmised:

1. Taotleja esitab ainult selliseid asjaolusid, mis ei ole seostatavad võimaliku tagakiusamise või tõsise kahju kannatamisega.
2. Taotleja ütlused on selges vastuolus tema päritoluriigi kohta olemasoleva teabega.
3. Taotleja on teadlikult ja tahtlikult ning pahauskselt ametiasutusi eksitanud.
4. Taotlus on pahauskselt esitatud ainuüksi sellel eesmärgil, et väljasaatmist nurjata.
5. Taotleja koduriik on turvaline päritoluriik.
6. Taotleja on ohuks Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale.
7. Taotlus on korduv ja ilma uute asjaoludeta.
8. Taotleja sisenes ebaseaduslikult ega võtnud esimesel võimalusel ametiasutustega ühendust.
9. Taotleja sisenes seaduslikul ega esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust niipea kui võimalik (v.a *sur plus* olukord).
10. Taotleja on riigist, mille puhul jääb taotluste tunnustamise määr alla 20% EL-i keskmisest Eurostati andmetel.

Nimetatud asjaolude esinemisel kohaldab PPA-l kiirendatud menetlust ning määruse (EL) 2024/1348 artikli 42 lõikega 3 täpsustatakse, millistel juhtudel võib kiirendatud menetlust rakendada saatjata alaealiste korral.

Lõikega 8 sätestatakse, et taotluse, mille suhtes PPA kohaldab piirimenetlust, vaatab PPA läbi hiljemalt 15 päeva jooksul arvates taotluse registreerimisest PPA-s. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 51 lõike 2 kohaselt on piirimenetlus võimalikult lühike ning võimaldab samal ajal rahvusvahelise kaitse taotlused täielikult ja õiglaselt läbi vaadata ning kestab kõige rohkem 12 nädalat alates taotluse registreerimisest, kuni taotlejal ei ole enam õigust riiki jääda ja tal ei lubata riiki jääda. Selle ajavahemiku järel on taotlejal õigus siseneda liikmesriigi territooriumile. Sama määruse artikli 51 alusel kehtestavad liikmesriigid erandina sama määruse artiklist 35 sätteid, mis käsitlevad läbivaatamismenetluse kestust, artikli 68 lõigete 4 ja 5 kohaselt esitatud riiki jäämise taotluse läbivaatamist kohtus, ning kui see on asjakohane, edasikaebemenetlust. Kehtestatud menetluse kestusega tagatakse, et kõik kõnealused menetlusetapid viiakse lõpule 12 nädala jooksul alates taotluse registreerimisest.

Lõikega 9 sätestatakse, et juhul kui halduskohus on tühistanud PPA rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsuse taotluse suhtes ja kohustanud PPA-d taotlust uuesti läbi vaatama, siis teeb PPA uue otsuse kiiremini, kui on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 35 sätestatud tähtajad. Käesolevat lõiget ei kohaldata piirimenetluses tehtud otsuse suhtes. Nimetatud säte on vajalik määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 35 lõike 8 rakendamiseks ja menetluse tõhustamiseks. Selle kohaselt kehtestavad liikmesriigid taotluse läbivaatamismenetluse lõpuleviimise tähtajad juhuks, kui kohus tühistab menetleva ametiasutuse otsuse ja saadab asja tagasi. Kõnealused tähtajad on lühemad kui sama määruse samas artiklis sätestatud tähtajad. Nimetatud tähtaegadeks on hiljemalt kaks kuud taotluse lubatavuse otsustamiseks, hiljemalt kümme tööpäeva mittelubatavuse keelduva otsuse tegemiseks artikli 38 lõike 1 korras, teatud juhtudel pikendamise korral kaks kuud, kiirendatud menetluse korral kuni kolm kuud ja tavamenetluse korral kuni kuus kuud, mida võib erandjuhtudel pikendada kuni kuue kuu võrra. Seetõttu **on oluline, et olenevalt menetluse liigist tuleb tagada, et taotluse uuesti läbivaatamise tähtaeg on esimese menetluse pikkusest lühem.** Näiteks kui taotluse läbivaatamise tähtajaks oli kümme tööpäeva ja peale

kohtulikku kontrolli kohustati PPA-d taotlust uuesti läbi vaatama, peab PPA seda tegema hiljemalt üheksa tööpäeva jooksul.

§ 39. Toimingud pärast rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist ja otsuse tegemist

Paragrahviga 39 kehtestatakse toimingute loetelu, mida PPA teeb pärast rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist ja selle kohta otsuse langetamist. Samuti täpsustatakse SKA välismaalasele osutatava kaasabi algust välismaalase iseseisva elamise korraldamisel.

Lõike 1 kohaselt PPA 1) toimetab taotlejale kätte rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse, arvestades käesolevas seaduses kättetoimetamise kohta sätestatud;

2) teavitab taotluse suhtes tehtud otsuse resolutsioonist kinnipidamiskeskust või kohta, kus taotleja on majutatud; 3) suunab rahvusvahelise kaitse saaja osalema kohanemisprogrammis.

Lõike 1 punktis 1 on vajalik määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) 8 lõike 6 kohaldamiseks, mis sätestab, et menetlev ametiasutus teavitab taotlejat võimalikult kiiresti kirjalikult tema taotluse kohta tehtud otsusest. Kui taotlejat esindab ametlikult esindaja või õigusnõustaja, võib menetlev ametiasutus otsusest teatada taotleja asemel tema esindajale või õigusnõustajale. **Lõike 1 punktiga 2** sätestatud teavitamine on hädavajalik, et välismaalase vastuvõttu ja kinnipidamist korraldavad ametiasutused oleksid teadlikud ning saaksid koheselt arvestada välismaalase õigusliku staatuse muutumisega. Võimalikud tehnilised lahendused sellise teavitamise korraldamiseks on automaatne teavitus e-posti teel andmekogust või andmevahetussüsteemist süsteemi põhimõttel. **Lõike 1 punktiga 3** sätestatud kohene suunamine kohanemisprogrammi peale rahvusvahelise kaitse staatuse tunnustamist on vajalik, et võimaldada kaitse saajale tegelik ligipääs eesti keele õppe ja rahvusvahelise kaitse saaja teemamoodulis osalemisele.

Lõikega 2 sätestatakse, et SKA osutab välismaalasele vajaduse korral kaasabi KOV-i üksusesse elama asumisel vastavalt eelnõus sätestatule. Eelnõus on säilitatud praegu kehtiv kord, mille kohaselt võimaldatakse rahvusvahelise kaitse saajal piiratud aja jooksul majutuskeskuses elamist jätketa ka pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Kaitse saajal on kohustus nelja kuu jooksul leida endale elukoht väljaspool majutuskeskust. Selleks osutab majutuskeskuse teenuse osutaja talle seaduses ettenähtud abi. Lõikega 2 täpsustatakse, et selline abistav tegevus käivitub siis, kui kaitse saamise otsus on langetatud ja kui PPA on selle välismaalasele kätte toimetanud. Lõige 2 on muu hulgas seotud lõike 1 punkti 2 eesmärgiga.

§ 40. Dokumentide välismaalasele kättetoimetamine

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 8 lõike 2 kohaselt antakse taotlejale võimalus kinnitada, et ta on teabe kätte saanud. Selline kinnitus dokumenteeritakse taotleja toimikus. Kui taotleja keeldub kinnitast, et ta on teabe kätte saanud, tehakse tema toimikusse selle kohta märge. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 viimase lõigu kohaselt peavad liikmesriigid tagama – juhul kui nende pädev asutus on otsustanud mõne sama artikli lõike 1 punktis f osutatud dokumendi enda kätte jätta –, et taotleja saab viivitamata originaalide koopia. Sama artikli lõike 3 kohaselt nõustub taotleja võtma oma viimases elukohas või viimasel aadressil, telefoni või e-posti teel, mille ta on pädevatele asutustele teatanud, vastu kõik pädevate asutuste saadetud teatised, eelkõige juhul, kui taotleja esitab taotluse kooskõlas artikliga 28. Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 46 kohase üleandmise korral annavad pädevad asutused need dokumendid taotlejale tagasi üleandmise ajal.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 29 lõike 5 kohaselt tuleb taotlejale dokument anda kätte niipea kui võimalik. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 7 lõike 6 kohaselt nõuavad liikmesriigid taotlejatelt, et nad teataksid pädevatele ametiasutustele oma kehtiva aadressi, telefoninumbri, mille kaudu nad on kättesaadavad, ning võimaluse korral e-posti aadressi. Samuti nõuavad liikmesriigid, et taotlejad teataksid pädevatele ametiasutustele võimalikult kiiresti oma aadressi, telefoninumbri või e-posti aadressi muutumisest. Sama määruse artikli 9 lõike 5 kohaselt tuleb otsusega seotud teave esitada taotlejale muu hulgas hõlpsasti kättesaadaval kujul. Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 17 lõike 3 alusel tuleb taustakontrolli kokkuvõttes sisalduv teave teha asjaomasele isikule kättesaadavaks kas paberil või elektrooniliselt.

Seetõttu sätestatakse § 40 lõigetega 1–5 menetluse käigus antud menetlusedokumentide ja haldusaktide (kutse, otsus, teade jm) kättetoimetamise põhimõtted ja kord.

Lõike 1 kohaselt toimetatakse käesolevas seaduses sätestatud menetluses antud menetlusedokument või haldusakt välismaalasele kätte. **Lõikega 2** sätestatakse, et menetlusedokumendi või haldusakti välismaalasele kättetoimetamisel kohaldatakse HMS-i, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

Lõikega 3 sätestatakse, et menetlusedokument või haldusakt loetakse välismaalasele kättetoimetatuks, kui see on edastatud välismaalase või tema esindaja elektronposti aadressil või haldusorgani infotehnoloogilise vahendi abil. Samuti täpsustatakse, et juhul kui välismaalane või tema esindaja seda soovib, siis antakse haldusakt või menetlusedokument välismaalasele või tema esindajale ka paberil. Tegemist on erisusega HMS-is sätestatust. Eespool on kirjeldatud, et Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide kohaselt peab välismaalane andma menetlevale ametiasutusele oma kontaktandmed, sealhulgas elektronposti aadressi (kui see on olemas), ja nõustuma võtma vastu sellele edastatud teateid. Haldusakti ja menetlusedokumentide edastamine elektronposti aadressile on rahvusvahelise kaitse menetluses tavapärane praktika, küll aga tuleb kehtiva õiguse kohaselt kättesaamist kinnitada. Edaspidi loetakse haldusakt või menetlusedokument välismaalasele või tema esindajale kättetoimetatuks ilma kättesaamise kinnituseeta. Juhul kui taotleja või tema esindaja elektroonilisi suhtluskanaleid ei kasuta, kohaldab PPA muid HMS-is sätestatud kättetoimetamise viise.

Lõikega 4 sätestatakse, et kui haldusorgan toimetab menetlusedokumendi või haldusakti välismaalasele kätte infotehnoloogilise vahendi abil, siis võib välismaalane kinnitada selle menetlusedokumendi või haldusaktiga tutvumise elektroonilise märkega. Nimetatud lahenduse eesmärk on aidata kaasa menetluse tõhustamisele ja paberivabaks muutmisele. Seega soovitakse saavutada ressurside kokkuhoid. Tehnoloogia areneb kiiresti ning uute tehniliste võimaluste kasutusele võtmisel on positiivne töökoormust vähendav mõju tavamenetluses ja eriti suurenenud rändesurve olukorras, mil korraga tuleb menetleda erakordselt suure arvu välismaalaste taotlusi. Lahendus võimaldab dokumendi kättesaamise kinnitamist ainult elektroonselt, ilma et inimene annaks allkirja paberil. Selleks võib olla allkirjakujutis allkirjapadjal või mõni muu infotehnoloogiline viis, mis võimaldab taasesitada kinnitamise aega ja kinnitust andnud inimest. Infotehnoloogiliste arenduste suund on jätkusuutlikkus ja tulemuslikkus. Näiteks juhul, kui tegu on rahvusvahelise kaitse taotlejaga, kes ei kasuta elektroonilisi vahendeid, võib PPA saata haldusakti või menetlusedokumendi temale postiga või toimetada need taotlejale kätte majutuskohas või PPA asukohas. Ka viimasel juhul saab kättetoimetamise kohta võtta allkirja PPA infotehnoloogilise vahendi abil.

Lõikega 5 sätestatakse erand ülaltoodud kättetoimetamise viisidest juhul kui on massilise sisserände olukord, tavapärased kättetoimetamise viisid on ammendatud või ei ole

kohaldatavad, näiteks kui inimese asukoht ei ole enam teada ja tavapärane kättetoimetamine ei ole osutunud või ei osutuks seetõttu võimalikuks.. Nimetatud erandit kasutatakse ainult olukorras, kui Eestisse on ootamatult saabunud suur arv sisserändajaid ja sellest tulenevalt juhindutakse hädaolukorra lahendamise plaanist. Seega on sätestatud, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ja juhul, kui välismaalase asukoht Eestis ei ole PPA-le enam teada, võib haldusorgan jätta muud menetlusedokumendi või haldusakti kättetoimetamise viisid kohaldamata ning konfidentsiaalsuskohustust arvestades avaldada oma veebilehel üksnes rahvusvahelise kaitse taotluse numbri ja menetlusedokumendi või taotluse kohta tehtud otsuse pealkirja. Veebilehel avaldamisega loetakse menetlusedokument või haldusakt välismaalasele kättetoimetatuks. Konfidentsiaalsuse määratluse alus on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikkel 7, mille kohaselt on määrust kohaldavad asutused kohustatud järgima konfidentsiaalsuse põhimõtet kõigi isikuandmete puhul, mida nad saavad oma ülesannete täitmisel, sealhulgas käesoleva määruse kohaldamise seisukohast olulises liidu või riigisisese õiguse kohases liikmesriikide ametiasutuste teabevahetuses. Rahvusvahelise kaitse menetluse kestel ja pärast taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist ei avalda ametiasutused teavet konkreetse rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ega asjaolu, et on avaldatud taotluse esitamise soovi, väidetavatele tagakiusajatele ega tõsise kahju põhjustajatele ning ei kogu teavet väidetavatelt tagakiusajatelt ega tõsise kahju põhjustajatelt viisil, mis annaks neile teada asjaolust, et kõnealune taotleja on avaldanud taotluse esitamise soovi.

Seega on ülalkirjeldatud dokumendi kättetoimetamise viis erandlik. Seda rakendatakse ainult juhul kui samaaegselt on täidetud mitu tingimust st kui Eestisse on ootamatult saabunud väga suur arv rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja kui nendele haldusakti kättetoimetamine tavapärastel viisidel ei ole kohaldatav. Sealhulgas näiteks juhul, kui inimene varjab ennast ametiasutuste eest, on loata Eestist lahkunud ja tema asukoht ei ole teada. Ka massilise sisserände olukorras kaalub PPA esmalt muid kättetoimetamise võimalusi ja kui need ei ole kohaldatavad, siis viimase võimalusena kasutatakse veebilehe kaudu piiratud teabe avaldamist. Sellisest erandlikust kättetoimetamise viisist tuleb eelnevalt rahvusvahelise kaitse taotlejaid teavitada, selgitades, et juhul kui massilise sisserände olukorras ei ole nad enam ametiasutustele kättesaadavad, siis tehakse nende taotluse kohta siiski otsus, näiteks taotluse kaudse tagasivõtmise tõttu keelduv otsus, mis tulemuslikuma kättetoimetamise võimaluse puudumise korral avaldatakse PPA veebilehel. IT-süsteemide arendamise käigus on tulevikus võimalik luua ka lahendus, mille abil inimene saab ise teavet menetluse seisu kohta sh otsuse tegemise ja selle kättesaamise kohta, PPA e-lahenduse kaudu.

§ 41. Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse vaidlustamine

Paragrahviga 41 sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes langetatud otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisettekirjutuse vaidlustamise tähtajad ning kord. Vaidlustamise tähtajad kehtestatakse olenevalt otsuse liigist, EL-i rahvusvahelise kaitse õigustikus sätestatud piirmääradest ning reformi üldisest eesmärgist menetlusi kiirendada, arvestades senist praktikat ja uut asjaolu, et erinevalt praegusest on taotlejal kogu menetluse vältel tagatud õigusabi.

Lõike 1 kohaselt võib määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel ning määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud korras tehtud otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisettekirjutuse või sisenemiskeelu otsuse vaidlustada halduskohtus 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates. **Lõikega 2** sätestatakse, et juhul kui tegemist on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1351 alusel ja korras tehtud üleandmisotsusega, siis võib ka seda otsust vaidlustada halduskohtus 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates. **Lõike 3** kohaselt võib määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) alusel kiirendatud läbivaatamismenetluses või piirimenetluses tehtud otsuse ja koos

sellega tehtud lahkumisettekirjutuse või sisenemiskeelu otsuse vaidlustada halduskohtus viie päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.

Määrus (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) reguleerib välismaalaste rahvusvahelise kaitse saajaks kvalifitseerimise ja antava rahvusvahelise kaitse sisu. Samuti, nagu selgitatud sama määruse põhjenduspunktis 54, on loodud seos määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), mille alusel on liikmesriikidel muu hulgas kohustus tagada, et taotlejatel on võimalik kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit, et vaidlustada kohtus menetleva ametiasutuse otsus rahvusvahelise kaitse andmisest põhjendamatult keelduda või otsus võtta ära rahvusvaheline kaitse. Sellega seoses peab pädev kohus kõigi kaitse andmisest keeldumiste või äravõtmise otsuste vaidlustamise puhul põhjalikult läbi vaatama põhjused, miks menetlev ametiasutus otsustas rahvusvahelise kaitse andmisest keelduda või kaitse saajalt rahvusvahelise kaitse ära võtta. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 67 lõike 3 kohaselt on sätestatud, et tõhusa õiguskaitsevahendiga nähakse ette nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude täielik ja *ex nunc* läbivaatamine vähemalt esimese astme kohtus, sealhulgas vajaduse korral rahvusvahelise kaitse vajaduste läbivaatamine vastavalt määrusele (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta). Selleks et tagada järjepidevus rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse ja sellele lisatud tagasisaatmisotsuse õiguslikul läbivaatamisel kohtus ning kiirendada kohtuasja läbivaatamist ja vähendada pädevate õigusasutuste koormust, tuleks kohaldada ühist menetlust samas kohtus. Samuti on oluline aspekt seos lõpliku otsuse määratlusega. Selle kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal, kelle taotluse suhtes on langetud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduv otsus, kuid kestab kohtule kaebuse esitamise aeg, õigus kuni selle aja lõppemiseni või halduskohtu otsuse langetamiseni Eestis viibida, välja arvatud määruses (EL) 2024/1348 sätestatud erandlikel juhtudel.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 67 lõike 7 kohaselt sätestavad liikmesriigid järgmised tähtajad, mille jooksul taotlejad, isikud, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, ja täiendava kaitse saamise nõutele vastavaks tunnistatud isikud saavad esitada edasikaebuse keelduva otsuste kohta a) **vähemalt viis ja kõige rohkem kümme päeva** keelduva otsuse puhul, mis on tehtud taotluse suhtes selle mittelubatavuse, kaudselt tagasivõtmise, põhjendamatuse või ilmselge põhjendamatuse tõttu, kui otsuse tegemise ajal on täidetud artikli 42 lõigetes 1 ja 3 osutatud mis tahes tingimus; b) **kõigil muudel juhtudel vähemalt kaks nädalat ja kõige rohkem üks kuu**. Määruse (EL) 2024/1343 (rändealduse kohta) artikli 43 lõike 1 kohaselt on välismaalasel õigus tõhusale õiguskaitse vahendile üleandmise otsuse faktiliste ja õiguslike asjaolude vaidlustamiseks kohtus. Sama artikli lõike 2 kohaselt näevad liikmesriigid pärast üleandmisotsuse teatavakstegemist ette **vähemalt ühe-, kuid mitte pikema kui kolmenädalase tähtaja**, mille jooksul asjaomane isik võib kasutada oma lõike 1 kohast õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Sama artikli lõike 3 kohaselt on välismaalasel õigus esitada kohtule **mõistliku aja jooksul, mis algab üleandmisotsuse teatavakstegemise hetkel ega ole pikem kui lõike 2 kohaselt ette nähtud tähtaeg**, taotlus peatada üleandmisotsuse täideviimine kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni. Liikmesriigid võivad riigisisises õiguses ette näha, et üleandmisotsuse täideviimise peatamise taotlus tuleb esitada koos lõike 1 kohase vaidlustusega. Liikmesriigid tagavad, et tõhus õiguskaitsevahend on olemas, peatades üleandmise, kuni võetakse vastu otsus esimese peatamise taotluse kohta. Otsus üleandmisotsuse täideviimise peatamise kohta tehakse ühe kuu jooksul alates kuupäevast, mil pädev kohus selle taotluse kätte sai.

Praegu kehtib kaebuse esitamisele üks tähtaeg olenemata menetluse liigist või otsuse alusest, mis on kümme päeva. Praktikast on see kohati osutunud katsumuserohkeks, kuid üldjuhul siiski piisavaks ajaks. Muudatuste kohaselt on peamine tähtaeg kaks nädalat, mis on neli päeva praegusest tähtajast pikem. Samuti on võimalikult lühikese tähtaja määramisel arvestatud, et taotlejal on kogu rahvusvahelise kaitse menetluse vältel abiks tasuta õigusabi.

Seetõttu kehtestatakse esimeses ja teises lõikes 14-päevane vaidlustamise tähtaeg kõikide tavamenetluse raames langetatud keelduvate otsuste ja üleandmise otsuste vaidlustamiseks ning viiepäevane vaidlustamise tähtaeg nende keelduvate otsuste suhtes, mille langetamiseks kasutati kiirendatud läbivaatamismenetlust või rahvusvahelise kaitse piirimenetlust. Tähtaja valimisel on lähtutud efektiivsuse ja tegeliku õiguskaitse võimaldamise põhimõttest. Kuna eriti kiirendatud menetlus ja rahvusvahelise kaitse piirimenetlus tuleb läbi viia nii kiiresti ja efektiivselt kui võimalik ning taotlejal on ka selles menetluses alates taotluse registreerimisest õigus kasutada tasuta õigusabi ja esindamist, siis on vaidlustamise tähtajaks valitud kõige lühem võimalik aeg, mis on viis päeva. Oluline on siinjuures ka asjaolu, et piirimenetlusse suunatakse ainult sellised juhtumid, mille puhul välismaalasele ei anta luba riiki siseneda ja nende taotlused on suure tõenäosusega põhjendamatud.

Lõikega 4 punktiga 1 sätestatakse, et vaidlustada ei saa PPA rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvat otsust, kui taotleja on taotlusest loobunud. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 67 lõike 1 kohaselt on võimalik vaidlustada keelduv otsus, mis on tehtud taotluse suhtes selle mittelubatavuse tõttu; otsus, millega jäetakse taotlus selle põhjendamatuse või ilmselge põhjendamatuse tõttu rahuldamata nii seoses pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundiga; keelduv otsus, mis on tehtud taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu; otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta ja sama määruse artikli 37 kohaselt koos keelduva otsusega väljastatud tagasisaatmisotsus. Kuna sõnaselgelt ja ühemõtteliselt taotluse tagasivõtmise ehk taotlusest loobumise kohta tehtud keelduvat otsust ei ole vaidlustatavate aktide hulka arvatud, siis tuleb õigusselguse huvides sätestada, et nimetatud põhjusel PPA tehtud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvat otsust ei saa vaidlustada.

Lõike 4 punktide 2 ja 3 kohaselt ei saa vaidlustada rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsust, kui rahvusvahelise kaitse saaja on saanud EL-i liikmesriigi kodakondsuse või teiselt EL-i liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 67 lõike 1 kohaselt ning erandina sama sätte punktist d (otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta) võivad liikmesriigid oma riigisisese õiguses sätestada, et määruse artikli 66 lõikes 6 osutatud juhtumeid ei saa edasi kaevata. Nimetatud artikli 66 lõikes 6 on sätestatud, et nendeks juhtumiteks on olukorrad, kui välismaalane:

- 1) loobub ühemõtteliselt enda tunnistamisest rahvusvahelise kaitse saajaks;
- 2) on saanud liikmesriigi kodanikuks või
- 3) on hiljem saanud rahvusvahelise kaitse teises liikmesriigis. Liikmesriigid lõpetavad nimetatud juhtumid oma riigisisese õiguse kohaselt. Selline lõpetamine ei pea olema otsuse vormis, kuid see tuleb kanda vähemalt taotleja toimikusse koos viitega kõnealuse lõpetamise õiguslikule alusele. Kuna kirjeldatud juhtudel ei ole kohustust vormistada haldusakt ja on kohustus menetlus lõpetada ning liikmesriigile on antud võimalus otsustada, kas edasikaebamist nimetatud juhtudel lubada või mitte ja muudatuste üldine eesmärk on efektiivsus ja ressursside kokkuhoid, siis sätestatakse, et nimetatud juhtudel tehtavaid menetluse lõpetamise otsuseid ei ole võimalik vaidlustada.

Lõikega 4 sätestatakse kooskõla eelnõu § 51 lõikega 2, mille kohaselt ülaltoodud kolmel juhul võtab PPA rahvusvahelise kaitse ära ja lõpetab menetluse otsust vormistamata ning teeb vastava märke rahvusvahelise kaitse andmise registrisse.

Lõikega 5 sätestatakse, et koos kaebusega keelduva otsuse suhtes tuleb halduskohtule esitada taotlus viibida lõpliku otsuse tegemiseni Eestis, kui selle välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse kohta on tehtud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 nimetatud otsus ja sellest tulenevalt automaatne õigus lõpliku otsuseni Eestis viibida puudub. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 on nimetatud olukorrad, mille

korral ning ilma et see piiraks tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaldamist, ei ole rahvusvahelise kaitse taotlejal ja rahvusvahelise kaitse saajal, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, riigis viibimise õigust. Sellisteks olukordadeks on juhtumid, kui pädev asutus, st PPA, on teinud ühe järgmistest otsustest:

- a) keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle põhjendamatusse või ilmselge põhjendamatusse tõttu, kui otsuse tegemise ajal toimub taotleja puhul kiirendatud läbivaatamine vastavalt sama määruse artikli 42 lõigetele 1 või 3 või siis, kui taotleja suhtes kohaldatakse piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine;
- b) keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle artikli 38 lõike 1 punktide a, d või e või artikli 38 lõike 2 kohase mittelubatavuse tõttu, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust;
- c) keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu;
- d) keelduv otsus, mis tehakse korduva taotluse suhtes selle põhjendamatusse või ilmselge põhjendamatusse tõttu; või
- e) otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta vastavalt määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 14 lõike 1 punktidele b, d või e ning artikli 19 lõike 1 punktile b. Seega puudub välismaalasel kõikidel ülalkirjeldatud juhtudel automaatne õigus riigis viibida ning sellise õiguse saamiseks tuleb esitada taotlus kohtusse koos kaebusega.

Lõikega 6 sätestatakse, et samas paragrahvis nimetatud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvaid ja kaitse äravõtmise otsuseid ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Tegemist on kehtiva korra säilitamisega. Rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisetekirjutuse saab menetluse efektiivsuse tagamiseks kohe vaidlustada halduskohtus. Rahvusvahelise kaitse menetlus peab olema võimalikult efektiivne ja kiire, eriti juhul, kui taotlus vaadatakse läbi kohustusliku piirimenetluse raames. Rahvusvahelise kaitse taotlejal on juba sooviavalduse registreerimisest alates õigusabi andja, kes tagab, et taotleja menetluslikud ja vastuvõtutingimustega seonduvad õigused on kaitstud. Kui välismaalane rahvusvahelist kaitset ei vaja, siis on ta kohustatud võimalikult kiirest Eestist lahkuma. Võimalikult kiire viibimise õigusega välismaalase Eestist lahkumine on vajalik, et hoida kokku välismaalase ülalpidamiseks kuluvat riigi ressursi ning tagada Eesti avalik kord ja julgeolek. Samas on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus tõhusale õiguskaitsele, mis lisaks tasuta õigusabile seisneb taotluse suhtes tehtud keelduva otsuse õiguslikus kontrollis halduskohtus. Taotleja staatus ja õigus Eestis viibida kehtib kuni kaebetähtaja lõpuni või halduskohtu otsuseni. Seetõttu on vajalik sätestada, et rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuste suhtes ei kohaldata vaidemenetlust.

§ 42. Kaebuse läbivaatamise tähtaeg halduskohtus

Paragrahvi 42 lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud otsuse kohta esitatud kaebus vaadatakse läbi mõistliku aja jooksul, kuid hiljemalt kuue kuu jooksul arvates kaebuse esitamise päevast halduskohtule. **Lõikega 2** sätestatakse, et piirimenetluses tehtud otsuse peale esitatud kaebus vaadatakse läbi eelisjärjekorras, kuid hiljemalt 12 nädala jooksul arvates taotluse registreerimisest PPA-s.

EL-i rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse õigustiku reformi eesmärk on tõhustada menetlusi ning saata kaitset mittevajavad välismaalased senisest efektiivsemalt tagasi. Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 43 lõige 3 sätestab, et kohtu otsus üleandmisotsuse täideviimise peatamise kohta tehakse **ühe kuu jooksul** alates kuupäevast, mil pädev kohus selle taotluse kätte sai. Kui nimetatud peatav mõju antakse, püüab kohus teha vaidlustuse või läbivaatamise kohta sisulise otsuse **ühe kuu jooksul** peatava mõju andmise otsusest arvates. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 51 lõike 2 kohaselt on piirimenetlus võimalikult lühike ning võimaldab samal ajal taotluse täielikult ja õiglaselt läbi vaadata ning

kestab **kõige rohkem 12 nädalat** alates taotluse registreerimisest, kuni taotlejal ei ole enam õigust riiki jääda ja tal ei lubata riiki jääda. Nimetatud menetlustähtajaga on hõlmatud ka kohtumenetlus, millele tuleb omakorda kehtestada tähtaeg. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 69 kohaselt sätestavad liikmesriigid oma riigisiseses õiguses **mõistlikud tähtajad**, mille jooksul peab kohus otsused sama määruse artikli 67 lõike 1 kohaselt läbi vaatama. Seetõttu on vajalik sätestada kohtumenetlusele tähtaeg piiri- ja tavamenetluse korral.

Piirimenetluse maksimaalne tähtaeg on 12 nädalat, mis hõlmab ka haldusakti kohtulikku kontrolli, mistõttu on eelnõus sätestatud kohtumenetluse tähtajaks piirimenetluses mitte hiljem kui 12 nädala jooksul arvates taotluse registreerimisest PPA-s. Seega jääb piirimenetluse korral halduskohtu menetluseks aeg, mis jääb PPA keelduva otsuse tegemise kuupäevast ja sellele järgnevast kuni viie päeva pikkusest kaebuse esitamise tähtajast üle kuni 12. nädala täitumiseni rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimisest. Näiteks kui PPA registreeris peale taustakontrolli toiminguid piirimenetluse kontekstis rahvusvahelise kaitse taotluse 01.01.2026 ning tegi selle suhtes keelduva otsuse 05.01.2026, siis on taotlejal õigus esitada kaebus keelduva otsuse kohta kuni 10.01.2026 ning halduskohtu menetluseks on aega kuni 25.03.2026, mis on kümme nädalat ja neli päeva. Juhul kui selle tähtaja jooksul ei ole lõplikku otsust langetatud, siis tuleb taotleja lubada riiki ning jätkata tema rahvusvahelise kaitse taotluse menetlust tavamenetluse korras.

Tavamenetluse tähtajaks on kuus kuud (ja põhjendatud erandlikes olukordades kuni 21 kuud) ning see tähtaeg ei hõlma kohtumenetlust. Täiendavalt on EL-i õigusega sätestatud vastutava liikmesriigi määramise ja üleandmise otsuse kohtuliku kontrolli tähtajaks üks kuu, kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtajaks on 15 päeva ning erakorralistel juhtudel 21 päeva.⁸⁶ Kirjeldatud asjaolude ja tähtaegade valguses tuleb tavaolukorras lugeda mõistlikuks kohtumenetluse tähtajaks kuni kuus kuud. Kuna reformi üks eesmärke on efektiivsuse suurendamine ning koos sellega ka taotlejate vastuvõtu kulude kokkuhoid, siis on üks olulisi toetavaid meetmeid nende eesmärkide saavutamisel ka efektiivne halduskohtumenetlus.

EMN 2025 uuringu⁸⁷ põhjal on EL-i liikmesriikide kohtumenetlusele praegu sätestatud järgmised tähtajad: kuni üks kuu (Bulgaaria, Kreeka, Poola ja Sloveenia), neli nädalat tavalises menetluses ja 23 nädalat pikendatud menetluses (Holland), kuni kaks kuud (Leedu, Poola eriti keerukate juhtumite korral) kuni kolm kuud (Belgia, Läti ja Slovakkia), kuni viis kuud (Prantsusmaa), kuni kuus kuud (Austria) ning ilma fikseeritud tähtajata (Küpros, Tšehhi, Eesti, Saksamaa, Hispaania, Iirimaa, Luksemburg ja Rootsi). Kirjeldatud ülevaade ei kajasta liikmesriikides kohtumenetlusele kehtestatavaid tähtaegu Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse õigusaktide rakendamise järel.

Ülaltoodule tuginedes tuleb kohtumenetluse tähtaja maksimaalseks mõistlikuks pikkuseks lugeda rahvusvahelise kaitse piirimenetluse korral kuni 12 nädalat ja tavamenetluse korral kuni kuus kuud.

3. jagu „Elamisluba“

⁸⁶ Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 11 lõike 3 alusel on ühtlustatud kohtuliku kontrolli tähtaeg kinnipidamise korral. Seega, kui PPA peab rahvusvahelise kaitse taotleja kinni ning taotleja esitab kohtule selle kohta kaebuse, siis peab kohus selle kaebuse läbi vaatama ning kinnipidamise õiguspärasust hindama hiljemalt 15 päeva jooksul ja erandkorras 21 päeva jooksul. Näiteks kui PPA pidas välismaalase kinni 10. juulil 2025 ja välismaalane esitab selle otsuse peale kaebuse 16. juulil, siis peab kohus kinnipidamise õiguspärasust kontrollima hiljemalt 6. augustiks 2025. Kui välismaalane kaebust ei esita, siis tuleb *ex officio* korras õiguspärasust kontrollida hiljemalt 21 päeva kinnipidamisest arvates, mis oleks 31. juuliks 2025.

⁸⁷ Euroopa rändevõrgustik 2025. [Access to remedies for international protection applicants.](#)

§ 43. Elamisloa andmine

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 24 alusel on rahvusvahelise kaitse saajal õigus elamisloale seni, kuni tal on pagulasseisund või täiendava kaitse seisund. Elamisloa, mis antakse rahvusvahelise kaitse saajatele välja esimest korda või mida pikendatakse, peavad vastama määrusele (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks. Elamisloakaart antakse välja esimesel võimalusel pärast pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmist, kuid hiljemalt 90 päeva jooksul alates rahvusvahelise kaitse andmise otsusest teatamisest. Pädevad asutused võivad elamisloa kehtetuks tunnistada või selle pikendamisest keelduda üksnes juhul, kui nad on võtnud ära pagulasseisundi kooskõlas sama määruse artikliga 14 või täiendava kaitse seisundi kooskõlas sama määruse artikliga 19.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 1**, et välismaalasele, kelle suhtes on PPA tuvastanud pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi ning keda seetõttu tunnustatakse pagulasena või täiendava kaitse saajana, annab seesama asutus, st PPA, rahvusvahelise kaitse ja tähtajalise elamisloa, kui ei esine pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamist välistavat asjaolu või rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise alust. Rahvusvahelise kaitse andmise otsuse õiguslik alus on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 39 lõige 2.

Lõikega 2 sätestatakse, et tähtajalise elamisloa andmise nõuded peavad elamisloa kehtivusaja jooksul olema jätkuvalt täidetud. Sellega säilitatakse praegu kehtiv kord, mille alusel on nii rahvusvahelise kaitse staatus kui ka elamisluba ajutise iseloomuga ning nii elamisloa kehtivuse ajal kui ka elamisloa pikendamise menetluse käigus on võimalik kontrollida, kas rahvusvahelise kaitse staatuse ja elamisloa andmise tinginud asjaolud on endised ning inimene vajab endiselt rahvusvahelist kaitset ja elamisluba Eestis elamiseks.

§ 44. Elamisloa kehtivusaeg ja elamisloa pikendamine

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 24 lõike 4 kohaselt on elamisloa esialgne kehtivusaeg pagulasseisundi saaja puhul vähemalt kolm aastat ja täiendava kaitse seisundi saaja puhul vähemalt üks aasta. Elamisloa kehtivuse lõppemisel pikendatakse seda pagulasseisundi saaja puhul vähemalt kolme aasta ja täiendava kaitse seisundi saaja puhul vähemalt kahe aasta kaupa. Elamisloa pikendamise korraldamisel tagatakse elamisloaga kaetud ajavahemiku katkematus, et loa kehtivuse lõppemise ja pikendatud loa kehtima hakkamise vahel ei tekiks vahet, kui rahvusvahelise kaitse saaja tegutseb kooskõlas asjakohaste riigisiseste õigusnormidega, millega nähakse ette loa pikendamise haldustoimingud.

VMS § 19 kohaselt antakse tähtajaline elamisluba välismaalasele kehtivusajaga kuni viis aastat.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) põhjenduspunktiga 48 on selgitatud, et täiendav kaitse peab Genfi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitsele lisanduma ja seda täiendama. Kuigi kaitse andmise alus on pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi puhul erinev, võib jätkuva kaitsevajaduse kestus olla sarnane. Pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundiga pakutava kaitse sisu võib erineda üksnes juhul, kui see on määrukses selgelt sätestatud ning liikmesriigid võivad mõlemale seisundile anda samad õigused ja hüved.

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 67 lõike 2 alusel on täiendava kaitse saamise nõuetele vastavaks tunnistatud isikutel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile otsuse suhtes, mille kohaselt on nende taotlus pagulasseisundiga seoses põhjendamatult. Sama määruse artikli 13 lõike 11 punkti a kohaselt saab menetlev ametiasutus olemasolevate tõendite põhjal teha pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi kohta positiivse otsuse, tingimusel et täiendava

kaitse seisund pakub samu õigusi ja hüvesid. Sama määruse artikli 14 lõike 5 punkti b alusel ei ole vaja taotlejalt nõuda märkuste või selgituste esitamist vestluse aruande ega vestluse stenogrammi kohta ega selle kinnitamist, et vestluse aruande sisu või vestluse stenogramm kajastab vestlust õigesti, kui menetlevale ametiasutusele on selge, et taotlejale antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund, tingimusel et täiendava kaitse seisund pakub samu õigusi ja hüvesid kui pagulasseisund liidu ja riigisisese õiguse alusel.

Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) kohaselt tuleb määrust kohaldada ka täiendava kaitse taotlejate ja täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute suhtes, et tagada kõigi rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate võrdne kohtlemine.

Selleks et luua Eestis sidus välismaalastele tähtajaliste ja pikaajaliste elamislubade andmise ja pikendamise ning tõhusa järelkontrolli terviklik ja sidus süsteem ja rahvusvahelise kaitse äravõtmise korraldus, vähendada oluliselt rahvusvahelise kaitse ja elamislubade sagedasele pikendamisele kuluvat halduskoormust ning sellega seondult kahandada ka elamisloakaartide väljastamisega seonduvat rahalist kulu, on otstarbekas muuta elamislubade kehtivuse aeg senise ühe ja kolme aasta asemel paindlikumaks ning kahe rahvusvahelise kaitse liigi võrdluses ühetaoliseks.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 1**, et rahvusvahelise kaitse saajale antakse tähtajaline elamisluba kehtivusajaga kuni viis aastat. Seega on PPA-l võimalik anda tähtajaline elamisluba ühetaoliselt mõlema kaitseliigi korral viieks aastaks. **Lõikega 2** sätestatakse, et kaitse saaja tähtajalist elamisluba võib pikendada sama tähtaja võrra, st samuti kuni viieks aastaks korraga. Seega on PPA-l võimalik ka kaitse pikendamise korral anda tähtajaline elamisluba viieks aastaks mõlema kaitseliigi korral.

Reeglina tuleb rahvusvahelise kaitse saajale anda tähtajaline elamisluba kehtivusajaga viis aastat. Rahvusvahelise kaitse menetlus on individuaalne, põhjalik ning võib tavakorras haldusmenetluse faasis kesta kuus kuud. Menetluse käigus korraldatakse muu hulgas kohustusliku toiminguna ka isiklik vestlus taotlejaga, taotlejale on kättesaadav tasuta tõlketeenus ja tasuta õigusabi ning esindamine kogu menetluse vältel. Menetluse käigus arvestatakse taotleja menetluslikku tagatist ja vastuvõtu erivajadust. Samuti kohaldatakse keelduva otsuse korral kohtulikku kontrolli, kui taotleja kaebuse esitab, enne kui otsust saab lugeda lõplikuks. Rahvusvahelise kaitse menetlusele on seatud kõrged EL-i-ülesed kvaliteedistandardid ja rakendatakse EL-i ühtseid meetodikaid. Rahvusvahelise kaitse andmise otsused koostatakse motiveeritud haldusaktidena. Tegemist on prognoosotsustega, mille langetamisel hinnatakse olemasolevate tõendite ja muude asjaolude pinnalt nii seda, kuidas kvalifitseerida juba toimunud sündmusi, kui ka antakse hinnang, milline on tagakiusamise või tõsise kahju olukorda sattumise tõenäosus tulevikku vaadates. Seetõttu on ka kõik rahvusvahelise kaitse andmise otsused põhjalikult kaalutletud, arvestades prognoositavat tulevikku.

Direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajaliste elanike kohta) alusel on viie aasta möödudes rahvusvahelise kaitse saajal, võrreldavatel alustel teiste tähtajalise elamisloa alusel püsivalt ja katkematult Eestis elavate välismaalastega, õigus taotleda ja tingimuste täitmise korral saada pikaajaline elamisluba. Seega toetab rahvusvahelise kaitse saaja tähtajalise elamisloa pikkuse ühtlustamine praegu kehtiva üldise elamislubade süsteemi sidustamist. Pikaajalise elamisloa saamisega seonduvat on täpsemalt selgitatud allpool § 45 juures. Nimetatud korraldus vähendab PPA töökoormust. Kui välismaalane kvalifitseerub peale viis aastat Eestis õiguskuulekat elamist pikaajalise elamisloa saajaks, siis puudub vajadus korrata edaspidi ressursimahukat rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamise menetlust. Samas säilib jätkuvalt võimalus elamisloa äravõtmiseks, kui ilmnevad vastavad alused.

Pikaajalise Euroopa Liidu ja Eesti praktika pinnalt on ilmne, et rahvusvahelise kaitse andmise tinginud olukorrad ei muutu kiiresti. Praktikale tuginedes ei ole sõda, tagakiusamine ega muud rasked inimõiguste rikkumiste olukorrad reeglina kiiresti lahendatavad. Muu hulgas ilmestab seda 24.02.2022 alustatud ja ka 2025. aasta lõpus jätkuv Venemaa Föderatsiooni täiemahuline agressioonisõda Ukraina vastu.

Kui elamisloa kehtivusaeg määratakse lühemaks tähtjaks kui viieks aastaks, tuleks arvestada rahvusvahelise kaitse andmise aluseks olevate asjaolude või muude asjas tähtsust omavate asjaolude põhjendatust ja nende muutumise tõenäosust antava elamisloa kehtivusajal. Näiteks võib juhtuda, et rahvusvahelise kaitse ja elamisloa pikendamise menetluses selgub, et päritoluriigi olukord on küll paranemas, kuid siiski veel volatiilne ning vajab uuesti hindamist varem kui viie aasta möödumisel. Näiteks võib tegemist olla nn *sur plus* pagulasega, kelle tegude ja vaadete usutavus ning püsivus vajab järelkontrolli. Sellistel ja muudel sarnastel erandlikel juhtudel on PPA-l piisav paindlikkus väljastada ka viiest aastast lühema tähtjaga elamislubasid. Seda on täiendavalt selgitatud ka allpool lõike 3 juures.

Koosmõjus määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 24 lõikega 4 on oluline märkida, et PPA kaalutusõigus elamisloa kehtivusaja määramisel lühemaks tähtjaks kui viis aastat on piiratud pagulasseisundi puhul minimaalselt kolme kuni viie aastaga ja täiendava kaitse puhul minimaalselt ühe kuni viie aastaga. Ühetaolise, sidusa ja ressursse säästva süsteemi loomiseks tuleks PPA-l kaitse saajale väljastada tähtjaline elamisluba viieks aastaks olenemata kaitse liigist. Erandlikel juhtudel ning juhul, kui on teada objektiivseid asjaolusid, mille alusel ei ole viie aasta pikkune tähtjalise elamisloa andmine põhjendatud, on PPA-l võimalik väljastada tähtjaline elamisluba kas neljaks või kolmeks aastaks sõltumata kaitse liigist.

Oluline on märkida, et senisest täpsemini on EL-i õiguses ja VRKS §-s 41 reguleeritud rahvusvahelise kaitse äravõtmise alused ning menetlus. Rahvusvaheline kaitse võetakse ära määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 14 ja 19 sätestatud alusel ning määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) sätestatud korras. Seega on EL-i õiguses sätestatud kaitse äravõtmise menetlus, mille PPA algatab, kui tähtjalise elamisloa kehtivuse ajal ilmnevad uued asjaolud või tõendid, mis näitavad, et on põhjust kaaluda uuesti seda, kas isik vastab endiselt rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele, ning selle menetluse raames on võimalik kaitse ja tähtjaline elamisluba tunnistada olenevalt asjaoludest kas kehtetuks või lõpetada.

Samuti on ühetaolise tähtjalise elamisloa kehtivuse korral PPA-l võimalik sidusalt planeerida ja korraldada järelkontrolli tegevusi. Lisaks on muudatusel positiivne mõju välismaalaste toimetulekule, sealhulgas tööturule sisenemisel, üldisele kohanemisele ja Eesti ühiskonda integreerumisele.

Lõikega 3 täpsustatakse, et tähtjalise elamisloa kehtivusaja määramisel arvestatakse rahvusvahelise kaitse andmise aluseks olevate asjaolude või muude asjas tähtsust omavate asjaolude põhjendatust ja muutumise tõenäosust antava elamisloa kehtivusajal. See tähendab kogumis, et PPA-l on muu hulgas võimalus – tuginedes taotlejate päritoluriigi teabe analüüsile, EL-i ja Eesti tasandil kehtestatud kolmandate turvaliste riikide ja turvaliste päritoluriikide nimekirjadele, EL-i agentuuride ja UNHCR-i juhistele ning muudele objektiivsetele andmetele, sealhulgas näiteks taotlejate rühmade või geograafiliste piirkondade olukorra andmetele – teha sidusaid otsustusi ka elamislubade kehtivuse aja suhtes. Eelkõige olukorras, kui elamisluba otsustatakse anda lühemaks tähtjaks kui viis aastat. Selliselt on võimalik paindlikumalt ja kohaselt vastata kiiresti muutuvale sisserände olukorrale ning tulla vajaduse korral paremini toime võimaliku sisserände surve kasvuga. Suurem paindlikkus ja võimalus vastavalt

päritoluriigi teabele ja muudele objektiivsetele andmetele teha rühmade kohta elamisloa kehtivuse aja suhtes otsustusi ei mõjuta PPA õigust ja kohustust rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetluse korraldamisel ega rahvusvahelise kaitse taotluse individuaalsel ning objektiivsel menetlemisel.

§ 45. Pikaajalise elaniku elamisloa andmine

Paragrahviga 45 sätestatakse, et välismaalasele, kellele on antud tähtajaline elamisluba, antakse pikaajalise elaniku elamisluba VMS-is sätestatud alustel ja korras. Tegemist on kehtiva õiguse säilitamisega samas sõnastuses. VMS §-dega 230–251 on üle võetud direktiiv 2003/109/EÜ (pikaajaliste elanike kohta). Viidatud sätetega on kaetud ka rahvusvahelise kaitse saajatele kohaldatav regulatsioon.

VMS-is nimetatud sätete alusel on pikaajalise elaniku elamisluba välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt samas seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Pikaajalise elaniku elamisloa andmise üldised tingimused on 1) elamine Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist, 2) kehtiv tähtajaline elamisluba, 3) püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks, 4) ravikindlustuse olemasolu, 5) täidetud on integratsiooninõue, mis tähendab eesti keele oskust vähemalt B1- või sellele vastaval tasemel, 6) elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja 7) ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

VMS § 223 lõike 2² alusel arvestatakse ülalkirjeldatud tingimuste täitmisel vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamisele eelneva Eestis elamise aja hulka vahetult enne rahvusvahelise kaitse saamisele eelnenud rahvusvahelise kaitse taotlejana elamise aeg ja rahvusvahelise kaitse saajana Eestis elamise aeg. VMS § 237 lõike 3 kohaselt juhul, kui keeldutakse pikaajalise elamisloa andmisest rahvusvahelise kaitse saajale põhjusel, et isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule või ta on esitanud pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel valeandmeid või kasutanud pettust või välismaalast on karistatud Eestis riigivastase tahtliku kuriteo eest ja tema karistus ei ole kustunud, kaalutakse välismaalase poolt toimepandud õigusrikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte, võttes arvesse välismaalase Eestis elamise kestust ning sidemeid Eesti ja päritoluriigiga. VMS § 241 lõike 3 kohaselt võib pikaajalise elaniku elamisloa tunnistada kehtetuks, kui välismaalasel on olnud vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotlemist kehtiv tähtajaline elamisluba VRKS-i alusel ja tema suhtes ilmneb nimetatud seaduses sätestatud välismaalase pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi lõppemise või kehtetuks tunnistamise alus. Nimetatud kehtetuks tunnistamist kohaldatakse juhul, kui kaitse saajale anti pikaajaline elamisluba rahvusvahelise kaitse saamise alusel, ja ainult osas, mis puudutab kaitse staatust. Nimetatud sätet ei kohaldata viisil, mis võimaldaks pikaajaline elamisluba ära võtta olukorras, kui välismaalase rahvusvahelise kaitse staatus on lõppenud, kuid välismaalane täidab üldised pikaajalise elaniku elamisloa saamise tingimused. Sellisel juhul võib välismaalasele väljastada uue elamisloakaardi, millele ei lisata märget rahvusvahelise kaitse andnud riigi kohta. Pikaajaline elamisluba tunnistatakse kehtetuks juhul, kui välismaalane kujutab ohtu Eesti julgeolekule.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) põhjenduspunkti 63 kohaselt ei tohi takistada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi lõppemise korral või seisundi äravõtmise korral asjaomast kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut taotlemast elamisluba muudel kui rahvusvahelise kaitse andmise eelduseks olevatel alustel ega jäämast seaduspäraselt selle liikmesriigi territooriumile muudel alustel, eriti kui tal on kehtiv pikaajaline liidu elamisluba. Direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajaliste elanike kohta) artikli 1a kohaselt ei anta välismaalasele

pikaajalist elamisluba rahvusvahelise kaitse alusel juhul, kui rahvusvaheline kaitse on ära võetud, kui see on lõppenud või kui selle pikendamisest on keeldutud vastavalt määrusele (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta). Sama direktiivi artikli 9 lõike 3a kohaselt võib samadel asjaoludel pikaajalise elamisloa ära võtta juhul, kui see saadi rahvusvahelise kaitse tõttu. Sama direktiivi sama artikli lõike 2 viimase lõigu alusel tuleb rahvusvahelise kaitse saajate korral viieaastase seadusliku viibimise aja hulka lugeda vähemalt pool ajast, mis jääb taotluse kirjalikust esitamisest kuni kaitse ja elamisloa saamiseni, või kogu see periood, kui selleks kulus rohkem kui 18 kuud. Sama direktiivi artikli 8 lõigete 4, 5 ja 6 kohaselt, juhul kui pikaajaline elamisluba on antud rahvusvahelise kaitse alusel ja see on endiselt kehtiv, märgitakse välismaalasele väljastatava elamisloa kaadile märkus „rahvusvaheline kaitse on antud Eestis“. Samuti juhul, kui välismaalane saab teise liikmesriigi elamisloa, konsulteeritakse kaitse andnud liikmesriigiga, kas see on endiselt kehtiv. Juhul kui kaitse ei ole enam kehtiv Eestis või teises liikmesriigis, siis pikaajalise elamisloa kaardi väljastamisel ülkirjeldatud märget elamisloakaardile ei tehta. Juhul kui toimub kaitse saaja üleviimine teise riiki, siis peab märget ajakohastama. Samuti sätestab direktiivi artikkel 11 võrdse kohtlemise põhimõtte.

§ 46. Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme taasühendamine ja perekonnaliikme tähtajaline elamisluba

Rahvusvahelise kaitse saajana käsitletakse välismaalast, kelle puhul on tunnustatud rahvusvahelise kaitse vajadust ning kellele on seetõttu antud elamisluba. Direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühendamise kohta) põhjenduspunkti 4 kohaselt on perekonna taasühinemine vajalik pereelu võimaldamiseks. See hõlbustab liikmesriigis viibivate välismaalaste integreerumist, aidates luua ühiskonnakultuurilist stabiilsust ning edendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk. Põhjenduspunktiga 5 kajastatakse taas, et perekonna ühtsus tuleb tagada ilma, et kedagi diskrimineeritaks soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keele, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, vähemusrahvuse hulka kuulumise, varandusliku seisundi, sünni, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Samuti rõhutatakse põhjenduspunktis 8, et eraldi tähelepanu tuleb pöörata just pagulaste (hilisemas EL-i õiguses kui rahvusvahelise kaitse saajad) olukorrale, arvestades põhjusi, mille tõttu nad on sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast. Seepärast tuleks rahvusvahelise kaitse saaja perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks kehtestada soodsamad tingimused. Sama direktiivi artikli 2 punkti c ja artikli 9 ning määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 lõike 9 koosmõjus on perekonna taasühinemine Eestis elava rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmete sisenemine Eestisse ja Eestis elamine, et perekond jääks kokku, olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kodumaalt lahkumist. Eelkõige EL-i põhiõiguste harta ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel tuleb tagada rahvusvahelise kaitse taotlejate ja nendega kaasas olevate perekonnaliikmete inimväärikuse ja rahvusvahelise kaitse õiguse täielik austamine. Samuti tuleb edendada perekonnaelu austamist ja vältida diskrimineerimist ning muu hulgas perekonna ühtsuse tagamisel lähtuda eelkõige lapse parimatest huvidest.

Direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühendamise kohta) V peatükis on rahvusvahelise kaitse saajate suhtes mitu erandit artiklitest 4, 5, 7 ja 8, millega luuakse rahvusvahelise kaitse saajate perekonna taasühinemiseks soodsamad tingimused. Nende eranditega pannakse liikmesriikidele täpsed positiivsed kohustused, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused, nõudes neilt pagulaste teatavate perekonnaliikmete taasühinemise lubamist soodsamatel tingimustel, ning neile ei jäeta kaalutlusruumi. Samas lubatakse direktiiviga liikmesriikidel kõnealuste soodsamate tingimuste kohaldamist piirata järgmiste juhtudega:

- 1) peresuhted on tekkinud enne rahvusvahelise kaitse saaja sisenemist liikmesriigi territooriumile (artikli 9 lõige 2);
- 2) taotlus perekonna taasühendamise eesmärgil elamisloa saamiseks esitatakse kolme kuu jooksul pärast rahvusvahelise kaitse andmist (artikli 12 lõike 1 kolmas lõik) ja
- 3) juhtumid, mille puhul on perekonna taasühinemine võimatu ka kolmandas riigis, millega perekonna taasühinemist taotleval isikul ja/või tema pereliikmel on erisidemed (artikli 12 lõike 1 teine lõik).

Liikmesriikide praktika perekondade taasühendamise korraldamisel on varieeruv⁸⁸. Siiski ei tohi liikmesriigid kasutada kõnealust manööverdamisruumi sellisel viisil, mis kahjustaks direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju. Liikmesriigid peavad need sätted üle võtma ja neid kohaldama, pöörates eritähelepanu nende rahvusvahelise kaitse saajate konkreetse olukorra arvesse võtmisele, kes on olnud sunnitud oma riigist põgenema ja kelle normaalset pereelu seal takistatakse. EK soovitab mitmes liikmesriigis kasutatavat praktikat, millega ei kohaldata valikulisi piiranguid ja võimaldatakse leebemat kohtlemist, arvestades rahvusvahelise kaitse saaja halba olukorda ja raskusi, mida nad sageli perekonna taasühinemise taotlemisel kogevad.

Vastavalt sama direktiivi artikli 12 lõikele 1 ei ole liikmesriikidel lubatud rahvusvahelise kaitse saajalt ega tema perekonnaliikmelt nõuda tõendamist, et kaitse saaja vastaks sama direktiivi artiklis 7 sätestatud nõuetele (st majutus, tervisekindlustus, piisav sissetulek ja integratsioonimeetmed). Kuid integratsioonimeetmeid võib rakendada siis, kui asjaomastele isikutele on luba perekonna taasühinemiseks antud (artikli 7 lõike 2 teine lõik). Kuna see reegel kuulub üldsätete hulka ja mitte V peatüki alla, on see ülimuslik artikli 9 lõike 2 suhtes, millega lubatakse liikmesriikidel kohaldada soodsamaid sätteid üksnes nende rahvusvahelise kaitse saajate suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile. Seega ei ole perekonna tuumiku puhul, mis loodi pärast perekonna taasühinemist taotleva pagulase sisenemist liikmesriiki, V peatükk kohaldatav ja integratsioonimeetmeid saab kohaldada üksnes pärast perekonna taasühinemise lubamist.

EK rõhutab suunistes⁸⁹ perekonna taasühendamise õigust käsitleva direktiivi rakendamiseks, et V peatüki sätteid tuleb tõlgendada kooskõlas artikli 5 lõikes 5 ja artiklis 17 sätestatud põhimõtetega. Seega peavad liikmesriigid pagulaste taasühinemise taotluste läbivaatamisel hindama iga juhtumi puhul kõiki kaalul olevaid huvisid tasakaalustatult ja mõistlikult, võttes samas piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid. Otsust ei tohi langetada üksnes ühe teguri põhjal; kõiki tegureid tuleb kaaluda vaid ühena paljudest asjakohastest teguritest. Samuti rõhutatakse, et nimetatud sihtrühma puhul tuleb perekonnaliikmete määratluses välistada kitsendamine ja lisanõuded ning tõendatavate dokumentide puudumine ei tohi olla taotluse tagasilükkamise otsuse ainus põhjus. Kaitse saajatelt on lubatud toimingute eest nõuda lõivu maksmist, kuid lõivud ei tohi olla ülemäära suured ega ebaproportsionaalsed, nii et selle tagajärjel takistataks direktiiviga antud õiguste saamist. Kui perekonna taasühinemine on võimalik mõnes kolmandas riigis, siis eelkõige ei tohiks sellisesse kolmandasse riiki ümberasustamine tekitada kaitse saajale või tema perekonnaliikmetele tagakiusamise või tagasi- ja väljasaatmise ohtu ja pagulasel peaks olema võimalik saada seal kaitset vastavalt pagulasseisundi konventsioonile. Mõiste „erisidemed“ tähendab seda, et perekonna taasühinemist taotleval isikul või perekonnaliikmel on kõnealuse kolmanda riigiga pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemeid. Oluline asjaolu on sama direktiivi artikliga 12 sätestatud ajaline

⁸⁸ EMN 2025. [Family reunification of third-country nationals: State of play of law and practice](#)

⁸⁹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Suunised perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamiseks“ (COM 2014) 210 final). Brüssel, 2014. Kättesaadav: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210_/com_com\(2014\)0210_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com_com(2014)0210_en.pdf).

piirang. Kuna reeglina on rahvusvahelise kaitse taotlejatel objektiivsetest asjaoludest lähtudes seda keeruline täita, siis on EK arvestanud, et enamik liikmesriike seda ei kohalda, ja märgib, et juhul kui liikmesriigid otsustavad seda sätet siiski kasutada, siis peaksid nad taotluse hindamisel võtma teguritena arvesse ka taotleja objektiivseid praktilisi takistusi.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) kohaselt on rahvusvahelise kaitse saaja perekonna taasühinemise ja perekonna ühtsuse tagamisel neli kesket põhimõtet:

- Perekonna ühtsus hõlmab ainult tõeliseid peresuhteid. Seega ei tohi perekonna taasühendamise protsessi hõlmata sundabielusid ning abielusid ja partnerlusi, mille ainus eesmärk on võimaldada asjaomasel isikul liikmesriiki siseneda või seal elada.
- Perekonna ühtsuse tagamisel ei tohi diskrimineerida perekonnaliikmeid selle alusel, kus perekond loodi. Seega tuleb perekonna mõiste alla kuuluvaks lugeda ka need perekonnad, mis loodi väljaspool päritoluriiki, kuid enne perekonnaliikmete saabumist liidu territooriumile.
- Perekonna ühtsust puudutavad sätted Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktides ei piira Eestis tunnustatud väärtusi ja põhimõtteid. Näiteks polügaamse abielu korral saab iga liikmesriik ise otsustada, kas ta soovib kohaldada perekonna ühtsuse sätteid polügaamsete leibkondade suhtes, sealhulgas veel ühe abikaasa ja rahvusvahelise kaitse saaja alaealiste laste suhtes, või mitte.
- Kui tegemist on abiellunud lapsega ja menetlev asutus on otsustanud, et lapse parimates huvides on olla koos oma perekonnaga, mitte koos abikaasaga, siis ei käsitleta abikaasat perekonnaliikmena ja talle perekonna taasühinemise alusel elamisluba ei anta. Kui rahvusvahelise kaitse saaja lähisugulane on abielus alaealine, kes ei ole koos oma abikaasaga, võib alaealise parimad huvid lugeda seotuks tema vanemate perekonnaga.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel valitseb üldjuhul perekonnaliikmete suhtes neid ja rahvusvahelise kaitse saajat ühendavate lähisidemete tõttu selline tagakiusamise või tõsise kahju oht, mis võib olla alus rahvusvahelise kaitse andmiseks. Kui sama liikmesriigi territooriumil viibivad perekonnaliikmed ei vasta rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele, peaks neil perekonna ühtsuse säilitamiseks olema õigus taotleda elamisluba. Selline elamisluba tuleb anda, välja arvatud juhul, kui perekonnaliikme suhtes on kohaldatavad välistamise alused või kui elamisluba ei saa anda riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud põhjustel. Perekonnaliikmetel peavad olema ka õigused, mille rahvusvahelise kaitse saaja saab siis, kui talle antakse rahvusvaheline kaitse. Piiramata kuidagi samas määruses perekonna ühtsuse säilitamise kohta sätestatud, tuleb juhul, kui olukord kuulub direktiivi 2003/86/EÜ (perekondade taasühendamise kohta) kohaldamisalasse ja selles sätestatud taasühinemise tingimused on täidetud, anda rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmetele, kes individuaalselt ei kvalifitseeru sellisele kaitsele, kõnealuse direktiivi kohaselt elamisload ja õigused.

Nii nagu direktiiv 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta), ei kuulu ka direktiiv 2003/86/EÜ (perekondade taasühendamise kohta) EL-i rahvusvahelise kaitse ja rändealduse reformi õigusaktide reformi paketi hulka ning jääb kehtima muutmata kujul ning tuleb üle võtta ka rahvusvahelise kaitse saajate suhtes, sealhulgas sidusalt reformitud EL-i õigusaktidega. Kokkuvõtvalt saab märkida, et rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühinemisele kehtivad kõik direktiivi 2003/86/EL (perekondade taasühendamise kohta) alusel kehtestatud tingimused samas direktiivis sätestatud erisustega rahvusvahelise kaitse saajate suhtes. Erisuseks võrreldes teistel seaduslikel alustel Eestis elavate välismaalaste perekonnaliikmete taasühinemise reeglitega on neli järgmist asjaolu:

- Rahvusvahelise kaitse saajalt ei nõuta teatava aja vältel Eesti territooriumil elamist.
- Kaitse saaja perekonnaliikmed on vabastatud majutuse, tervisekindlustuse ja sissetulekuga seotud tingimuste täitmisest, juhul kui perekonna taasühinemise taotlus

esitatakse kolme kuu jooksul pärast rahvusvahelise kaitse andmist. Eestis on selleks ajaliseks piiranguks kehtestatud neli kuud. Seega, pärast nelja kuu möödumist rahvusvahelise kaitse andmisest arvates esitatud taotluste korral võib nimetatud tingimuste täitmist nõuda.

- Peresuhet tõendavate ametlike dokumentide puudumine ei saa olla eitava otsuse tegemise põhjus. Ametlike tõendite puudumise korral tuleb peresuhte tõendamisel võtta arvesse muid tõendeid suhte olemasolu kohta. Perekonnaliikmete määratluse osas tuleb lähtuda määrusest (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta).

Selleks et kaardistada rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmete taasühinemise protsess ja senise Eesti praktika kitsaskohad ning leida võimalikke lahendusi, koostas SIM 2024. aastal „Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühinemise regulatsiooni analüüsi“⁹⁰. Praeguseks Eestis välja kujunenud praktika kohaselt on protsess kolmeetapiline ja tekitab liigset töökoormust. Esimese etapis hindab PPA, kas kaitse saaja perekonnaliige, keda soovitakse taasühendada, kuulub perekonnaliikmete ringi, ning teeb otsuse taasühendamise võimalikkuse kohta ja teavitab otsusest rahvusvahelise kaitse saajat ja vastavat Eesti välisesindust, kus kaitse saaja perekonnaliikmed viibivad või kuhu neil on võimalik reisida. Teises etapis suunatakse välisriigis viibiv rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliige Eestisse tulemiseks taotlema Eesti või muu EL-i liikmesriigi välisesinduses viisat. Viisa taotlemisel võib tekkida olukord, kus rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmel on objektiivne PPA kontrollitud õigus perekonna taasühinemisele, kuid viisat talle ei väljastata. Puudub viisa perekonna taasühendamiseks või rahvusvahelise kaitse taotlemiseks. Viisa saamise korral saabub rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliige Eestisse ja esitab võimalikult kiiresti rahvusvahelise kaitse taotluse perekonnaliikme elamisloa saamiseks VRKS-i alusel. Menetluse käigus otsustab PPA, kas tehakse otsus rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa andmiseks või rahvusvahelise kaitse elamisloa andmiseks. Perekonnaliikme taasühendamise analüüsimisel kaardistati võimalike muudatuste väljatöötamist koostöös PPA ja KAPO-ga. Eelistatud lahenduskäiguks osutus õigusselguse loomise huvides kehtivate normide korrastamine seaduse tasandil, mis toetaks seotud asutuste ressursside kokkuhoidu, tagaks perekonnaliikmete piisava taustakontrolli ja julgeolekuohu ennetusmeetmed ning tagaks õigustatud perekonnaliikmete taasühendamise.

Eestis on direktiivi 2003/86/EÜ (perekondade taasühendamise kohta) üle võetud kehtiva välismaalaste seadusega (VMS) ja osaliselt VRKS-iga. Kuna vajalik on EL-i ühise rahvusvahelise kaitse õigustikuga sidus ülevõtmine ja praegu kehtivate normide täpsustamine, siis tuleb praegu kehtivaid VRKS-i norme muuta, kuid ulatuses, mida ei ole juba VMS-is reguleeritud. Selleks et määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklit 23 rakendada ja direktiivi 2003/86/EÜ (perekondade taasühendamise kohta) rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühendamist puudutavad sätted kohaselt üle võtta, kehtestatakse järgmised perekonna ühtsust ja perekonna taasühendamise korda reguleerivad sätted.

Paragrahviga 46 sätestatakse rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikmete taasühinemise menetluse põhimõtted, mis praegu seaduse tasandil puuduvad, ja iseseisvalt või taasühinemise protsessi kaudu saabunud perekonnaliikme elamisloa andmise kord, mis samuti praegu seaduse tasandil puudub. Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele elamisloa andmise või selle andmisest keeldumise alused on sätestatud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikliga 23. Eraldi on sätestatud ajutise kaitse saajate perekonnaliikmete ühendamise kord, mille puhul lähtutakse ka direktiivist 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta). Luuakse perekonnaliikmete taasühendamise kord, mille alusel on

⁹⁰ Siseministerium 2024. [Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühinemise regulatsiooni analüüs](#).

perekonnaliikmel võimalus taotleda elamisluba nii Eesti välisesinduse kaudu kui ka Eestis viibides.

Seega sätestatakse **lõikega 1**, et juhul kui välismaalasele on antud rahvusvaheline kaitse, annab PPA käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud perekonnaliikmele tähtajalise elamisloa. Samuti on täpsustatud, et nimetatud perekonnaliikme elamisluba ei anta, kui välismaalane kujutab ohtu Eesti julgeolekule või avalikule korrale. Elamisloa andmise alus on määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 23 lõige 1. **Lõikega 2** sätestatakse erand lõikest 1. Nimelt loetletakse kaks olukorda, millal PPA võib taasühinemist taotlevalt perekonnaliikmelt nõuda täiendavate tingimuste täitmist. Need on järgmised:

- perekonna taasühinemine on võimalik kolmandas riigis või
- perekonnaliikme tähtajalise elamisloa taotlus on esitatud hiljem kui neli kuud pärast rahvusvahelise kaitse saamist.

Nimetatud juhtudel võib PPA perekonnaliikmele tähtajalise elamisloa anda juhul, kui on täidetud järgmised kolm tingimust:

- 1) rahvusvahelise kaitse saajal peab olema legaalne sissetulek välismaalaste seaduse §-s 9 sätestatud mõistes, mis tagab perekonna ülalpidamise Eestis;
- 2) rahvusvahelise kaitse saajal peab olema registreeritud elukoht ja tegelik eluruum Eestis ning
- 3) perekond peab omama kehtivat ravikindlustuslepingut, mis tagaks kõikide perekonnaliikmete haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise elamisloa kehtivusajal. Perekonna kindlustuskaitsele kohaldatakse välismaalaste seaduse §-s 120 sätestatut.

Neljakuuline periood, mille jooksul lõikega 2 sätestatud kohustuste täitmist ei tohi PPA rahvusvahelise kaitse saajalt nõuda, on seotud saaja õigusega vajaduse korral elada veel nelja kuu vältel pärast kaitse ja elamisloa saamist majutuskeskuses, kus talle osutatakse selle perioodi vältel abi iseseisva elu alustamiseks, sealhulgas eelkõige elu- ja töökoha leidmisel. Ka nelja kuu möödumisel võib lähtudes vastuvõtu erivajadusest või muust sarnasest kaalukast asjaolust tekkida erandlikke elulisi olukordi, mille tõttu ei pruugi rahvusvahelise kaitse saajalt kirjeldatud kohustuste täitmise nõue olla proportsionaalne ja põhjendatud. Näiteks võib olla tegemist olukorraga, kui kaitse saaja ei ole tervisehäire tõttu töövõimeline või tema iseseisev toimetulek on piiratud. PPA peab rahvusvahelise kaitse saanud inimese võimalikku haavatavat olukorda ühiskonnas hindama, lähtudes iga kord konkreetse juhtumi asjaoludest, et otsustada, kas perekonna ühtsuse tagamise eesmärki silmas pidades on nõude kohaldamine põhjendatud. Neljakuulise tähtaja vaates on tegemist soodsama sättega direktiivi 2003/86/EÜ artikli 12 lõike 1 viimases lõigus sätestatust, mille kohaselt võib perekondade taasühinemisel nõuda teatud tingimuste täitmist, kui taotlus taasühinemiseks on esitatud hiljem kui kolme kuu möödudes pagulasseisundi saamisest.

Püsiv legaalne sissetulek VMS § 9 mõistes on seaduslikult teenitud töötasu, vanemahüvitis, töötuskindlustushüvitis, seaduslikust äritegevusest või omandist saadav tulu, pension, stipendium, elatis, välisriigi makstav toetus, samuti legaalset sissetulekut omavate perekonnaliikmete tagatud ülalpidamine.

Ravikindlustusleping VMS § 120 mõistes on selline Eestis kehtiv kindlustusleping, mis katab ootamatu ja ettenägematu haigestumise või õnnetuse ning selle tagajärjel tekkinud meditsiiniliselt vajalikud ravikulud ning ambulatoorsete uuringute kulud, mida tehakse kindlustusjuhtumi tuvastamiseks ja ravi määramiseks. Kindlustussumma aastase kindlustusperioodi kohta on vähemalt 6000 eurot.

Lõikega 3 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse saajal, kelle juurde elama asumiseks perekonnaliikmele elamisluba antakse, on välismaalaste seaduse §-s 291 sätestatud kutsuja

kohustused. Kui välismaalane on saatjata alaealine, ei ole tal kutsuja kohustusi enne täisealiseks saamist. Sarnaselt rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele esitatavate tingimustega rakenduvad ka kutsuja kohustused rahvusvahelise kaitse saajale, kelle juurde tema perekonnaliige elama asub, peale neljakuulist tähtaega rahvusvahelise kaitse saamisest arvates. Sama analoogia kohaselt ei saa ka kutsuja kohustustele mittevastamine olla sellel perioodil perekonnaliikmele elamisloa andmisest keeldumise alus. Perekonnaliikme elamisloast keeldumise alused on sätestatud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 23 lõigetega 3–5 ning neid ei saa laiendada. Sama määruse artikli 23 lõike 6 kohaselt on rahvusvahelise kaitse saajal, kellele on sama määruse alusel antud perekonnaliikme elamisluba, sama määruse artiklites 25–32, 34 ja 35 sätestatud õigused. Nimetatud õigused hõlmavad reisidokumenti, liikumisvabadust liikmesriigi ja liidu piires, juurdepääsu tööturule ja haridusele, juurdepääsu kvalifikatsioonide tunnustamisele ja oskuste valideerimisele, sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi, tervishoiuteenuseid, majutust ja integratsioonimeetmeid.

Majutuse osas laieneb seega perekonnaliikmele sama määruse artiklis 34 sätestatu, mille kohaselt võimaldatakse rahvusvahelise kaitse saajale juurdepääs majutusele vähemalt samaväärsetel tingimustel nagu teistele kolmanda riigi kodanikele, kes elavad seaduslikult talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigi territooriumil ning on üldiselt samas olukorras. Rahvusvahelise kaitse saajate hajutamise riiklike tavade tagatakse, et rahvusvahelise kaitse saajaid koheldakse võrdselt, kui erinev kohtlemine ei ole objektiivselt põhjendatud. Riiklike tavade tagatakse võrdsed võimalused majutusele juurdepääsul.

Seega, juhul kui rahvusvahelise kaitse saajaga taasühineb tema perekonnaliige ja kui rahvusvahelise kaitse saanud välismaalane elab veel majutuskeskuses, siis on vajaduse ja võimaluse korral võimalik rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele laiendada õigust viibida majutuskeskuses koos oma perekonnaliikmega. Sellisel juhul on perekonnaliige kohustatud täitma majutuskeskuse korda ning olema nõus läbima esmase tervisekontrolli rahvatervise kaalutlustel. Täiendavad tervishoiuteenused tuleb perekonnaliikmel korraldada ja tasuda ise, välja arvatud vältimatu abi osutamine. Nimetatud vajaduspõhine perekonna ühtsuse tagamiseks korraldatav perekonnaliikme majutamine majutuskeskuses koos rahvusvahelise kaitse saanud välismaalasega saab kesta kuni rahvusvahelise kaitse saajale elukoha leidmiseni või kuni neli kuud alates rahvusvahelise kaitse andmisest. Kui rahvusvahelise kaitse saaja elas rahvusvahelise kaitse menetluse ja rahvusvahelise kaitse saamise ajal PPA loal iseseisvalt väljaspool majutuskeskust, siis perekonnaliikmel majutuskeskuses elamise õigust ei teki ning kaitse saajal on kutsuja kohustused ka eluruumi tagamise osas.

§ 47. Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa andmisest keeldumine ja elamisloa kehtetuks tunnistamine

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA keeldub perekonnaliikmele tähtajalise elamisloa andmisest või selle pikendamisest või tunnistab elamisloa kehtetuks määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 23 lõigetes 3–5 sätestatud alusel ning kui rahvusvahelise kaitse saajalt võetakse ära rahvusvaheline kaitse. Nimetatud sätete alusel ei anna seega PPA perekonnaliikme elamisluba, kui

1. pereliikme suhtes on välistatud või välistatakse määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) III ja V peatüki kohane rahvusvaheline kaitse. Viidatud III peatüki artiklis 12 on sätestatud pagulasstaatuse andmist välistavad asjaolud. Need on üldistatuna järgmised olukorrad:
 - isik kuulub Genfi konventsiooni artikli 1 punkti D kohaldamisalasse;
 - isik omab kõnealuse riigi kodanikega samu õigusi ja kohustusi;
 - kui on mõjuv põhjus arvata, et isik on:

- pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusvastase kuriteo;
- väljaspool varjupaigariiki pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo enne pagulasena vastuvõtmist;
- süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega.

Viidatud V peatüki artiklis 17 on sätestatud täiendava kaitse andmist välistavad asjaolud. Need on üldistatuna järgmised olukorrad, kus isik on:

- pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusvastase kuriteo;
 - enne liikmesriigi territooriumile saabumist pannud toime raske kuriteo või on pärast saabumist süüdi mõistetud raske kuriteo toimepanemise eest;
 - on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega;
 - ohustab ühiskonda või riiklikku julgeolekut;
2. abikaasale või püsisuhtes olevale vabaabielukaaslasele, kui arvestatavad märgid näitavad, et abielu või vabaabielu sõlmiti üksnes selleks, et võimaldada asjaomasel isikul asjaomasesse liikmesriiki siseneda või seal elada;
 3. pereliikme puhul tekivad riikliku julgeoleku või avaliku korraga seotud põhjused, ei anta sellele pereliikmele elamisluba ja juba antud elamisload võetakse ära või neid ei pikendata.

Perekonnaliikme elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumist või kehtetuks tunnistamist kohaldatakse ka olukorras, kui rahvusvahelise kaitse saajalt võetakse rahvusvaheline kaitse ja sellel põhinev elamisluba ära. Nimetatud sätet ei kohaldata juhul, kui perekonnaliikmel on elamisluba rahvusvahelise kaitse alusel või muul iseseisval alusel, sealhulgas juhul, kui perekonnaliikmele on rahvusvaheline kaitse antud sotsiaalsesse rühma kuulumise alusel, eriti juhul, kui selle rühmana on määratletud perekond.

Lõikega 2 sätestatakse, et Politsei- ja Piirivalveamet võib keelduda kaitse saaja perekonnaliikmele tähtajalise elamisloa andmisest, kui § 46 lõikes 2 nimetatud tingimused ei ole täidetud. Seega, reeglina PPA perekonnaliikme elamisluba sellisel juhul ei anna, kuid nagu eespool selgitatud, võib rahvusvahelise kaitse saaja eriolukorra tõttu esineda erandlikke objektiivseid asjaolusid, mis tingivad selle, et ka nimetatud tingimuste mittetäitmisel on otstarbekas rahvusvahelise kaitse saajale perekonnaliikme elamisluba anda.

Lõikega 3 sätestatakse, et kui rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele keeldutakse elamisloa andmisest ja ta viibib Eestis või teises Schengeni konventsiooni osalisriigis või EL-i liikmesriigis, tehakse temale elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumise või elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuses või koos sellega lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras.

Selline korraldus on vajalik ühtlustamise ja õigusselguse tagamiseks. VSS § 11 lõike 3¹ kohaselt võib juba praegu välismaalasele, kellele keeldutakse elamisloa andmisest või kelle elamisluba tunnistatakse kehtetuks, teha lahkumisettekirjutuse elamisloa andmisest või selle kehtetuks tunnistamise otsuses. Seda normi kohaldatakse nii VMS-i kui ka VRKS-i alusel läbiviidavatele loamenetlustele.

Kui kolmanda riigi kodanikul puudub elamisloa kehtetuks tunnistamisel või andmata jätmisel muu seaduslik alus Eestis või Schengeni alal viibimiseks või elamiseks, on ta kohustatud lahkuma kogu Schengeni või EL-i liikmesriikide territooriumilt. Kuivõrd lahkumisettekirjutuse andmed tuleb vastavalt määrusele (EL) 2018/1860 sisestada Schengeni infosüsteemi, on

ettekirjutuse tegemine vajalik ka selleks, et teised liikmesriigid saaksid kolmanda riigi kodaniku lahkumiskohustuse täitmisele pöörata juhul, kui ta rahvusvahelise kaitse menetluse või väljasõidukohustuse menetluse ajal on omavoliliselt Eestist lahkunud muusse liikmesriiki. Lahkumissettekirjutuse tegemata jätmisel puuduks teistel liikmesriikidel teave, et asjaomase kolmanda riigi kodaniku suhtes on Eesti juba väljasõidukohustuse menetluse läbi viinud ega saaks oma menetluses välismaalasega seotud asjaolusid (elamisloa andmata jätmise või kehtetuks tunnistamise põhjused, põgenemise oht, isiku tuvastamisega seotud asjaolud jne) arvestada.

§ 48. Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa ja selle pikendamise taotlemine

Lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme tähtajalise elamisloa taotlemisele ja selle pikendamise taotlemisele kohaldatakse välismaalase seaduse 3. peatüki 1. jao 5. jaotise 2. alljaotises sätestatud, arvestades käesolevas seaduses ja Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse õigustikus sätestatud erisusi. Sellise korra eesmärk on tagada välismaalaste perekonnaliikmete taasühendamise korra ühtlustamine ja läbipaistvaks muutmise. Seejuures on täiendavalt oluline arvestada määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 23 sätestatud. Nii nagu rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul, võib ka nende perekonnaliikmete korral ette tulla olukordi, mil perekonnaliikmel ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik esitada autentseid ja kehtivaid isikut tõendavaid või muid dokumente, mistõttu on perekonnaliikmel vaja põhjendada nende puudumist ning ametnikul on vaja isik ja asjaolud tuvastada kaudsete tõendite ja ütluste alusel. Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele ei saa keelduda elamisloa andmisest ainuüksi põhjusel, et puudub näiteks peresidemeid tõendav dokument.

Ka praegu on rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmel võimalik saabuda Eestisse elamisloa alusel, mille taotlemiseks tuleb pöörduda Eesti välisesinduse poole. Samuti on perekonnaliikmel VMS-is sätestatud korras ja alusel võimalik taotleda viisat. Kui tegemist on viisa taotlusega välisesinduses, siis rakendub kooskõlastusmehhanism ning viisa väljastamine välisesinduses. Kui tegemist on elamisloa taotlusega, siis edastatakse välisesinduses esitatud elamisloa taotlus menetlemiseks PPA-le. Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete elamisloa taotlemise korda aga seni sätestatud ei ole. Seetõttu on vajalik seaduse tasandil sätestada, et sarnased põhimõtted elamisloa taotlemise korral rakenduvad ka rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühendamise korral, et tagada õigusselgus ja rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmete taasühendamine ning muuta neile elamisloa andmise protsess läbipaistvaks.

Lõikega 2 antakse Siseministeriumile volitus kehtestada rahvusvahelise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ministri määrusega.

§ 49. Perekonnaliikme elamisloa kehtivusaeg

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA ei tohi perekonnaliikmele anda pikema kehtivusajaga tähtajalist elamisluba, mis on antud kaitse saajale, kelle perekonnaliige ta on ja kelle juurde ta elama asub. Sama reeglit kohaldatakse elamisloa pikendamise korral. Nimetatud säte on vajalik määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 23 lõike 2 rakendamiseks.

Lõikega 2 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme tähtajalise elamisloa kehtivusaeg lõpeb välismaalaste seaduse §-s 134 nimetatud alustel. Selline täpsustus on samuti vajalik õigusselguse huvides ning välismaalaste perekonna taasühendamise süsteemi

ühtlustamiseks ja võrdse kohtlemise tagamiseks. VMS § 134 alusel tähtajalise elamisloa kehtivusaeg lõpeb tähtaja saabumisel, välismaalasele Eesti kodakondsuse andmisel või selle taastamisel, välismaalase surma või surnuks tunnistamise korral, pikaajalise elaniku elamisloa saamisel või uue tähtajalise elamisloa saamisel või välismaalasele Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodakondsuse andmisel või selle taastamisel.

Lõikega 3 sätestatakse, et kui perekonnaliikmele antud elamisloa kehtivusaeg lõpeb ja perekonnaliige on esitanud uue elamisloa taotluse välismaalaste seaduses või käesolevas seaduses sätestatud alusel ja korras, on tal lubatud riigis viibida kuni tema elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemiseni. Nimetatud sättega ühtlustatakse rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme viibimise õigus kaitse saajaga samas olukorras. Selline korraldus on vajalik, et luua eri rändemenetluste vahel sidusus ning tagada perekondade ühtsus ja laste heaolu.

§ 50. Perekonnaliikme elamisloaga seotud otsuste vaidlustamine

Eelnõu § 50 lõigetega 1–3 ühtlustatakse rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa taotluse suhtes tehtud keelduvate otsuste vaidlustamisega seotud sätted rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvate otsuste vaidlustamise korraga. Seega sätestatakse **lõikega 1**, et perekonnaliikmele elamisloa andmise, andmisest keeldumise, pikendamise, pikendamisest keeldumise, kehtetuks tunnistamise või taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisettekirjutuse võib vaidlustada halduskohtus 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates. **Lõike 2** kohaselt ei saa sarnaselt rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsustega käesolevas paragrahvis nimetatud otsuseid vaidlustada vaidemenetluse korras. **Lõike 3** kohaselt ei lükka käesolevas paragrahvis nimetatud otsuste vaidlustamine välismaalase lahkumiskohustuse sundtäitmise tähtaega edasi ega anna välismaalasele seaduslikku alust Eestis viibimiseks. Lõigete 2 ja 3 selgitused on esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvate otsuste vaidlustamise teema juures.

4. jagu „Rahvusvahelise kaitse seisundi lõppemine ja elamisloa kehtetuks tunnistamine“

§ 51. Rahvusvahelise kaitse äravõtmine

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA võtab EL-i ühise rahvusvahelise kaitse õigustikus sätestatud neljal võimalikul juhul rahvusvahelise kaitse saajalt kaitse ära.

Esimese olukorrana on **lõike 1 punktis 1** sätestatud olukorrad, kui esinevad määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 14 ja 19 sätestatud alused. Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikkel 14 käsitleb pagulasseisundi äravõtmist ning artikkel 19 täiendava kaitse seisundi äravõtmist. Nende sätete alusel võtab PPA välismaalaselt pagulasstaatuse ära, kui a) välismaalane ei ole enam kooskõlas sama määruse artikliga 11 pagulane; b) kui sama määruse artikli 12 kohaselt oleks tulnud välistada sellele inimesele pagulasstaatuse andmine; c) kui välismaalane lõi ebaõige ettekujutuse pagulasseisundi andmisel määrava tähtsusega asjaoludest, sealhulgas kasutas võltsitud dokumente või jättis asjaolud esitamata; d) kui on mõistlik põhjus käsitada välismaalast ohuna Eesti julgeolekule; e) kui välismaalane on eriti raskes kuriteos lõpliku otsusega süüdi mõistetud ning kujutab endast ohtu Eesti ühiskonnale. Lisaks võib PPA punktides d ja e kirjeldatud olukordades otsustada jätta pagulasseisundi andmata, kui otsust rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ei ole veel tehtud. Täiendavalt tuleb PPA-l arvestada, et juhul kui inimene kujutab ohtu Eesti julgeolekule või kui ta on süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, on nendel inimestel 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 sätestatud või nendega samalaadsed õigused. PPA peab igal üksikul juhul eraldi tõendama, et pagulasseisundi saaja ei

ole ülaltoodud põhjustel enam pagulane või et ta ei oleks tohtinudki pagulasseisundit saada või ei tohiks enam pagulasseisundit omada. Pagulasseisundi äravõtmise menetluses kohaldab PPA määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklit 66.

PPA võtab välismaalaselt täiendava kaitse seisundi ära juhul, kui a) välismaalane ei vasta enam määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 kohasele täiendava kaitse kriteeriumidele; b) kui pärast täiendava kaitse seisundi andmist selgub, et sama määruse artikli 17 kohaselt oleks tulnud välistada või välistatakse tema vastavus täiendava kaitse saamise kriteeriumidele; c) kui välismaalane lõi ebaõige ettekujutuse täiendava kaitse seisundi andmisel määrava tähtsusega asjaoludest, sealhulgas kasutas võltsitud dokumente, või jättis asjaolud esitamata. PPA peab igal üksikul juhul eraldi tõendama, et välismaalane ei vasta enam täiendava kaitse seisundi saaja kriteeriumidele, ta ei oleks tohtinudki täiendava kaitse seisundit saada või ei tohiks enam täiendava kaitse seisundit omada. Täiendava kaitse seisundi äravõtmise menetluses kohaldatakse samuti määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklit 66.

Lõike 1 punktiga 2 sätestatakse, et PPA võtab rahvusvahelise kaitse ära, kui rahvusvaheline kaitse lõpeb määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 11 ja 16 sätestatud alusel, ning sellisel juhul teeb PPA rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuse.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikkel 11 sätestab pagulasstaatuse lõppemise alused ning artikkel 16 täiendava kaitse lõppemise alused. Välismaalane ei ole enam pagulane ja PPA teeb rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuse, kui a) ta on vabatahtlikult võtnud uuesti vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitse; b) kui ta on pärast kodakondsusest ilmajäämist selle vabatahtlikult uuesti omandanud; c) kui ta on omandanud uue kodakondsuse ning saab uue kodakondsuse andnud riigilt kaitse; d) kui ta on ennast vabatahtlikult uuesti sisse seadnud riigis, millest ta lahkus või väljaspool mida ta põhjendatud tagakiusamishirmu tõttu viibis; e) kui ta ei saa enam keelduda võtmast vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitset, kuna pagulasena tunnustamise asjaolusid enam ei esine; f) kui ta saab pöörduda tagasi varasemasse alalisse elukohariiki, kuna pagulasena tunnustamise asjaolusid enam ei esine.

Punktide e ja f korral on oluline, et neid ei kohaldata juhul, kui pagulane suudab esitada kaalukad põhjused, mis tulenevad varasemast tagakiusamisest, kui ta keeldus andmast end kodakondsusjärgse riigi kaitse alla, või kui tegemist on kodakondsuseta isikuga, siis oma varasema alalise elukohariigi kaitse alla. Nende kahe aluse kohaldamise hindamisel peab PPA võtma arvesse asjaomastest ja olemasolevatest riiklikest, liidu ja rahvusvahelistest allikatest saadud täpset ja ajakohast teavet ning kui see on kättesaadav, siis konkreetsete päritoluriikide olukorra ühist analüüsi ning määruse 2021/2303/EL artiklis 11 osutatud juhiseid. Samuti peab arvesse võtma, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva laadiga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks.

Täiendava kaitse seisundi saaja ei vasta enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, kui selle seisundi andmiseni viinud asjaolusid enam ei esine või need on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik. Selleks et PPA saaks hinnata, kas täiendava kaitse andmiseni viinud asjaolusid enam ei esine või need on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik, peab PPA arvestama samu päritoluriigi teabe asjaolusid nagu pagulasstaatuse korral ning muu hulgas hindama, kas asjaolude muutumine on nii püsiva laadiga, et täiendava kaitse seisundi saajat ei ohusta enam realselt tõsine kahju. Analoogselt pagulasstaatusega ei kohaldata lõppemist, kui täiendava kaitse seisundi saaja suudab esitada kaalukad põhjused, mis tulenevad varem tekitatud tõsisest kahjust, kui ta keeldus end andmast kodakondsusjärgse riigi kaitse alla, või kui tegemist on kodakondsuseta isikuga, siis oma varasema alalise elukohariigi kaitse alla.

Lõikega 2 sätestatakse otsuse vormistamise kohta erand lõike 1 suhtes. Nimelt on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 66 lõike 6 alusel kehtestatud kaitse äravõtmise olukorrad, millal ei kohaldata samas artiklis sätestatud kaitse äravõtmise menetlust. Sellisel juhul on liikmesriigil õigus juhtumid lõpetada riigisisese õiguse alusel ning selline lõpetamine ei pea olema otsuse vormis. Samas on täpsustatud, et sellisel juhul tuleb lõpetamine kanda vähemalt taotleja toimikusse koos viitega kõnealuse lõpetamise õiguslikule alusele. Seetõttu tuleb nimetatud lõike rakendamiseks sätestada, et PPA lõpetab juhtumi andmekogus märke tegemisega ja haldusakti ei ole vaja vormistada. Nimetatud juhtumitega on tegemist juhul, kui rahvusvahelise kaitse saaja on rahvusvahelisest kaitsest loobunud, rahvusvahelise kaitse saaja on saanud Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsuse või kui rahvusvahelise kaitse saaja on saanud teises Euroopa Liidu liikmesriigis rahvusvahelise kaitse.

Lõikega 3 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuses või koos sellega tunnistatakse kehtetuks välismaalasele antud elamisluba ja talle tehakse lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras. Nimetatud sättega ühtlustatakse mitme kausaalses seoses oleva otsuse tegemise kord ühes PPA haldusaktis nagu ka rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes tehtud keelduvate otsuste puhul.

§ 52. Välja- või tagasisaatmise lubamatus

Euroopa ühist rahvusvahelise kaitse süsteemi on aastate jooksul järk-järgult üles ehitatud kui rahvusvahelise kaitse ühist ala, mis põhineb 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni – mida on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga – täielikul kohaldamisel, millega tagatakse kooskõla tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega. Selle keskse põhimõtte kohaselt ei sunnita kedagi naasma riiki, kus teda taga kiusati või kus on reaalne oht, et ta võib tagakiusamise ohvriks langeda või kus esineb muu tõsine oht. Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 21 alusel on liikmesriikide, sealhulgas Eesti kohustus tagada, et järgitakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet kooskõlas liidu ja rahvusvahelise õigusega. Välismaalase võib tagasi saata ainult sellisesse riiki, kus teda ei ähvarda tagakiusamine ega määruhes (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht ning kus taotleja on kaitstud sellise tagasi- ja väljasaatmise eest, millega rikutaks rahvusvahelises õiguses sätestatud inimeste õigust kaitsele piinamise ning julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise eest.

Kuigi välismaalase tagasisaatmine on VSS-i reguleerimisalas, kehtestatakse VRKS-is väärtusnorm, mille kohaselt peab PPA nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka saajate taotluste suhtes ja rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetluses igal üksikul juhul rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamisel individuaalselt arvestama välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet ning tegema seda viisil, mis on kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega.

3. peatükk „TAOTLEJA VASTUVÕTMINE“

Taotleja vastuvõtmine on reguleeritud EL ühise rahvusvahelise kaitse õigustiku reformi paketi ainukese direktiivi 2024/1346 alusel. Nagu eespool selgitatud, siis kõikehõlmava lähenemise tagamiseks on sarnaselt teiste EL ühise rahvusvahelise kaitse otsekohalduvate õigusaktide omavahelisele tihedale seosele loodud ka otsesed seosed vastuvõttu reguleeriva direktiiviga. Näiteks on direktiiv otseselt seotud määrusega (EL) 2024/1351 (rändahelduse kohta) direktiivi artiklid 9, 10, 21 – 23. Näiteks on samuti omavahel otseselt seotud määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) direktiivi artiklid 5, 6, 8, 10, 17, 18, 23, 25, 27 ja 29.

§ 53. Taotlejate majutuskeskus ja materiaalsed vastuvõtutingimused

Lõikega 1 loetletakse teenused, mis tagatakse kaitse taotlejatele, kes viibivad majutuskeskuses või SKA määratud kohas (edaspidi *majutuskeskus*). Majutuskeskuse puhul on tegemist avatud majutusasutusega, kus inimesed elavad oma igapäevaelu PPA menetlustoimingute ajal. Majutuskeskuses pakutavate teenuste eesmärk on tagada taotlejatele nende vastuvõtmine, tingimused piisava elatustaseme saavutamiseks ning vajaduspõhine tugi igapäevaeluga seotud küsimuste lahendamiseks ja PPA menetlustoimingutes osalemiseks. Tõlketeenuse vajaduse otsustab majutuskeskuse teenuseosutaja. Tagada tuleb teabe jõudmine inimeseni temale arusaadavas keeles ning oluline on, et igapäevaelu korraldus ja tugi toetab ja motiveerib inimest omandama eesti keelt, pakkudes võimalust rakendada keeletundides õpitut ka praktikas. Majutuskeskusesse paigutamisel tagatakse tervisekontroll, et ennetada võimalikku nakkushaiguste levikut ja tagada erivajaduse avastamisel vajalik tugi. Majutuskeskusesse suunab PPA need rahvusvahelise kaitse taotlejad, kellel puuduvad võimalused ja vahendid iseseisvalt väljaspool keskust toime tulla. Teenuste kujundamisel lähtutakse EUAA suunistest ning põhifookuses on toetada inimese autonoomiat ja iseseisvat toimetulekut.

Teenuste loetelu on kooskõlas direktiivis (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) sätestatuga, mis puudutab piisava elatustaseme ning tervishoiuteenuste, sealhulgas tervisekontrolli tagamist. Samuti jääb kehtima riigisisene korraldus, mille kohaselt võimaldab majutuskeskus ka (ühis)transpordikulu katmist, et taotleja saaks osaleda PPA menetlustoimingutel. Muu transpordikulu katab taotleja ise, välja arvatud juhtudel, kui inimesel on erivajadused. Siis toetatakse teda täiendavate transpordivõimalustega, sealhulgas juhul, kui tegemist on muul eesmärgil transpordivajadusega.

Lõikega 2 sätestatakse, et PPA loal väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele on tagatud vajaduse korral tervishoiuteenuste ja igapäevaelu korraldamiseks vajalik nõustamine ja psühhosotsiaalne tugi koos selleks vajaliku tõlketeenusega ning kohanemisprogramm. Seega sätestatakse, et ka PPA loa alusel majutuskeskusest väljaspool elavad rahvusvahelise kaitse taotlejad saavad majutuskeskuses elavate taotlejatega võrdselt vajalikku nõustamist ning tervishoiuteenuseid. PPA teavitab vastuvõtutingimuste osutajat nendest taotlejatest, kellele on antud luba elada väljaspool majutuskeskust (ja uuest asukohast), et vastuvõtutingimuste osutaja saaks korraldada vajalike teenuste osutamise muus asukohas.

Taotlejat teavitatakse talle laienevatest teenustest. Vastuvõtutingimuste korraldaja võtab väljaspool majutuskeskust elavate leibkondadega ühendust, et veenduda nende heaolus ja turvalisuses, sealhulgas vajaduses pakkuda täiendavat nõu ja selgitust teenuste jms osas ning omakorda suunata inimesi kohanemisprogrammi. Eritähelepanu peavad saama vastuvõtu erivajadusega inimesed, näiteks eakad ja lapsed, sealhulgas saatjaga lapsed. Poolte kokkuleppel on vajaduse korral võimalik väljaspool majutuskeskust viibivat inimest kutsuda vastavale kontaktnõustamisele. Tervishoiuteenused on inimestele tagatud hindamise tulemusel ennekoike majutuskeskuse korraldatud tervishoiuteenuste osutaja kaudu. Vältimatut terviseabi on õigus saada igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel.

Lõikega 3 täpsustatakse asutuste rolli majutuskeskuse teenuse tagamisel ning kehtestatakse, et sama paragrahvi lõike 1 punktides 1–5 ja 7 nimetatud teenuste osutamise korraldab SKA ning lõike 1 punktis 6 märgitud kohanemisprogrammi korraldab KUM.

Lõikega 4 sätestatakse volitusnorm rahvusvahelise kaitse taotleja tervisekontrolli ja talle osutatavate vajalike tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatuse ja korra kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Valdkonna eest vastutav ministeerium on Sotsiaalministeerium.

Lõikega 5 antakse välismaalasele võimalus taotluse kohta tehtud lõpliku keelduva otsuse järel jätkata vajaduspõhiselt majutuskeskuse teenuste kasutamist kuni 30 päeva arvates lõpliku

otsuse tegemisest. Sellel ajal on välismaalasele jätkuvalt tagatud ennekõike majutus koos hügieenivõimalustega, toiduabi ning vältimatu tervishoiuteenus. Lisakohustusi KOV-idele ei teki. Kirjeldatud tugi, mis kestab kuni 30 päeva, laieneb ainult nendele välismaalastele, kes on vahetult enne keelduva otsuse saamist elanud majutuskeskuses. Nimetatud täiendav tugi ei laiene välismaalastele, kes otsuse kätte saamise ajal elasid iseseisvalt või olid väljasaadetavad või kinnipidamisele paigutatud.

Lõikega 6 luuakse SKA-le võimalus vajaduse korral kaasata partnereid ja teenuseosutajaid materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamiseks. Selline lähenemine annab võimaluse korraldada vastuvõtutingimusi paindlikumalt ja jätkusuutlikumalt, sealhulgas rändesurve korral. Seetõttu sätestatakse, et SKA võib materiaalsete vastuvõtutingimuste korraldamise ülesande täitmise halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle anda füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule. Halduslepingu alusel üleantud ülesannetega kaasnevad käesolevas seaduses sätestatud õigused ja kohustused ning vastutus. Juhul kui peaks aset leidma ettenägematu erandlik olukord, mistõttu majutusteenuse osutamiseks sõlmitud halduslepingu alusel majutuse korraldaja lõpetab ootamatult tegutsemise, siis vastutab majutuse edasise korraldamise eest Sotsiaalkindlustusamet.

Lõikega 7 luuakse volitusnorm majutuskeskuse sisekorra kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Valdkonna eest vastutav ministeerium on Sotsiaalministeerium.

Lõikega 8 luuakse loetelu minimaalsetest teemadest selles sisekorras. Nimetatud sisekorras tuleb vähemalt reguleerida taotleja majutamise kord; territooriumil ja hoones viibimise ja eemalviibimise kord, sealhulgas territooriumil ja hoones kohustusliku viibimise kellaajad; külastamise kord; vara ja ruumide kasutamise kord; nende esemete loetelu, mis on rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses keelatud; kaebuste esitamise kord ja rahalise toetuse maksmise kord.

Lähtutakse EUAA suunistest ja praegusest praktikast. Muu hulgas eelkõige asjaolust, et majutuskeskuse puhul on tegemist nn kollektiivse avatud asutusega, kus erineva päritolu, tausta, kogemuse ja traditsioonidega inimesed peavad võimalikult harmooniliselt koos elama. Sisekorra kehtestamise eesmärk on tagada ühene mõistetavus igapäevasest rahvusvahelise kaitse taotleja elu korraldusest. Seega on vaja sisekorras sätestada keskuses viibijate ja töötajate koostöö korraldus, ruumide korrashoiu reeglid, hoones viibimise ja sellest eemal viibimise, külaliste vastuvõtmise, alaealiste laste üksinda keskuse ruumidesse jätmise kord jms. Täiendavalt käsitletakse sisekorras kaebuste esitamise korda. Sisekorra reegleid tutvustatakse taotlejale kolme kalendripäeva jooksul keskusesse saabumisest. Pikema perioodi rakendamine on võimalik vaid mõjuval põhjusel. Sisekorra reeglid paigutatakse majutuskohas taotlejatele nähtavale ja kättesaadavale kohale. Tutvustamisel kaasatakse vajaduse korral tõlk. Selgitamine peab olema taotlejale arusaadavas keeles ja on oluline, et näiteks rikkumised fikseeritakse ning korduvatele rikkumistele võivad rakenduda õiguslikud tagajärjed. Sisekorra rakendamine on vastavuses direktiiviga 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta).

Lõike 9 kohaselt kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda ka muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas. Seega täpsustatakse, et sisekord kehtib ka muudes SKA pakutavates majutuskohades. Sõltuvalt rände olukorrast ja mahust võib SKA kaasata vastuvõtuteenuse korraldamisse erinevaid lepingulisi partnereid. On oluline, et taotlejatele, sõltumata nende asukohast või teenuseosutajast, on tagatud samadest põhimõtetest ja komponentidest koosnev kvaliteetne teenus.

Lõikega 10 sätestatakse, et juhul kui rahvusvahelise kaitse taotleja viiakse ühest majutuskohast teise üle, peab selleks olema põhjendus. Üleviimise korral on materiaalsete vastuvõtutingimuste

osutaja kohustatud teatama rahvusvahelise kaitse taotlejale uue aadressi ja andma taotlejale võimaluse teavitada esindajat.

Seega kehtestatakse lõikega 8, et üleviimine ühest majutuskohast teise ei saa olla meelevaldne, vaid argumenteeritud. Põhjendatud vajaduseks ümberpaigutamisel loetakse muu hulgas taotlejal majutuskohas viibimise ajal tuvastatud vastuvõtutingimuste erivajadus, millele esmane majutuskohast ei pruugi vastata. Samuti võib olla põhjuseks rändes toimunud muudatused, mis eeldavad täiendavate majutuskohade loomist või majutuskoha siseselt ümberpaigutamist, kasutades ära majutuskoha maksimaalset võimekust. Üleviimine võib olla tingitud turvalisus- ja tervisekaalutlustest, kui majutuskohas võib täheldada, et konkreetsel taotlejal ei ole seal viibimine turvaline või tema pärast ei ole see turvaline teistele taotlejatele. Kui taotleja on korduvalt rikkunud näiteks majutuskoha reegleid või ta ei tee teenusepakkuja koostööd, võidakse otsustada tema vastuvõtutingimusi vähendada. Sel juhul on võimalik taotleja ümber paigutada selleks eraldi loodud madalama standardiga majutuskohast. Taotlejat teavitatakse ümberpaigutamisest suuliselt ja kirjalikult, tuues välja uue asukoha aadressi. Teenusepakkuja tagab vajaduse korral transpordi ning võimaluse teavitada taotleja esindajat, kes osutab talle õigusabi. Antud sätet laiendatakse ka taotlejatele, kes on majutuskeskuses viibimise ajal saanud rahvusvahelise kaitse, kuid ei ole veel leidnud eluruumi mõnes KOV-i üksuses.

Lõikega 11 täpsustatakse, et käesolevas paragrahvis sätestatud ei kohaldata taotlejale, kelle suhtes kohaldatakse rahvusvahelise kaitse piirimenetlust. Nimetatud eristus on vajalik, sest rahvusvahelise kaitse piirimenetluse subjektidel puudub luba Eestisse siseneda ning nende majutuse ja vastuvõtu korraldamise tagab PPA piiril, kinnipidamiskeskuses või mujal PPA määratud kohas. Täpsemad põhjendused on esitatud rahvusvahelise kaitse piirimenetlust käsitlevates osades.

§ 54. Taotleja viibimine rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses või muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas

Sarnaselt eelnõu §-ga 49 on § 50 vajalik direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artiklite 7 ja 8 ning 23 lõike 2 punkti a ülevõtmiseks.

Lõike 1 kohaselt on rahvusvahelise kaitse menetluse ajal taotleja kohustatud viibima selle maakonna territooriumil, kus asub tema majutuskohast. Majutuskoha määrab PPA kooskõlastatult SKA-ga. Sellega luuakse ennetusmeede, et välistada vastuvõtusüsteemi väärkasutust ja hallata vastuvõtu korraldamist. Lähtutud on maakonnapõhisest lähenemisest, mis võimaldab inimesele vajalike teenuste kättesaadavuse laiemal territooriumil kui näiteks valla või linnavalitsuse territoorium. Taotleja kohustus viibida majutuskoha järgses maakonnas tugineb direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artiklile 8. Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid paigutada taotlejad oma territooriumil mõnda geograafilisse piirkonda, mille piires nad saavad vabalt liikuda, rahvusvahelise kaitse menetluse kestuse ajaks vastavalt määrusele (EL) 2024/1348 (menetluse kohta). Artikli 2 kohaselt võivad liikmesriigid paigutada taotlejad oma territooriumil mõnda geograafilisse piirkonda üksnes selleks, et tagada nende taotluste kiire, tõhus ja tulemuslik menetlemine vastavalt määrusele (EL) 2024/1348 või paigutada kõnealused taotlejad vastavalt asjaomaste geograafiliste piirkondade võimalustele. Liikmesriigid teavitavad taotlejaid geograafilisse piirkonda paigutamisest ja kõnealuse piirkonna geograafilistest piiridest. Sama artikli lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et taotlejatel on selles geograafilises piirkonnas, kuhu nad paigutati, tegelikult võimalik kasutada samast direktiivist tulenevaid õigusi ja rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud menetlustagatise. Kõnealune geografiline piirkond peab olema piisavalt suur, võimaldama juurdepääsu vajalikele avalikele taristutele ega tohi mõjutada taotlejate võõrandamatut õigust eraelu

puutumatusel. Seetõttu kehtestatakse Eestis geograafiliseks piirkonnaks majutuskoha maakond.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 8 lõike 7 kohaselt tuleb riigisisises õiguses kõnealuse artikli kohaldamiseks vajalikud tingimused luua ning sellest EK-d ja EUAA-d teavitada. Sama direktiivi artikli 7 lõike 7 ja artikli 8 lõike 4 kohaselt ei ole vajalik majutuskoha määramise ja mõnda geograafilisse piirkonda elama määramise otsust vormistada haldusotsusena. Seetõttu sellist kohustust ametiasutustele ei kehtestata.

Lõike 2 kohaselt võib taotleja viibida väljaspool lõikes 1 nimetatud maakonna territooriumit, kui materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja peab seda vajalikuks materiaalsete vastuvõtutingimustega seotud teenuste osutamiseks. Seega tagatakse vastuvõtuteenuse tagamisel paindlikkus, mis lubab põhjendatud juhtudel viibida väljaspool majutuskoha maakonna territooriumit. Selleks võib olla näiteks juurdepääs vajalikele teenustele, töö käimine, sealhulgas vabatahtliku töö tegemine, ning majutuskeskuse korraldatavates või partnerite pakutavates tegevustes osalemine. Samuti tagatakse, et materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja loa alusel võib taotleja viibida väljaspool vastuvõtukeskust perekondlikel või tervislikel põhjustel. Nimetatud kord on vajalik sätestada direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 8 lõike 5 ülevõtmiseks, mille kohaselt lubavad liikmesriigid taotlejal tema palvel geograafilisest piirkonnast ajutiselt lahkuda igati põhjendatud pakilistel ja tõsistel perekondlikel põhjustel või vajalikuks raviks, mida kõnealuses geograafilises piirkonnas ei ole võimalik saada. Kui taotleja lahkub geograafilisest piirkonnast ilma loata, ei tohi liikmesriik kohaldada muid kui üksnes käesolevas direktiivis sätestatud karistusi.

Lõikega 3 täpsustatakse, et kui maakonna territooriumilt lahkumine on vajalik ilmumiseks haldusorganisse või kohtusse, siis ei ole majutuskeskuse luba vaja, kuid lahkumisest tuleb siiski eelnevalt materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajat teavitada. Seega on luba vajalik isiklikeks käikudeks, kuid PPA-sse või teistesse ametiasutustesse ilmumiseks tuleb majutuskoha teavitada. Nii teavitamisel kui ka loa küsimisel on oluline lähtuda majutuskeskuse sisekorras sätestatud reeglitest. Teavitada või luba küsida võib ka taotleja õigusabi andja, kes taotlejat esindab. Lõikega 3 võetakse üle direktiivi (EN) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 8 lõike 5 viimane lause, mille kohaselt ei nõuta taotlejalt loa küsimist kohtumiseks ameti- ja kohtuasutustega, kui taotleja kohale ilmumine neisse on vajalik. Taotleja teatab pädevatele asutustele sellistest kohtumistest ette.

Lõikega 4 sätestatakse väljaspool vastuvõtukeskust elamise kord. Nimelt võib taotleja elada väljaspool oma majutuskoha ainult PPA kirjaliku loa alusel. PPA võib loa anda, kui taotleja majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav isik või taotlejal on piisavalt rahalisi vahendeid enda majutamise ja ülalpidamise tagamiseks. PPA hindab loa andmisel liikumisvabaduse piirangute kohaldamise vajalikkust ja teavitab loa andmisest materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajat. PPA peab väljaspool majutuskeskust elamise loa andmisest ja liikumisvabaduse piiramise kohaldamisest teavitama majutuskeskust olenemata ajast, millal luba anti. See tähendab, et nii juhul, kui luba anti kohe taotluse registreerimisel või vastuvõtmisel, kui ka siis, kui luba antakse hilisema menetluse käigus. See on vajalik majutuse planeerimiseks ja korraldamiseks ning väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele vajalike teenuste pakkumiseks.

Seega on Eestisse lubatud rahvusvahelise kaitse taotlejale loodud võimalus PPA loa alusel menetluse ajal ka iseseisvalt, ilma majutuskeskuses viibimata elada, mis võimaldab vastuvõtu kulusid, sealhulgas nii materiaal- kui ka inimressursi kulusid kokku hoida ja toetab välismaalase iseseisvat toimetulekut. Vabanevad teenuskohad jäävad taotlejatele, kes tuge ja teenuseid

vältimatult vajavad. Vastuvõtusüsteemis tuleb fikseerida, et tegemist on välismaalase taotlusega, mis on esitatud kaalutletud otsuse alusel. Kui menetlustoimingute ajal peaks taotleja olukord ja võimalused muutuma, siis on taotlejal võimalik pöörduda PPA poole, et saada suunamine majutuskeskusse. Suunamise ettepaneku võib teha ka vastuvõtutingimuste korraldaja, kui väljaspool keskust viibivate taotlejate toetamise käigus avastatakse asjaolud, mille alusel on ilmne, et taotleja peaks elama majutuskeskuses, näiteks selleks, et ära hoida inimeste väärkohtlemist või muusse eluliselt keerulisse olukorda sattumist.

Samuti sätestatakse **lõikega 5**, et Eestis seaduslikult elav isik või taotleja on kohustatud käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud asjaolusid tõendama. Politsei- ja Piirivalveamet hindab loa andmisel käesolevas seaduses sätestatud liikumisvabaduse piirangute kohaldamise vajalikkust ja teavitab loa andmisest materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajat.

Vastavalt **lõikele 6** ei kohaldata käesolevas paragrahvis sätestatud nendele taotlejatele, kelle suhtes kohaldatakse rahvusvahelise kaitse piirimenetlust, sest piirimenetluse ajal toimuva vastuvõtu korraldus on sätestatud eraldi. Taustakontrolli ja piirimenetluse ajal korraldab vastuvõtu PPA, välja arvatud juhul, kui PPA-l on olulisi raskusi majutuse korraldamisega (eeskätt võimekuse ammendumise tõttu). Sellisel juhul võib PPA kokkuleppel SKA-ga majutada rahvusvahelise kaitse piirimenetluse subjekte rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses. Arvestada tuleb, et sellisel juhul on PPA-l kohustus rakendada liikumisvabaduse piiramist või kinnipidamise alternatiive.

§ 55. Materiaalsed vastuvõtutingimused taustakontrollis ning rahvusvahelise kaitse või tagasisaatmise piirimenetluses

Paragrahviga 51 sätestatakse välismaalase materiaalse vastuvõtmise kord piirikontrolli jätkuna toimuva taustakontrolli ajal ning rahvusvahelise kaitse kohustusliku piirimenetluse ja sellele järgneva tagasisaatmise piirimenetluse ajal. Taustakontroll on sätestatud määrusega (EL) 2024/1356, rahvusvahelise kaitse piirimenetlus on sätestatud määrusega (EL) 2024/1348 ja sellele järgnev tagasisaatmise piirimenetlus on sätestatud määrusega (EL) 2024/1349. Määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) artikli 1 kohaselt on taustakontrolli eesmärk tugevdada välispiire ületavate kolmanda riigi kodanike kontrolli, et tuvastada kõik kolmanda riigi kodanikud, kes peavad läbima taustakontrolli, ja kontrollida asjakohastest andmekogudest, kas taustakontrolli läbivad isikud võivad kujutada endast ohtu sisejulgeolekule. Taustakontrolli osaks on vajaduse korral ka esialgne tervise- ja haavatavuse kontroll, et teha kindlaks isikud, kes vajavad tervishoiuteenuseid ja isikud, kes võivad kujutada endast ohtu rahvatervisele, ning teha kindlaks haavatavad isikud. Need kontrollid peavad hõlbustama inimeste suunamist asjakohastesse menetlustesse. Sama määruse artikli 4 lõike 1 alusel kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes direktiivist (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) tulenevaid ühiseid nõudeid, mis on üle võetud käesoleva eelnõuga, ka taustakontrolli ajal. Järgnevad lõiked on vajalikud nimetatud määruste rakendamiseks.

Lõikega 1 sätestatakse, et juhul kui on tegemist välismaalase või rahvusvahelise kaitse taotleja taustakontrolli toimingutega, rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisega piirimenetluses ja tagasisaatmisega piirimenetluses, siis on PPA ülesanne vajaduse korral korraldada välismaalase majutamist, varustada toiduainetega või pakkuda toitlustamist, varustada esmavajalike riie- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega, korraldada taustakontrolli ajal tervisekontrolli rahvastiku tervise kaitse eesmärkidel ning tagada vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavus. Teenuseid korraldatakse paindlikult. Näiteks korraldatakse majutus piiril või PPA mitmeotstarbelises keskuses või muus kohas või erandkorras rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses eelneval kokkuleppel majutusteenuse pakkujaga. Samuti võib

näiteks esmane tervisekontroll toimuda videokonverentsi kaudu kui vajalikud eeldused selleks on loodud.

Teenuste korraldamisel peab PPA arvestama kehtivat piirimenetluste suutlikkuse määra. Taustakontroll, rahvusvahelise kaitse piirimenetlus ja tagasisaatmise piirimenetlus on kiired efektiivsed menetlused, mis ei saa koos kohtuliku kontrolliga kesta kauem kui 12 nädalat. Nimetatud menetluse koha saab määrata PPA, mitte SKA või tema lepingupartner. Nimetatud menetlusse suunatud välismaalastel ei ole õigust Eestisse siseneda ja nende vaba liikumine peab olema tõkestatud kas liikumisvabaduse piiranguid, kinnipidamise alternatiive või kinnipidamist kohaldades. Selleks et tagada kiire ja efektiivne rahvusvahelise kaitse piirimenetlus ning tõkestada sisenemise loata välismaalaste Eestis ja EL-i territooriumil edasi liikumist, on otstarbekas, kui selliste välismaalaste taotluste menetluseks vajaliku vastuvõtmise ja vajalike teenuste korraldamise ülesanne on samal asutusel, kes menetlust korraldab ja selle koha määrab ning edasiliikumist tõkestab, ehk PPA-l. Viimane võib piirimenetluse kohaks määrata ka praeguse välismaalaste kinnipidamiskeskuse, kuhu on riikliku EL ühise rahvusvahelise kaitse õigustiku rakenduskava kohaselt ning EL-i AMIF-i rahastu toel plaanis rajada täiendus ning luua sellega mitmeotstarbeline keskus. Samuti võib PPA näiteks kasutada mobiilseid majutuskohi ja määrata menetluse kohaks näiteks piiripunkti või muu sobiva koha piiri lähedal, arvestades välismaalaste saabumise kohta, saabujate arvu ning profiili ja vajadusi. Selline paindlikkus on hädavajalik, et reageerida kiiresti ja adekvaatselt olukordadele, sealhulgas nendele, kus rändajaid kasutatakse Eesti ründamiseks, ning tagada, et ilma sisenemise õiguseta välismaalased ei saaks ebaseaduslikult edasi liikuda. PPA korraldatav vastuvõtt taustakontrolli ning erimenetluste, st rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja tagasisaatmise piirimenetluse ajal ei mõjuta SKA ülesannet ja pädevust korraldada nende rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõttu, kellel on õigus menetluse ajal Eestis viibida.

Lõiked 2–4 on loodud selleks, et korraldada eespool kirjeldatud erimenetluste ajal minimaalset vajalikku vastuvõttu. **Lõikega 2** sätestatakse, et PPA peadirektor kinnitab käskkirjaga PPA määratud majutuskohas majutamise korra, milles sätestatakse vähemalt 1) majutuskohas viibimise ja sealt eemalviibimise kord, sealhulgas majutuskohas kohustusliku viibimise kellaajad; 2) külastamise kord; 3) vara ja ruumide kasutamise kord ning 4) esemete loetelu, mis on majutuskohas keelatud.

Oluline on märkida, et piirimenetluse subjekt on kohustatud viibima PPA määratud majutuskohas, sest piirimenetluse subjektide suhtes tuleb kohaldada liikumisvabaduse piirangut juhul, kui taotlejat kinnipidamisele ei paigutata. Seega, võrreldes tavamenetluses olevate rahvusvahelise kaitse taotlejatega on piirimenetluste subjektide liikumisvabadus rohkem piiratud, kuid tegemist ei ole kinnipidamisega. PPA peab ette nägema võimalused piirimenetluse subjektide vabaks liikumiseks ulatuses, mis võimaldab täita Eestile lasuvaid kohustusi – tõkestada edasist liikumist Schengeni alasse ja keelduva otsuse korral saata välismaalane Eestist välja. Tuleb arvestada, et kuigi õiguslikult ei ole piirimenetluse subjektidele antud luba Eestisse sisenemiseks, siseneb piirimenetluse subjekt faktiliselt Eesti territooriumile ja on Eesti jurisdiktsiooni all. Sellega seondult ei paku Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktid ühtegi täiendavat tulemuslikku meetet nende edasise liikumise tõkestamiseks. Juhul kui PPA peadirektor määrab majutuskohast lahkumiseks rangemad tingimused ja piiratuma ajavahemiku võrreldes SKA korraldatava majutusega, tuleb arvestada, et see ei taga tõsikindlalt välismaalase edasist liikumist ja põgenemist.

Lõike 3 kohaselt antakse PPA-le õigus anda erimenetlustega seotud materiaalse vastuvõtu korraldamise ülesanne halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule. Samuti täpsustatakse, et sellisel juhul kaasnevad halduslepingu osapoollele, kellele ülesanded üle antakse, samad õigused ja

kohustused ning sama vastutus. Juhul kui ettenägematul erandlikul juhul lõpetab halduslepingu alusel materiaalse vastuvõtu korraldaja tegevuse, siis vastutab vastuvõtu korraldamise eest PPA.

Lõikega 4 antakse PPA-le ja SKA-le võimalus erandolukorras sõlmida kahepoolseid kokkuleppeid, et korraldada ülalnimetatud rahvusvahelise kaitse piirimenetluse kohaldamise ajal toimuvat ilma Eestisse sisenemise loata välismaalaste vastuvõttu koos liikumisvabaduse piiramisega majutuskeskuses, kus elavad Eestis viibimise loaga välismaalased. Sellisel juhul vastutab PPA välismaalaste järelevalve tagamise eest. Täpsemalt on sätestatud, et juhul kui PPA määratud majutuskohas, näiteks piiripunktis, kinnipidamiskeskuse avatud alal või muus majutuskohas, turvalisuse tagamiseks või muul mõjuval põhjusel ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud vastuvõttu korraldada, võib välismaalase kooskõlastatult materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajaga majutada PPA järelevalve all rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses või muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas. Selline paindlikkus on vajalik, et tekkivatele ja muutuvatele rändeolukordadele kohaselt ja kiiresti reageerida.

§ 56. Alaealise ja perekondade majutamine

Paragrahviga 56 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artiklite 13, 14, 26 ja 27 rahvusvahelise kaitse taotleja majutamist reguleerivad sätted.

Lõikega 1 sätestatakse, et perekonnaliikmed majutatakse nende nõusolekul kokku. Perekonna privaatsus tagatakse võimalikult suurel määral. Sellega tagatakse perekonna ühtsuse ja privaatsuse põhimõtte järgimine kõikides majutukohtades, sealhulgas kinnipidamise korral. Perekonna ühtsus ja privaatsus tagatakse alati, kui seda ei välista objektiivsed asjaolud, nagu perekonnaliikmete turvalisuse tagamine, tervises seisund vms kaalukad tegurid. Oluline on ennetada ja välistada lähisuhte vägivalda ning suhtuda sellele viitavatesse märkidesse täie tõsidusega, eriti juhul, kui perekonnas on lapsed. Oluline on arvestada, et majutamisel lähtutakse perekonnaseadusest tulenevast perekonna definitsioonist, kuid lähtuvalt majutuskoha täituvusest ja muudest asjaoludest võib vastuvõtutingimuste korraldaja arvestada välismaalase kirjalikult esitatud soovi kokku paigutamiseks.

Lõikega 2 sätestatakse, et taotleja alaealine laps või alaealine taotleja majutatakse koos oma vanema, tema vallalise alaealise õe või venna eestkostja või muu vastutava täisealise isikuga tingimusel, et see on alaealise huvides. Seega lähtutakse lapse majutamise korraldamisel eelõige tema parimatest huvidest ja turvatundest. Ennekõike paigutatakse taotleja staatuses olev alaealine laps koos oma perekonnaga, sealhulgas eestkostjaga, kui laps on koos nendega Eestisse ja keskusesse saabunud. Alates 16-aastased alaealised on võimalik paigutada ka täiskasvanute majutuskeskusesse, kui selline paigutamine on alaealise esindaja hinnangu põhjal vastavuses alaealise parimate huvide ja küpsusastmega ning keskus on tagatud alaealisele vajalik turvatunne ja vajalikud teenused. Lõikega 2 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 20 lõige 4, artikli 26 lõige 5 ja artikli 27 lõige 9. Nimetatud sätete kohaselt tuleb võtta kõik asjakohased meetmed, et tagada rünnete ja vägivalda ennetamine. Tagada tuleb, et taotlejate alaealised lapsed või alaealised taotlejad majutatakse koos oma vanematega või koos nende ja nende vallaliste alaealiste õdede ja vendade eest vastutava täiskasvanud isikuga, tingimusel et see on alaealiste parimates huvides.

Lõikega 3 sätestatakse, et alaealise majutamisel tagatakse talle võimalus vabaajategevuseks, sealhulgas eakohasteks mängudeks ja huvitegevuseks ning tegevuseks vabas õhus. Seega tuleb majutuskeskuses või muus kohas, kuhu paigutatakse alaealisi, võimaldada vajalikud tingimused eakohaseks tegevuseks, sealhulgas vabaajategevuseks nii siseruumides kui ka õues. Taotleja, kes viibib keskusel koos oma lapsega, vastutab lapse heaolu eest, kuid saab vajaduse korral

majutuskeskuse või muu majutuskoha töötajatelt tuge. Lõikega 3 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 26 lõige 3.

Lõikega 4 sätestatakse, et saatjata alaealine majutatakse täiskasvanutest eraldi. Seega täpsustatakse, milline on saatjata alaealiste majutamisel nende turvalisuse tagamise peamine lähtekoht ja viis. Kui tavapäraselt paigutatakse saatjata alaealised koheselt asendushooldusteenusele, siis praktilisest vajadusest lähtuvalt võib tekkida olukord, kus neid on vaja paigutada ajutiselt majutuskeskusesse või muusse majutuskohhta. Sellisel juhul tagatakse saatjata alaealisele majutuskohas täiskasvanutest eraldi asetsev ruum. Nii tagatakse lapsele vajalik turvatunne ja eakohane arenguvõimalus. Lõikega 4 võetakse muu hulgas üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõige 3 ja artikli 20 lõige 4.

§ 57. Rahaline toetus ja selle määrad

Paragrahviga 57 ja SHS §-ga 131 võetakse muu hulgas üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 8.

Lõikega 1 sätestatakse võimalus asendada majutuskeskuses või muus majutuskohas taotlejate toitlustamine või toiduainetega varustamine ning muu esmavajaliku tagamine rahalise toetusega. Asendamise eesmärk on tagada taotlejale suurem autonoomsus igapäevaelu korraldamises. Täies ulatuses rahalise toetuse tagamine eeldab, et majutuskeskuses või asumise kohas on võimalik iseseisvalt toitu valmistada. Sõltuvalt olukorrast saab taotlejale pakkuda ka kombinatsiooni mitterahalisest ja rahalisest toetusest. Rahalist toetust võib eraldada kas sularahas, maksekaardina, vautšerina vms. Taotlejale selgitatakse majutuskeskusesse saabumisel talle tagatava toe ulatust ja tutvustatakse majutuskeskuse taristut ja võimalusi. Tagatav tugi on regulaarne. Näiteks toitlustuse korral on toitlustamise võimalus vähemalt kolm korda päevas, rahaliste vahendite tagamise korral on toetus ennekõike igakuine. Vastuvõtutingimuste korraldajal on õigus otsustada, kas ettenähtud määraga toetust eraldatakse kord kuus või tihedama regulaarsusega.

Sätestatu on kooskõlas direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punktidega 7 ja 8, mis sätestavad, et vastuvõtutingimused hõlmavad majutust, toitu, riietust ja isikliku hügieeni tarbeid, mida antakse mitterahalise toetusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kombinatsioonina, ning samuti regulaarset toetust, mis tagab neile igapäevaelus minimaalse sõltumatuse ja mis antakse rahasummana, kupongidena või mitterahalise toetusena või nende kombinatsioonina, tingimusel et selline regulaarne toetus sisaldab ka rahasummat.

Lõikega 2 sätestatakse, et taotlejatele tagatav rahaline toetus on võrdne Eesti elanikele riigieelarvega kehtestatud toimetulekupiiriga. Seeläbi on tagatud toimetulekuraskustes olevate inimeste võrdne kohtlemine Eestis. Rahaline toetus makstakse välja iga kuu esimestel tööpäevadel. Kui taotleja suunatakse majutuskeskusesse kuu keskel, siis arvestatakse toetuse suurus proportsionaalselt keskuses viibivate päevadega.

Regulatsioon on kooskõlas direktiiviga 2024/1346 (vastuvõtu kohta), mis rõhutab vajadust tagada taotlejale piisavad elatusvahendid, võttes arvesse, et eluaseme ning kommunaalkulud tasub majutuskeskuses või -kohas vastuvõtutingimuste korraldaja, kui seaduse alusel ei teki õigust nõuda taotlejatelt kulude hüvitamist.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunktide 8, 60, 62, artikli 2 lõike 7 punkti 8 ja artikli 10 lõike 7 alusel tuleb materiaalsete vastuvõtutingimuste osana maksta taotlejatele regulaarset toetust, et nad saaksid igapäevaelus vähemalt mingilgi määral iseseisvad olla. Regulaarset toetust peab olema võimalik maksta rahasummana, kupongidena või

mitterahalise toetusena, näiteks toodetena, või nende kombinatsioonina, tingimusel et selline regulaarne toetus sisaldab rahasummat. Selleks et tagada taotlejatele antavate materiaalsete vastuvõtutingimuste kooskõla direktiivis sätestatud põhimõtetega, on vaja täpsustada, millist laadi on need tingimused, mis peaksid lisaks majutusele, toidule ja riietusele hõlmama ka isikliku hügieeni tarbeid. Samuti on vajalik kindlaks määrata rahalise toetuse või kupongidena võimaldatavate materiaalsete vastuvõtutingimuste tase kohaldatavate asjakohaste näitajate alusel, millega tagatakse kodanikele piisav elatustase, nagu riigi oludest olenevalt miinimumsissetulekutoetused, miinimumpalgad, miinimumpensionid, töötushüvitised ja sotsiaalabitoetused. See aga ei tähenda, et taotlejatele ettenähtud summa peab olema võrdne riigi kodanikele ettenähtud summaga. Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise või tühistamise alused ja kord on sätestatud eraldi vastavalt direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artiklile 23 ning määrusele (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) ja määrusele (EL) 2024/1348 (menetluse kohta).

Lõikega 3 sätestatakse, et iga perekonnaliikme toimetulekupiiri arvutamisel lähtutakse SHS-is sätestatud protsentuaalse toimetulekupiiri määra. Selle kohaselt on perekonna teise ja iga järgmise täisealise liikme toetuse suurus 80 protsenti perekonna esimese liikme toetuse suurus. Perekonna iga alaealise liikme toetuse suurus on võrdne perekonna esimese liikme toetuse suurusega. Toetust makstakse üksnes taotlejast perekonnaliikmele. Toimetulekupiiri üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Toimetulekupiiri aluseks on kaudselt Statistikaameti arvestuslik elatusmiinimum⁹¹, mille metoodika on leitav Statistikaameti kodulehel⁹². 2024. aastal oli toimetulekupiir 200 eurot ja 2024 aastal oli elatusmiinimum Statistikaameti andmetel 345 eurot, mis on eluasemekuludeta 199 eurot.

Lõikega 4 sätestatakse olukorrad, millal taotlejale rahalist toetust ei maksta. Nendeks on väljaspool majutuskoha elamine või töötamine. Seega täpsustatakse, millist tuge väljaspool majutuskohast või mujale majutuskoha elama asumiseks loa saanud taotlejatele pakutakse. Neile ei laiendata rahalist toetuse saamise võimalust ega tagata eelnõu § 57 lõikega 1 loetletud muud materiaalsed tuge, mida pakutakse majutuskohas elavatele taotlejatele. Majutuskohast väljaspool viibimise aluseks on olukord, kus taotleja on kinnitanud, et tal on olemas piisavad elatusvahendid või tema ülalpidamise tagab seaduslikult Eestis viibiv elanik. Seetõttu ei ole ka rahalise toetuse maksmine vajalik. Samuti ei maksta rahalist toetust majutuskohas elavale ja sellega seotud teenuseid saavale taotlejale, kes on asunud tööle. Seega reguleeritakse, et seaduslikku töist sissetulekut omavale majutuskohas viibivale taotlejale ei tagata täiendavat rahalist toetust, sest taotlejal on olemas vahendid enda igapäevaelu korraldamiseks. Sättega soovitakse välistada olukorrad, kus piisavate rahaliste vahendite omamise korral peaks vastuvõtutingimuste tagaja taotlejalt nõudma (osalist) kulude hüvitamist seoses pakutud teenustega. Selline tasaarveldus on ebamõistlikult suure halduskoormusega. Rahalise toetuse maksmise lõpetamise korral veendub majutuskohase või muu majutuskoha töötaja, et taotlejale on töötasu laekunud või tal on piisav sissetulek tööle asumise päeval, et ennast palgapäevani vajalikuga varustada.

§ 58. Taotleja materiaalsete vastuvõtutingimuste piiramine

Paragrahviga 54 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 23 ning sätestatakse vastuvõtutingimuste piiramise ja vähendamise võimalused, lähtudes taotleja isiklikest asjaoludest.

⁹¹ Statistikaamet. [Arvestuslik elatusmiinimum](#). Statistikaameti veebisait. Vaadatud 05.06.2025.

⁹² Statistikaamet. [Arvestusliku elatusmiinimumi metoodika](#). Statistikaameti veebisait. Vaadatud 05.06.2025.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikliga 19 on sätestatud materiaalseste vastuvõtutingimuste ja tervishoiuteenuste üldised reeglid ning artikliga 23 on sätestatud materiaalseste vastuvõtutingimuste kitsendamise ja tühistamise põhimõtted. Kokkuvõttelikult on liikmesriigil õigus vastuvõtusüsteemi võimaliku kuritarvitamise tõkestamiseks võimaldada materiaalseid vastuvõtutingimusi üksnes sel määral, mil taotlejatel ei ole piisavaid vahendeid, et saavutada piisav elatustase. Liikmesriikidel on õigus nõuda piisavaid vahendeid omavate taotlejate, et nad kataksid materiaalseste vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuste kulud täielikult või osaliselt või hüvitaksid need, sealhulgas rahaliste tagatiste kaudu. Seda, et taotlejal on toimetulekuks piisavalt vahendeid, võib eeldada näiteks juhul, kui ta on mõistliku ajavahemiku jooksul töötanud. Taotleja vahendite hindamisel ja taotlejalt materiaalseste vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuse kulude täieliku või osalise kandmise nõudmisel peavad liikmesriigid järgima proportsionaalsuse põhimõtet ning arvestama taotleja konkreetset olukorda ja vajadust austada tema väärikust või isikupuutumast, sealhulgas taotleja vastuvõtu erivajadusi. Taotlejalt ei tohi nõuda vajalike tervishoiuteenuste kulude osalist ega täielikku kandmist, kui liikmesriikide kodanikele osutatakse tervishoiuteenuseid tasuta. Taotlejalt ei tohi nõuda, et nad võtaksid vastuvõtutingimuste eest tasumiseks laenu.

Vastuvõtusüsteemi võimalikku kuritarvitamist tuleb ära hoida ka sellega, et täpsustakse asjaolud, mille puhul võib materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või tühistada. Liikmesriikidel peab olema õigus regulaarset toetust vähendada või tühistada või, kui see on igati põhjendatud ja proportsionaalne, vähendada muid materiaalseid vastuvõtutingimusi, kui teatavad tingimused on täidetud, sealhulgas juhul, kui taotleja ei tee pädevate asutustega koostööd või ei täida nende kehtestatud menetlusnõudeid. Koostööst keeldumist või nõuete eiramist võib pidada toimunuks eelkõige juhul, kui taotlejad ei tule kokkulepitud kohtumistele või ei täida teada andmise kohustusi põhjustel, mis on nende kontrolli all; taotlejad ei esita rahvusvahelise kaitse taotlust määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) nõuete kohaselt, kuigi neil on olnud selleks võimalus, või taotlejad ei täida nõuet esitada teavet, et oma tuvastamist hõlbustada, sealhulgas keelduvad esitamast biomeetrilisi andmeid või vajalikke kontaktandmeid või keelduvad koostööst tervisekontrolli käigus. Kui see on igati põhjendatud ja proportsionaalne, peab liikmesriigil olema võimalus muud materiaalsed vastuvõtutingimused tühistada juhul, kui taotleja on raskelt või korduvalt rikkunud majutuskeskuse sisekorda või on käitunud majutuskeskuses vägivaldsel või ähvardaval viisil. Liikmesriigid peavad kõikidele taotlejatele alati tagama elatustaseme kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga, ja rahvusvaheliste kohustustega ning võtma seejuures arvesse vastuvõtu erivajadusega taotlejaid ja lapse parimaid huve.

Lõikega 1 võetakse üle ka direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõige 12 ning sätestatakse, et materiaalseid vastuvõtutingimusi võib piirata või vähendada, kui taotleja käitumine viitab sellele, et ta ei täida talle seadusega pandud kohustusi või takistab teadlikult menetluse läbiviimist. Selliseks käitumiseks loetakse eelkõige olukordi, kus taotleja on põgenenud, näiteks lahkunud ilma loata või teavitamata talle määratud majutuskohast või järelevalvemeetmena kindlaks määratud asukohast või muutunud muul moel ametiasutustele kättesaamatuks. Samuti võib piiramine olla põhjendatud juhul, kui taotleja ei tee koostööd pädevate asutustega, esitab korduva taotluse ilma uute või oluliste asjaoludeta, varjab teadlikult rahaliste vahendite olemasolu või rikub rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda. Sisekorra rikkumiste all peetakse silmas eelkõige tõsiseid rikkumisi, nagu tahtlik vara kahjustamine, vägivald, keelatud esemete omamine või keelatud ainete tarvitamine, aga ka korduvat ja tahtlikku reeglite eiramist hoolimata varasematest hoiatustest. Materiaalseste vastuvõtutingimuste piiramise alus võib olla ka taotleja keeldumine osalemast kohanemisprogrammis, kui selline kohustus tal on, või olukord, kus taotleja peaks üleandmisotsuse kohaselt viibima teises liikmesriigis ja Eesti ei ole tema rahvusvahelise kaitse

menetluse eest vastutav riik. Kõigil neil juhtudel hinnatakse piirangute rakendamise vajadust individuaalselt ja proportsionaalselt eesmärgiga tagada menetluse tulemuslikkus, kaitsta avalikke huve ning suunata taotlejat täitma seadusest ja koostöökohustusest tulenevaid nõudeid.

Majutuskeskuse sisekorra rikkumise fikseerib majutuskeskuse töötaja. Kui taotleja on pannud toime kaaluka sisekorra rikkumise (vara tahtlik kahjustamine, vägivald, keelatud esemete omamine, keelatud ainete tarbimine jms), siis esineb alus vastuvõtutingimuste vähendamiseks. Muude vähem kaalukate rikkumiste korduva esinemise korral, mis on majutuskeskuses fikseeritud ja taotlejale teatavaks tehtud koos hoiatusega, võib samuti kohaldada vastuvõtutingimuste vähendamist. Vastuvõtutingimuste vähendamise korral on vastuvõtutingimuste korraldajal vajaduse korral õigus paigutada taotleja teise majutuskoha või üksusesse kooskõlas seaduses sätestatud tingimustega.

Lõikega 2 sätestatakse, et vastuvõtutingimuste piiramine tuleb otsustada iga juhtumi puhul eraldi, kui vähendamine ei ole põhjustatud massilise sissērände tõttu tekkinud hädaolukorrast. Samuti on vastuvõtu piiramise otsustamisel oluline lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest ning arvestada iga inimese individuaalset olukorda, sealhulgas tema võimalikku PPA tuvastatud menetlusliku eritagatise vajadust ja vastuvõtu pakkumise käigus selgunud vastuvõtu erivajadust.

Lisaks eespool selgitatule on direktiivi (EL) 2024/1346 põhjenduspunktide 47, 61 ning artikli 21 kohaselt vastuvõtutingimuste piiramisel siiski oluline igas olukorras tagada taotlejatele tervishoiuteenuste kättesaadavus ja elatustase, mis on kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga ja muude rahvusvaheliste kohustustega, sealhulgas 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsiooniga. Liikmesriigid peaksid eelkõige kandma hoolt taotleja toimetuleku ja põhivajaduste eest nii füüsilise turvalisuse ja väärrikuse kui ka inimestevaheliste suhete mõistes, võttes nõuetekohaselt arvesse rahvusvahelist kaitset taotleva isiku ja tema perekonna või hooldaja paratamatut kaitsetust. Nõuetekohaselt tuleks arvestada ka taotlejatega, kellel on vastuvõtu erivajadus. Arvestada tuleb samuti seksuaalset või soolist vägivalda kogenud taotlejate, eelkõige naiste erivajadusi, sealhulgas seeläbi, et rahvusvahelise kaitse menetluse eri etappides tagatakse tervishoiuteenuse, õigusabi ning sobiva traumanõustamise ja psühhosotsiaalse toe kättesaadavus. Selleks et piirata vastuvõtusüsteemi võimalikku kuritarvitamist, peaks liikmesriikidel olema võimalus pakkuda materiaalseid vastuvõtutingimusi üksnes sel määral, mil taotlejatel ei ole piisavaid vahendeid piisava elatustaseme saavutamiseks. Vastuvõtutingimuste pakkumise kohustus on ainult sellel riigil, kus taotleja on kohustatud viibima.

Lõikega 3 sätestatakse, et vastuvõtutingimusi võib piirata ulatuseni, mis on võrdne kehtiva vältimatu sotsiaalabi põhimõtetega ning tervishoiuteenuste osutamist ei saa piirata. Sellega tagatakse, et vastuvõtutingimuste piiramise korral on taotlejale tagatud piisav elatustase, st eluks hädavajalik. See tähendab SHS-ist tulenevat vältimatut sotsiaalabi, milleks on peavari, toit ja hädavajalikud ilmastikku arvestavad riided ning lisaks vajalikud hügieenitingimused. Samuti tagatakse, et TTKS-ist tulenevat vältimatut abi ei tohi piirata.

Lõikega 4 antakse vastuvõtutingimuste piiramise otsustamise pädevus PPA-le, kuid samas kohustatakse PPA-d otsust SKA-ga eelnevalt kooskõlastama. Kuna PPA otsustab rahvusvahelise kaitse taotleja õigusliku staatuse ja teisele liikmesriigile üleandmise, siis on otstarbekas, et PPA otsustab ka õigusliku staatusega otseselt seoses oleva vastuvõtu pakkumise piiramise. Sotsiaalkindlustusamet omab teavet inimese toimetulekuga seotud asjaolude kohta, mistõttu on PPA-l kohustus vastuvõtutingimuste piiramise otsus eelnevalt SKA-ga kooskõlastada, et vältida olukordi, kus inimesed satuksid äärmuslikult keerulistesse oludesse ja laste heaolu tagamine satuks ohtu.

Lõikega 5 sätestatakse, et vastuvõtutingimuste piiramise korral üleandmise otsuse tõttu võib PPA vastuvõtu piiramise otsustada samas üleandmise otsuses, olles vastuvõtu piiramise eelnevalt kooskõlastanud SKA-ga. Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikliga 18 sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejale tema suhtes kohaldatavate kohustuste täitmata jätmise tagajärjed. Sama määruse sama artikli lõike 1 kohaselt on sätestatud, et juhul kui rahvusvahelise kaitse taotlejale on määruuses (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) ja direktiivis (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) teabe jagamise kohta sätestatu kohaselt tutvustatud, millised on tema kohustused ja nende täitmata jätmise tagajärjed, kuid see välismaalane on sellest hoolimata liikunud ilma loata vastutavast liikmesriigist teise, st nn valesse liikmesriiki, siis tal ei ole selles nn vales liikmesriigis enam õigust saada direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artiklites 17–20 sätestatud vastuvõtule. Nimetatud piirangust hoolimata tuleb siiski taotlejale tagada elatustase kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga, ja rahvusvaheliste kohustustega.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 21 kohaselt on sätestatud, et alates hetkest, mil taotlejale on teatatud otsusest anda ta vastutavale liikmesriigile üle vastavalt määrusele (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta), ei ole taotlejal õigust sama direktiivi artiklites 17–20 sätestatud vastuvõtutingimustele muus liikmesriigis kui ainult selles, kus ta on kohustatud määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) kohaselt viibima. See aga ei piira liikmesriigi kohustust tagada elatustase kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga, ja rahvusvaheliste kohustustega. Välja arvatud juhul, kui selle kohta on tehtud eraldi otsus, tuleb üleandmisotsuses märkida, et asjaomased vastuvõtutingimused on käesoleva lõike kohaselt tühistatud. Taotlejat teavitatakse tema õigustest ja kohustustest seoses nimetatud otsusega.

Direktiivi ja määruse koosmõjus ei anta seega nn vales liikmesriigis viibivale taotlejale ligipääsu tööhõivele, keelekursustele ja kutseõppele ega materiaalsele vastuvõtule, st ei anta ka rahalist toetust ega majutust. Samas tuleb võimaldada ligipääsu vajalikele tervishoiuteenustele ja vältimatu sotsiaalabiga ühtlustatud toele.

Seetõttu on nimetatud säte vajalik direktiivi ülevõtmiseks, arvestades, et vastutava liikmesriigi määramise ülesanne ja pädevus on PPA-l. Kuna reeglina on vastuvõtu korraldamise ülesanne ja pädevus SKA-l, siis ka PPA üleandmise otsuses tehtav vastuvõtutingimuste piiramise otsus tuleb SKA-ga eelnevalt kooskõlastada. Selline korraldus vähendab töökoormust ning tagab menetlusökoonoomika ja sidusa koostöö. Samuti on siis edasine asjade käik selgem välismaalasele.

Lõikega 6 sätestatakse tähtaeg vastuvõtutingimuste piiramise otsuse peale kaebuse esitamiseks. Nimetatud tähtajaks on 14 päeva, nagu ka rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsuse ja üleandmise otsuse peale kaebuse esitamise korral.

§ 59. Taotleja õigused ja materiaalsed vastuvõtutingimused hädaolukorras

Paragrahviga 59 sätestatakse minimaalne õiguste ja teenuste loetelu, mis peab rahvusvahelise kaitse taotlejale Eestis olema tagatud juhul, kui Eestis on tegemist massilisest välismaalaste sisserändest põhjustatud hädaolukorraga. Vastutus nimetatud teenuste ja õiguste tagamise korraldamisel kehtib üldises korras ja kooskõlas PPA massilise sisserändest põhjustatud hädaolukorra valmisoleku plaaniga. Selleks et tagada baasvajadused, st minimaalsed eluks vajalikud tingimused, kuuluvad teenuste loetellu majutamine; vältimatu arstiabi andmine koos selleks vajaliku tõlketeenusega; toitlustamine; informeerimine tema õigustest ja kohustustest; vajaduse korral varustamine esmavajalike riietus- ja tarbeesemete ning isikliku hügieeni vahenditega; rahvusvahelise kaitse taotleja soovi korral suhtlemise ja kokkusaamiste

võimaldamine ulatuses, mis on hädaolukorras võimalik; riigi õigusabi ja alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja puhul juurdepääs haridusele vastavalt käesolevas seaduses sätestatule. Sõltuvalt majutuskoha infrastruktuurist on vastuvõtutingimuste korraldajal õigus teatud teenused asendada ka rahalise toega või kombineeritud lahendustega, nagu on sätestatud eelnõu §-ga 57. Seega luuakse §-ga 59 erisused vastuvõtutingimuste tagamisele massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras, see tähendab olukorras, mil rahvusvahelise kaitse taotlejate arv on ootamatult muutunud ebaproportsionaalselt suureks ning täiendavate saabujate arv on prognoosimatu. Paragrahviga ei sätestata erisusi menetluslikes õigustes ja kohustustes, mis tuleb ka massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras tagada ühetaolise hea kvaliteediga, lähtudes käesolevast seadusest, PPA hädaolukorra lahendamise plaanist ja Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktidest, eriti määrusega (EL) 2024/1359 (kriisihalduse kohta) sätestatust. Seostatuna eelnõu §-ga 96 lõikega 2, ei kuulu loetelusse ka kohanemisprogrammi pakkumine.

4. peatükk „LIIKUMISVABADUSE PIIRAMINE, KINNIPIDAMINE, KINNIPIDAMISE ALTERNATIIVID NING MAJUTAMISE JA KINNIPIDAMISE ERISUSED MASSILISE SISSERÄNDE HÄDAOLUKORRAS“

1. jagu „Liikumisvabaduse piiramine, kinnipidamine ja kinnipidamise alternatiivid“

Nagu ka eelnõu seletuskirja osas 2.2.2.3 ning eelnõu kolmanda peatüki sissejuhatuses viidatud, siis direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) üle võtmisel tuleb muuhulgas lähtuda ka selle tihedest seostest EL ühise rahvusvahelise kaitse õigustiku otsekohalduvate määrustega. Suurimaks muutusteks vastuvõtu korraldamisel on vastuvõtu pakkumisele tingimuste seadmine. See tähendab, et juhul kui taotleja ei täida kohustust elada kindlas piirkonnas või kohas, siis võib see kaasa tuua vastuvõtu tingimuste pakkumise lõpu. Seega võib kohustuste täitmata jätmist lugeda taotleja deklaratsiooniks, et talle ei ole vastuvõtt vajalik. Näiteks direktiivi artikli 8 alusel kehtestatud geograafilises piirkonnas elamise kohustuse eiramine ei too kaasa kohustuslikku ja automaatset rahvusvahelise kaitse taotlusest loobumist määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 41 lõike 1 punkti e alusel kuid direktiivi artikli 9 lõike 2 alusel siseriiklikus õiguses sätestatud raporteerimise kohustuse täitmata jätmine toob kaasa taotluse kaudselt tagasivõetuks lugemise. **Seetõttu tuleb direktiivi üle võtmiseks loodud normide mõju osas kohaldada vastavaid EL määruste norme.**

Liikumisvabaduse ja kinnipidamise alternatiivide eiramise mõju ning peamised seosed on selgitatud järgmises tabelis.

Tabel 2. Direktiivi 2024/1346 ja määruste 2024/1348 ja 2024/1351 peamised seosed alukoha määramise, liikumisvabaduse ja kinnipidamise alternatiivi osas. (autor: SIM)

	Direktiiv 2024/1346	Mõju EL määrustes (näited)
1	Artikkel 8	Määruse (EL) 2024/1348 artikkel 9 lõike 4 ja artikkel 41 lõike 1 punkt e Vastuvõtu ära võtmine on kohustuslik ainult siis kui taotleja ei ole kättesaadav või kui on korduvalt rikkunud raporteerimise kohustust
2	Artikkel 9 lõike 1	Määruse (EL) 2024/1351 artikli 17 lõike 4 Määruse (EL) 2024/1348 artikkel 54 lg 1
3	Artikli 9 lõike 2 (ilma lõiketa 1)	Iseseisev kohaldamine põgenemise vältimiseks võimalik
4	Artikli 9 lõike 3	Kohustuslik kohaldada määruse (EL) 2024/1348 artikli 43 lg 2 alusel
5	Artikli 10 lg 4 punkt d	Määruse (EL) 2024/1348 artikkel 43 korral

6	Artiklid 10 - 13	Määruse (EL) 2024/1348 artikkel 53 lg 2 punkt e
		Määruse (EL) 2024/1351 artikkel 44 lg 4

§ 60. Liikumisvabaduse piiramine

Paragrahvide 60–64 loomisega võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikkel 9. Liikumisvabaduse piiramine on sätestatud ka sama direktiivi artiklites 7, 8 ja 9 ning selgitatud põhjenduspunktides 15–21, kuid §-dega 50–54 võetakse üle vaid need liikumisvabaduse piirangud, mille kohaldamisel tuleb vormistada otsus. Ilma otsuseta kohaldatavad majutuse korraldamisega seotud piirangud on üle võetud taotlejate vastuvõttu ja majutust reguleerivas eelnõu osas.

Lõikega 1 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) lõike 1 esimene lõik, mille kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral otsustada, et taotlejal on lubatud elada üksnes ühes konkreetses taotlejate majutamiseks kohandatud kohas kas avaliku korra kaalutlustel või selleks, et põgenemise ohu korral tulemuslikult takistada taotleja põgenemist. Eestis on rahvusvahelise kaitse menetluse eest vastutav asutus PPA. Seetõttu sätestatakse lõikega 1, et Politsei- ja Piirivalveamet võib otsustada, et taotlejal on lubatud elada üksnes ühes konkreetses taotlejate majutamiseks kohandatud kohas kas avaliku korra tagamiseks või taotleja põgenemise ohu korral.

Avaliku korra kaitsmise eesmärgil on tegemist eelkõige asjaoludega, mis tulenevad taotleja käitumisest või üldisest olukorrast. Põgenemise vältimise korral on eelkõige tegemist määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) seostega ning direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunktides 15 ja 16 selgitatuga. Seda, mida käsitatakse määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 2 punktide 17 ja 18 kohaselt põgenemise ja põgenemise ohuna, on selgitatud ka teistes teemaga haakuvates seletuskirja osades.

Lõigetega 2 ja 3 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) lõike 1 esimene lõik ning punktid a ja b. Nimetatud sätete kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral otsustada, et taotlejal on lubatud elada üksnes ühes konkreetses taotlejate majutamiseks kohandatud kohas, kas avaliku korra kaalutlustel või selleks, et põgenemise ohu korral tulemuslikult takistada taotleja põgenemist, ning teha seda eelkõige juhul, kui:

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

Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikliga 17 on reguleeritud rahvusvahelise kaitse taotleja kohustused ja koostöö pädevate asutustega vastutava liikmesriigi määramise menetluses. Selle kohaselt tuleb välismaalasel esitada rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavaldus esimeses liikmesriigis, kuhu välismaalane sisenes, ning sellesamas riigis tuleb see sooviavaldus ka registreerida. Sellest reeglist on üks erand. Nimelt juhul, kui välismaalasel on kehtiv riigis seaduslikku viibimist tõendav dokument või kehtiv viisa, tuleb rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavaldus esitada ja registreerida selles liikmesriigis, kes sellele välismaalasele riigis seaduslikku viibimist tõendava dokumendi või viisa väljastas. Juhul kui sellele välismaalasele liikmesriigis väljastatud elamisluba või viisa on aegunud, tühistatud, tagasi võetud või kehtetuks tunnistatud, siis tuleb välismaalasel rahvusvahelise kaitse sooviavaldus esitada selles riigis, kus ta viibib. Samuti peab taotleja tegema koostööd biomeetriliste ja muude andmete kogumisel, tegema täielikku koostööd, mis seisneb eelkõige selles, et ta esitab võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt vestluse ajal kõik üksikasjad ja kogu teabe,

mis on talle kättesaadavad ja mis on vajalikud vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks, muu hulgas esitades oma isikut tõendavad dokumendid, kui taotlejal on sellised dokumendid. Kui taotlejal ei ole vestluse ajal võimalik esitatud üksikasju ja teavet tõendada, siis määrab pädev asutus (PPA) selliste tõendite esitamiseks mõistliku tähtaja. Sama määruse lõikega 4 on sätestatud, kus taotleja peab rahvusvahelise kaitse menetluse ajal viibima. Nendeks kohtadeks on kolm võimalikku lubatud varianti:

1. liikmesriik, kuhu taotleja sisenes esimesena, või riik, kus talle on väljastatud kehtiv viisa või elamisluba ja kus ta on esitanud sooviavalduse;
2. vastutav liikmesriik või
3. solidaarsusmehhanismi raames otsustatud ümberpaigutamise sihtliikmesriik peale inimese üleandmist.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 2**, et liikumisvabaduse piirangud on elamine PPA kindlaksmääratud kohas ja ilmumine PPA määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele. Seejuures peab PPA arvestama taotleja vastuvõtu erivajadust ja menetlusliku eritagitise vajadust, mille üle samuti otsustab PPA, nagu on nimetatud ka sama paragrahvi lõikes 4. Elamine PPA määratud kohas tähendab seda, et taotleja on kohustatud elama ainult selles kohas. Taotleja vaatest tähendab see, et ta ei saa ise endale elukohta valida ja vastuvõtuga seotud teenused on talle kättesaadavad ainult selles kindlaks määratud kohas. Kui taotleja seda nõuet ei täida, siis on sellel tagajärjed (selgitatud allpool). Raporteerimise kohustuse korral, mida saab rakendada nii eraldiseisva meetmena kui ka koos kindlaks määratud kohas elamisega, ei ole sätestatud ühtegi piirangut ega tingimust, kuidas seda meetet rakendada, peale kohustuse arvestada taotleja erivajadust ja eritagitist. Kui taotleja kohustust ei täida, siis on sellel tagajärjed (selgitatud allpool).

Lõikega 3 täpsustatakse direktiivist lähtudes need olukorrad, millal taotleja liikumisvabaduse piiramine on eelduslikult vajalik. Nagu eespool selgitatud, on need olukorrad juhtumid, kus taotleja on loata ühest liikmesriigist teise liikunud ja ta on sellise loata liikumise järel n-ö õigele liikmesriigile üle antud. Seega on PPA-l võimalik taotlejate liikumisvabaduse piiramine otsustada kõikide taotlejate suhtes, kas avaliku korra tagamiseks või põgenemise ohu korral põgenemise ärahoidmiseks, ja seda tuleks teha eelkõige siis, kui taotleja on loata lahkunud liikmesriigist, kus ta peab viibima. Liikumisvabaduse piiramise otsustamisel on küll tegemist individuaalse otsusega, st seda kohaldatakse konkreetse taotleja suhtes, kuid PPA-l ei ole vajalik piirangut kehtestavas haldusaktis põhjendada, miks just selle konkreetse taotleja suhtes liikumisvabaduse piirangut kohaldatakse. Küll aga tuleb nimetatud haldusaktis selgitada, et piirangu kehtestamisel on arvestatud taotleja individuaalset olukorda, st eelkõige vastuvõtu erivajadust ja menetluslikku eritagitist.

Viimati mainitud nõue on sätestatud eelnõu § 60 **lõikega 4**. Sellega võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 artikli 9 lõige 4, mille kohaselt peavad nimetatud piiranguid seadvad otsused olema proportsionaalsed ja nende puhul tuleb arvesse võtta taotleja konkreetse olukorra asjaomaseid aspekte, sealhulgas kõnealuse taotleja vastuvõtu erivajadust. Seega tuleb hinnata, kas meetme rakendamine on korraldatud viisil, et see on taotleja isikut arvestades proportsionaalne, kuid puudub vajadus põhjendada, kas meetet rakendada või mitte. Liikumisvabaduse piiranguid võib kohaldada kõikide rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes. Lisaks on EL-i õiguses sätestatud olukord, mille puhul on PPA kohustatud taotleja liikumisvabadust piirama. Selleks on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 43 alusel piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetlus. Viidatud artikli lõike 2 kohaselt ei lubata piirimenetlusesse suunatud taotlejal riiki siseneda ja liikmesriigid peavad võtma meetmed oma territooriumile loata sisenemise ärahoidmiseks kooskõlas direktiiviga (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta). Need meetmed ongi liikumisvabaduse piiramine, kinnipidamise alternatiivid ja kinnipidamine.

Lõikega 5 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 5 esimene ja teine lause ning sätestatakse, et liikumisvabaduse piiramine tehakse taotlejale teatavaks kirjalikult koos teabega liikumisvabaduse piirangu täitmata jätmise tagajärgede kohta.

Liikumisvabaduse piiramise täitmata jätmise tagajärjed võivad olla järgmised:

- direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 9 lõike 1 kohaselt vastuvõtu mujal mittepakkumine, mis on üle võetud § 60 lõikega 1;
- direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 23 materiaalse vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine, mis on üle võetud eelnõu §-ga 58;
- direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 10 lõike 4 punkti c alusel taotleja kinnipidamine artikli 9 lõike 1 kohaselt üksikotsusega taotlejale pandud õiguslike kohustuste täitmise tagamiseks juhtudel, kui taotleja ei ole selliseid kohustusi täitnud ja endiselt esineb taotleja põgenemise oht. Nimetatud alus on üle võetud eelnõu § 65 lõike 2 punktiga 3;
- määruse (EL) 2024/1348 artikli 41 lõike 1 punkti e alusel taotluse kaudselt tagasi võetuks tunnistamine.

Seega võidakse liikumisvabaduse piiramist kokkuvõtlikult kohaldada järgnevas tabelis esitatud viisil.

Tabel 3. Liikumisvabaduse piiramise kohaldamine (autor: SIM)

Kellele kohaldatakse	Kõikidele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, sealhulgas lastele ja vastuvõtu erivajadusega taotlejale
Millal kohaldatakse	Võib kohaldada terve vastutava liikmesriigi määramise ja rahvusvahelise kaitse menetluse kestel Peab kohaldama piirimenetluses terve menetluse vältel (kui kinni ei peeta)
Kuidas kohaldatakse	Kirjaliku individuaalse otsuse alusel Otsusest ja täitmata jätmise tagajärgedest teavitatakse Iga kahe kuu tagant tuleb kohaldamine üle vaadata Võib esitada kaebuse
Millised on täitmata jätmise võimalikud tagajärjed	Vastuvõtutingimuste vähendamine või tühistamine Kinnipidamine Taotluse kaudselt tagasi võetuks lugemine

§ 61. Materiaalsed vastuvõtutingimused

Liikumisvabaduse piiramise tagajärg ja nende piirangute täitmata jätmise tagajärjed on seotud materiaalse vastuvõtutingimustega. Seetõttu on vajalik sätestada materiaalsed vastuvõtutingimused.

Lõikega 1 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 9 lõike 1 viimane lõige, millega on sätestatud, et kui taotlejal on lubatud elada ainult konkreetses kohas, on materiaalse vastuvõtutingimuste tagamise eeldus, et taotleja tegelikult elab selles konkreetses kohas. Seetõttu on vajalik sätestada, et kui PPA on sellise koha taotleja jaoks kindlaks määranud, siis talle mujal majutust ja muid sellega setud sotsiaalseid teenuseid ei pakuta. Sellisel juhul on taotlejal mujal vajaduse korral kättesaadav ainult vältimatu abi.

Lõigetega 2 ja 3 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõiked 6 ja 7. Vastuvõtutingimusteks tuleb lugeda nende meetmete täielikku kogumit, mida liikmesriigid tagavad taotlejatele. Materiaalsed vastuvõtutingimused hõlmavad majutust, toitu, riietust ja isikliku hügieeni tarbeid, mida antakse mitterahalise toetusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kombinatsioonina, ning samuti regulaarset toetust. Sama direktiivi

sama artikli lõike 8 kohaselt on regulaarne toetus taotlejatele perioodiliselt makstav toetus, mis tagab neile igapäevaelus minimaalse sõltumatus ja mis antakse rahasummana, kupongidena või mitterahalise toetusena või nende kombinatsioonina, tingimusel et selline regulaarne toetus sisaldab ka rahasummat. Seetõttu loetletakse lõikes 2 materiaalse vastuvõtutingimustena majutus, toit, riietus, isikliku hügieeni tarbed ja regulaarne rahaline toetus ning lõikega 3 täpsustatakse, et majutust, toitu, riietust ja isikliku hügieeni tarbeid võib asendada rahalise või mitterahalise toetuse või kupongidega.

§ 62. Elamiseks kindlaksmääratud kohast lahkumine

Paragrahviga 62 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 9 lõige 3, mille alusel tuleb kehtestada kindlaks määratud elukohast lahkumise loa andmine. Nimelt on sätestatud, et liikmesriigid võivad taotleja palvel lubada tal ajutiselt elada mujal kui sama artikli lõike 1 kohaselt määratud konkreetsetes kohas ning sellist luba käsitlev otsus tehakse iga juhtumi puhul eraldi, objektiivsetel alustel ning erapooletult ja loa mitteandmise korral põhjendatakse otsust. Taotlejalt ei nõuta loa küsimist kohtumiseks ameti- ja kohtuasutustega, kui taotleja kohale ilmumine neisse on vajalik. Taotleja teatab pädevatele asutustele sellistest kohtumistest.

Seetõttu kehtestatakse **lõikega 1** PPA määratud elukohas elamise nõudest erand ning sätestatakse, et kui taotlejat on kohustatud käesoleva seaduse § 60 lõike 1 alusel elama kindlaksmääratud kohas, võib sealt perekondlikel või tervislikel või muul mõjuval põhjusel lahkuda ning elada ajutiselt mujal Politsei- ja Piirivalveameti loal. Näiteks võib tervisega seotud vajaduseks olla haiglaravi või sagedaste meditsiiniliste protseduuride kuur, mida saab osutada määratud elukohast kaugel. Näiteks võib perekondlikuks põhjuseks olla hooldust vajava sugulase abistamine, lähedase surma korral matuste korraldamine või lapse heaolu tagamine.

Lõikega 2 täpsustatakse, et mujal elamise luba antakse objektiivsetel alustel. Loa mitteandmist tuleb põhjendada. Sellega tagatakse loa andmise objektiivsus.

Lõigetega 3 ja 4 sätestatakse erand lõike 1 suhtes, mille kohaselt ei ole PPA määratud elukohast lahkumiseks ja mujal viibimiseks luba vajalik. Tegemist on olukorraga, kui elamiseks PPA kindlaksmääratud kohast lahkumine on vajalik, et taotleja saaks kutse alusel ilmuda haldusorganisse või kohtusse. Sellisel juhul ei ole vaja luba taotleda ja piisab, kui taotleja teavitab PPA-d sellest, millal ja millisesse ametiasutusse ta läheb ning kui kaua ta määratud elukohast eemal viibib. Kui elamiseks PPA kindlaksmääratud koht on rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskus või muu taotlejate majutamiseks kohandatud asukoht, siis PPA teavitab sellisest taotleja elukohast lahkumisest ja eemal viibimisest materiaalse vastuvõtutingimuste osutajat. Kuna liikumisvabaduse piirangu täitmata jätmisel on konkreetsed tagajärjed, siis on selline teavitamine nii loa andmise korral kui ka ilma selleta põhjendatud mujal viibimise korral vajalik majutuskoha töö planeerimiseks ja piirangu täitmise kontrollimiseks.

§ 63. Registreerimisele ilmumine

Paragrahviga 63 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 9 lõige 2, mille kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral nõuda, et taotlejad annaksid pädevale ametiasutusele endast teada ettemääratud ajal või mõistlike ajavahemike järel, ilma et see mõjutaks ebaproportsionaalselt palju taotlejate samast direktiivist tulenevaid õigusi. Sellise teatamisnõude võib kehtestada sama direktiivi sama artikli lõikes 1 osutatud otsuste täitmise tagamiseks või selleks, et tulemuslikult takistada taotlejaid põgenemast.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 1**, et PPA võib kohustada taotlejat ilmuma registreerimisele käesoleva seaduse § 60 lõikes 2 sätestatud liikumisvabaduse piirangu täitmise tagamiseks, ning **lõikega 2**, et § 60 lõike 2 punktis 2 nimetatud piirangu kohaldamise otsuses märgitakse muu hulgas taotleja registreerimisele ilmumise aeg ja koht. Seega võib registreerimisele tulemist kohaldada nii PPA määratud elukohas elamise piirangu tagamiseks, st n-ö täiendava meetmena, kui ka iseseisva meetmena selliselt, et taotlejale kehtestatavaks liikumise piiranguks on ainult registreerimisele ilmumine. Selleks et taotleja saaks tema suhtes kohaldatavat piirangut täita, tuleb piirangu kohaldamise otsusele muu hulgas märkida täpne aadress, kuhu taotleja peab registreerimisele tulema, ja täpne kellaaeg või ajavahemik ning perioodilisus. Muu suhtes kohaldatakse HMS-is õiguspärase haldusakti kohta sätestatut.

§ 64. Liikumisvabaduse piirangu järgimise kontrollimine ja vaidlustamine

Paragrahviga 64 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 9 lõike 5 viimane lause, mille kohaselt tuleb liikmesriigil tagada, et kui sama artikli kohaseid otsuseid on üle kahe kuu kohaldatud, vaatab õigusasutus kõnealused otsused ametiülesande korras läbi, ja et asjaomase taotleja palvel võib kõnealuseid otsuseid vastavalt sama direktiivi artiklile 29 edasi kaevata. Seega võib mõlemat liikumisvabaduse piiramise meetet kohaldada terve menetluse vältel, kuid iga kahe kuu tagant tuleb kontrollida, kas meetme kohaldamine on tulemuslik ja põhjendatud. Viidatud direktiivi artikli 29 (edasikaebused) lõigete 1 ja 2 kohaselt tuleb taotlejale tagada, et kui tema suhtes on vastu võetud sama direktiivi artikli 9 kohane otsus, mis mõjutab taotlejat individuaalselt, siis võib ta esitada edasikaebuse riigisisises õiguses ettenähtud korra kohaselt ja selleks peab vajaduse korral saama tasuta õigusabi ja esindamist.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 1**, et PPA peab seaduse § 60 lõikes 2 sätestatud liikumisvabaduse piirangu jätkuva kohaldamise vajadust hindama, kui selle kohaldamisest on möödunud kaks kuud, ning **lõikega 2** sätestatakse, et PPA ja KAPO võivad PPA kehtestatud piirangute järgimist igal ajal kontrollida.

Kuna piirangu kohaldamise otsuse peale saab esitada kaebuse, siis tuleb **lõikega 3** sätestada selleks vajalik tähtaeg. Liikumisvabaduse piirangu kohaldamise otsuse peale võib taotleja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse 14 päeva jooksul otsuse teatavakstegemise päevast arvates. Tähtaja valikul on lähtutud analoogiast rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes keelduva otsuse vaidlustamise tähtajaga, mis on samuti 14 päeva. Nimetatud tähtaja valikul on omakorda lähtutud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 67 lõikest 7, mille kohaselt liikmesriigid sätestavad oma riigisisises õiguses tähtajad, mille jooksul taotlejad, isikud, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, ja täiendava kaitse saamise nõuetele vastavaks tunnistatud isikud saavad esitada edasikaebuse keelduva otsuse kohta vähemalt viis ja kõige rohkem kümme päeva keelduva otsuse puhul, mis on tehtud taotluse suhtes selle mittelubatavuse, kaudselt tagasivõtmise, põhjendamatusse või ilmselge põhjendamatusse tõttu, kui otsuse tegemise ajal on täidetud sama määruse artikli 42 lõigetes 1 ja 3 osutatud mis tahes tingimus, ning kõigil muudel juhtudel vähemalt kaks nädalat ja kõige rohkem üks kuu.

§ 65. Taotleja kinnipidamise alused

Direktiivi (EL) 2024/1346 (menetluse kohta) artikliga 10 on sätestatud ammendav kinnipidamise aluste loetelu (seitse alust) ning liikmesriikidel ei ole lubatud kehtestada muid taotleja kinnipidamise aluseid ega neid laiendavalt tõlgendada. Euroopa Kohus on märkinud (C-601/15 PPU, J. N., punkt 59), et igal alusel on eraldi eesmärk ning iga alus on eraldi kohaldatav. Seega on neid aluseid võimalik rakendada üksikhaaval eraldi st üksteise järel ja katkematult ning on võimalik rakendada ka samaaegselt st mitu alust korraga, kui need alused

on eraldi põhjendatud kuid aluseid ei saa kohaldada kombineeritult. Seda selgitab ka direktiivi artikli 10 sõnastus „üks või mitu alust“. **Paragrahviga 65** võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artiklite 10–13 ja artikli 29 vastavad sätted, mida on selgitatud ka sama direktiivi põhjenduspunktides 22, 26–33 ja 40.

Lõikega 1 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejat võib kinni pidada üksnes sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui käesolevas seaduses sätestatud liikumisvabaduse piiranguid ja kinnipidamise alternatiive ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada. Tulemuslik kohaldamine tähendab seda, et taotleja järgib piirangut, ning piirang täidab seega avaliku korra tagamise eesmärgi või põgenemise vältimise eesmärgi ja taotlejale ei järgne piirangu täitmata jätmisest tulenevaid negatiivseid tagajärgi, sealhulgas ei ole vajalik kohaldada kinnipidamist. Kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhtumil rahvusvahelise kaitse taotlejaga seotud olulisi asjaolusid. Üle võetavates direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkti 9, artikli 10 lõigetes 1–3 ning artikli 11 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud, et:

- kinnipidamine on liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus;
- välismaalast ei tohi kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja, või taotleja kodakondsuse alusel;
- kinnipidamine võib põhineda ainult ühel või mitmel direktiivi artikli 10 lõikes 4 osutatud kinnipidamise põhjusel;
- kinnipidamine ei tohi olla karistuslikku laadi;
- taotleja kinnipidamisel tuleb arvesse võtta kõiki nähtavaid füüsilisi tunnuseid, ütlusi või käitumist, mis viitavad taotleja vastuvõtu erivajadusele. Kui vastuvõtu erivajaduse hindamist ei ole veel lõpule viidud, tuleb seda asjatu viivitusega teha ning hindamistulemusi arvesse võtta otsustamisel selle üle, kas tuleb kinnipidamist jätkata või kinnipidamistingimusi muuta;
- taotleja peetakse kinni võimalikult lühikeseks ajaks ja teda hoitakse kinni ainult seni, kuni alused on kohaldatavad;
- kinnipidamise alustega seonduvates haldusmenetlustes rakendatakse nõuetekohast hoolsust;
- haldusmenetlustes esinevad viivitused, mida ei ole põhjendanud taotleja, ei õigusta kinnipidamise jätkamist;
- kinnipidamisel esitatakse selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud põhjendused ning selgitatakse, miks ei saa leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid tulemuslikult kohaldada.

Lõikega 2 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 10 (kinnipidamine) lõike 4 punktid a–g. Seega sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejat võib kinni pidada üksnes ühel või mitmel järgmisel alusel:

- 1) isiku või tema kodakondsuse tuvastamiseks või kontrollimiseks;
- 2) rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevate asjaolude väljaselgitamiseks, eelkõige juhul, kui on põgenemise oht;
- 3) kui ta ei ole täitnud kindlaksmääratud kohas elamise kohustust ja endiselt on põgenemise oht;
- 4) selleks et otsustada piirimenetluse raames kooskõlas määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 43 taotleja õiguse üle siseneda Eesti territooriumile;
- 5) kui välismaalane on väljasõidukohustuse menetluses kinni peetud ja on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks;
- 6) avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks;

7) isiku üleandmiseks määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artiklis 44 sätestatud alusel ja korras.

Lõikega 3 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõiked 11 ja 12. Viidatud lõike 11 kohaselt on põgenemise ohuna defineeritud konkreetse juhtumi puhul esinevad konkreetset põhjused ja asjaolud, mis tuginevad riigisisises õiguses kindlaks määratud objektiivsetele kriteeriumidele ning annavad alust oletada, et taotleja võib põgeneda. Sama direktiivi artikli 2 lõikes 12 on defineeritud põgenemine. Selle kohaselt võib põgenemiseks lugeda iga tegu, millega taotleja muutub pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaamatuks, näiteks liikmesriigi territooriumilt ilma pädevate asutuste loata lahkumine põhjustel, mis on taotleja kontrolli all.

Seetõttu sätestatakse lõikega 3 loetelu asjaoludest, mida võib Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide kontekstis lugeda põgenemise ohuks. Selleks võib lugeda olukordi, kui:

- esineb VSS §-s 6⁸ nimetatud asjaolu, kuid arvestades EL-i ühtse rahvusvahelise kaitse õigustikus sätestatud menetluse erisusi. Viimane täpsustus on oluline ja vajalik seetõttu, et ülaltoodu alusel on rahvusvahelise kaitse menetluse kontekstis peamine põgenemisele viitav asjaolu pädevatele asutustele kättesaamatuks olemine. Näiteks asjaolu, kui taotleja on kutsutud PPA-sse vestlusele, kuid ta jätab ette teatamata kohale ilmumata ega põhjenda ilmumata jätmist temast mitteolenevate objektiivsete eluliste asjaoludega. Mõned VSS-is sätestatud ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase põgenemise ohu hindamise aluseks olevad asjaolud aga ei pruugi olla kohaldatavad rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes. Näiteks on VSS-i alusel automaatselt, st ilma kaalutluseta tegemist põgenemise ohuga, kui välismaalane on esitanud valeandmeid või võltsinud dokumente Eestisse sisenemisel või ta on kinni peetud ebaseaduslikul piiriületusel. EL-i rahvusvahelise kaitse õigustiku kohaselt tuleb rahvusvahelise kaitse taotleja puhul eeldada, et tegemist võib olla rahvusvahelist kaitset vajava inimesega, kes on Eestisse põgenenud tagakiusamise ja tõsise kahju eest. Taotleja peab tegema koostööd ametiasutustega, kuid tal ei ole tema seisundist tulenevalt kohustust asjaolusid tõendada, vaid ta peab neid põhjendama. Näiteks juhul, kui taotleja on kasutanud enda või oma laste elu päästmiseks võltsitud dokumente ning seda ametiasutustele usutavalt selgitab, siis ei saa ainuüksi võltsitud dokumentide kasutamist käsitada põgenemise ohuna. Samuti on juba rahvusvahelise kaitse õiguse nurgakiviks oleva 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artiklis 31, rääkimata EL-i õigusest, käsitletud olukorda, kui pagulane on saabunud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus; sel juhul ei kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutusele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist. Seetõttu on vajalik hinnata igal konkreetset juhul, kas VSS-is sätestatud põgenemise ohu olukorrad on kohaldatavad ka konkreetse taotleja suhtes, ning neid ei saa kohaldada automaatselt põgenemise ohuna ega sellest tuleneva automaatse kinnipidamise vajadusele viitava asjaoluna. Küll aga on oluline, et ülalkirjeldatud erisusi arvestades võivad VSS-is sätestatud põgenemise ohu kriteeriumid kohalduda;
- välismaalane ei ole järginud tema suhtes kohaldatud liikumisvabaduse piirangut või kinnipidamise alternatiivi;
- välismaalane on loata või teavitamata lahkunud maakonna territooriumilt, kus asub tema majutuskoh; või
- ta ei ole ilmunud menetlustoiminguteks PPA-sse, kui ta on sinna kutsutud.

Lõikega 4 täpsustatakse, et sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud kinnipidamise alused ei piira isiku kinnipidamist muudes seadustes sätestatud alustel. See tähendab, et VRKS-is sätestatud kinnipidamise alused ei piira mingil moel rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist süüteomenetluses või muul õiguslikul alusel, mis ei ole seotud rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusega. Muu hulgas on sättega kaetud olukorrad, kui välismaalane esitab rahvusvahelise kaitse taotluse vangistuses viibides. Sellisel juhul ei kohaldata taotlejale paigutamist kinnipidamiskeskusesse ning PPA võtab taotluse vastu vanglas ja korraldab seal ka muud vajalikud menetlustoimingud.

Lõikega 5 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 10 lõige 3 ja artikli 13 lõige 1. Viimase kohaselt peab vastuvõtu erivajadusega taotlejate kinnipidamise korral olema taotlejate tervis, sealhulgas vaimne tervis, asutuste esmatähtis mure. Kui kinnipidamine võib vastuvõtu erivajadusega taotlejate vaimset ja füüsilist tervist tõsiselt ohustada, ei tohi kõnealuseid taotlejaid kinni pidada. Vastuvõtu erivajadusega taotlejate kinnipidamise korral peab tagama nende regulaarse järelevalve ning õigeaegse ja piisava toe, võttes arvesse nende inimeste konkreetset olukorda, sealhulgas füüsilist ja vaimset tervist. Eelnõuga ühtlustatakse menetlusliku eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse hindamine, otsustamine ning arvestamine. Seetõttu on ka kinnipidamise otsustamise osas võrdsustatud mõlemad erilise vajadusega taotlejad. Vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise hindamise eest vastutab PPA ning seda hindamist tehakse koos, st ühe toiminguna hiljemalt 30 päeva jooksul taotluse registreerimisest arvates. Seetõttu sätestatakse **lõikega 5**, et vastuvõtu erivajadusega ja menetluslikku eritagatist vajava taotleja kinnipidamisel tuleb arvestada selle taotleja vaimset ja füüsilist tervist. Juhul kui nimetatud erivajadusega või menetluslikku eritagatist vajava taotleja kinnipidamine võib selle taotleja vaimset ja füüsilist tervist tõsiselt ohustada, siis seda taotlejat kinni ei peeta.

Lõikega 6 sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine protokollitakse. Sellega võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 11 lõike 2 esimene lause, mille kohaselt annab taotleja kinnipidamiseks kirjaliku korralduse õigus- või haldusasutus. Seaduse § 66 lõike 1 kohaselt on kinni pidavaks haldusasutuseks PPA või KAPO.

Lõikega 7 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 11 lõige 4, mille kohaselt kinnipeetud taotlejat teavitatakse viivitamata kirjalikult keeles, millest ta saab aru või millest ta on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, kinnipidamise põhjustest ja riigisisises õiguses sätestatud menetlustest kinnipidamiskorralduse vaidlustamiseks ning võimalusest taotleda tasuta õigusabi ja esindamist. Seetõttu sätestataksegi, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisel teatatakse talle viivitamata kirjalikult temale arusaadavas keeles tema kinnipidamise põhjus ning õigusest kinnipidamine vaidlustada ja seda taotleda ning keeldumise aluste puudumise korral saada selleks tasuta õigusabi. Tasuta õigusabi pakub PPA lepinguline partner. Selline teavitamise kohustus on rahvusvahelise kaitse taotlejat kinni pidaval asutusel, st PPA-l.

§ 66. Taotleja kinnipidamise otsustamine ja pikendamine

Lõigetega 1–4 ja 7 tehakse üks muudatus võrreldes kehtiva VRKS-iga. Halduskohtule antakse võimalus otsustada rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine kuni neljaks kuuks. Kehtivas seaduses võib halduskohus loa anda kuni kaheks kuuks. Muudatuse eesmärk on vähendada PPA ja kohtute töökoormust, tõhustada menetlusi ning muuta rahvusvahelise kaitse süsteem kriisikindlamaks, eriti arvestades asjaolu, et ka massilise sissērände hädaolukorras, kui Eestisse saabub ootamatult suur hulk tuvastamata isikuid, on kohtu loata taotleja kinnipidamise tähtaeg 48 tundi. Haldusorganil on igal juhul kohustus taotleja viivitamata vabastada, kui langeb ära kinnipidamise alus. Samuti ei ole haldusorgan kohustatud taotlema kinnipidamist neljaks

kuuks, kui on ettenähtav, et vajalikud toimingud lõpetatakse varem. Tegu on maksimaalse tähtajaga. Ka halduskohus ei ole haldusorgani taotluses märgitud kinnipidamise tähtajaga seotud ning võib anda kinnipidamiseks lühema aja.

Seega sätestatakse **lõikega 1**, et PPA ja KAPO võivad taotleja VRKS § 65 lõikes 2 sätestatud alusel ja lõikes 1 nimetatud tingimusi arvestades ilma halduskohtu loata kinni pidada kuni 48 tunniks. **Lõikega 2** sätestatakse halduskohtu loal kinni pidamise maksimaalne tähtaeg. Nagu eespool selgitatud, on selleks tähtajaks kuni neli kuud.

Lõikega 3 sätestatakse kinnipidamise jätkamise kord olukorras, kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitab inimene, kes on enne seda algatatud tagasisaatmise menetluse tõttu juba kinni peetud tagasisaadetavana. Sellises olukorras saab välismaalase kinnipidamist jätkata ja välismaalast ei vabastata pelgalt taotleja staatuse tõttu, kuid kinnipidamise jätkamine saab toimuda VRKS § 65 lõikes 2 sätestatud alustel niikaua, kui tema taotlejana riigis viibimise õigus on lõppenud. Selleks tuleb taotleda 48 tunni jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajast arvates luba taotleja kinnipidamiseks kuni neljaks kuuks. Taotluse esitamiseks tuleb lugeda sooviavalduse esitamist ja selle viivitamatut registreerimist määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 27 alusel ja korras.

Lõikega 4 sätestatakse kinnipidamise pikendamise tähtaeg halduskohtu loal. Selleks on samuti kuni neli kuud. Sellega seoses sätestatakse **lõikega 7**, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise ja kinnipidamise tähtaja pikendamise otsustab halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete järgi, st 27. peatükis sätestatud korras.

Lõigetega 5 ja 6 luuakse erand lõikest 3. Muudatuse eesmärk on kiirendada menetlusi ja vähendada kohtute töökoormust. Tegemist on sama elulise olukorraga, mis lõikes 3, st halduskohus on andnud loa välismaalase kinnipidamiseks VSS-i alusel ning välismaalane on selle järel esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. Erinevalt lõikest 3 on siin tegemist korduva rahvusvahelise kaitse taotlusega. Sellisel juhul võib jätkuda välismaalase kinnipidamine VSS-i alusel kuni halduskohtu antud loas määratud kinnipidamise tähtaja lõpuni, kuid vaid sellisel juhul, kui esinevad VRKS § 65 lõikes 2 sätestatud rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise alused. Seega ei ole sellises olukorras vajalik välismaalase kinnipidamise jätkamiseks taotleda halduskohtult uut luba.

Lõikega 6 sätestatakse kolm täiendavat tingimust lõike 5 kohaldamiseks.

1. Tegemist on esimese korduva taotlusega, sest teise ja järgneva korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine ei anna välismaalasele riigis viibimise õigust.
2. PPA teeb esitatud esimese korduva taotluse suhtes keelduva otsuse 48 tunni jooksul.
3. PPA on peale hindamist otsustanud, et esimene koduv taotlus esitati üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks.

Seega ei pea tingimuste täitmise korral korduvate taotluste puhul PPA vormistama ümber isiku kinnipidamist 48 tunniks VRKS-i alusel ega pea taotlema kohtult uut luba isiku kinnipidamise jätkamiseks VRKS-i alusel pelgalt seetõttu, et välismaalane esitas korduva rahvusvahelise kaitse taotluse.

Korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste käsitlemise regulatsioon on sätestatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) põhjenduspunktides 76, 77, 78, 88, 98, 100 ning artikli 3 lõikes 19, artikli 10 lõike 4 punktis a, artikli 13 lõike 1 punktis d, artikli 16 lõike 3 punktides a ja b, artikli 27 lõikes 6, artikli 34 lõikes 4, artikli 34 lõike 5 punktis d, artikli 38 lõikes 2, artikli 42 lõike 1 punktis g ja lõike 3 punktis c, artiklites 55 ja 56.

Kokkuvõtvalt on korduva taotlusega tegemist juhul, kui sama välismaalane, kelle taotlus on juba läbi vaadatud, esitab uue rahvusvahelise kaitse taotluse kas samas või mõnes teises liikmesriigis. Eristatakse esimest korduvat taotlust ja järgnevaid korduvaid taotlusi. Kui korduv taotlus esitatakse viimasel hetkel üksnes selleks, et oma väljasaatmist edasi lükata või nurjata, siis ei lubata välismaalasel otsuse vormistamiseni riiki jääda.

§ 67. Kinnipidamise alternatiivid ja nende kohaldamine

Kinnipidamise alternatiivide definitsiooni EL-i õiguses sätestatud ei ole. Samuti ei ole sätestatud täpset ja ammendavat meetmete loetelu, mida peab üle võtma. Samas on sätestatud kohustus kehtestada riigisiseses õiguses reeglid, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive. Kuid nagu ka EUAA 2024. aasta juhises kinnipidamise alternatiivide kohta⁹³ märgitud, on üldine konsensus, et tegemist on efektiivsete meetmetega, mis sisaldavad mistahes raskusastme sundi, kuid ei ole kinnipidamine. Samuti on direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) sätestatu alusel ilmne, et sama direktiivi osa meetmeid, näiteks regulaarne raporteerimine, on praktikas kohaldatavad nii kinnipidamise alternatiivina (artikkel 10) kui ka liikumisvabaduse piiramisena (artikkel 9), kuigi esimesel juhul on eesmärk tagada, et kinnipidamine oleks rakendatav viimase võimalusena ning teisel juhul on eesmärk eelkõige hallata vastuvõtusüsteemi ja tagada sellega avalik kord. Viimasel juhul on tegemist ka n-ö autonoomsete meetmetega, mille rakendamine ei eelda kinnipidamise aluste olemasolu, kuid mõlemal juhul on vajalik siiski vormistada individuaalne haldusakt. Kinnipidamise alternatiivi ja liikumisvabaduse piirangu kohaldamise võrdlus on esitatud allpool.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikliga 10 reguleeritakse rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamist. Lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral ja igat juhtumit eraldi hinnates pidada taotlejat kinni ainult siis, kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada. Sama artikli lõike 5 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et riigisisese õigusega on ette nähtud reeglid, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või kohustus elada kindlaksmääratud kohas. Nimetatud sätete ülevõtmiseks on vajalik reguleerida, millised on alternatiivsed sunnimeetmed ehk kinnipidamise alternatiivid direktiivi artikli 10 mõistes ning kuidas neid kohaldatakse.

Viidatud direktiivi sättes on esitatud loetelu näidis ning sätestatud, et kinnipidamise alternatiiviks võivad olla regulaarne raporteerimine, rahaline garantii ja kindlaksmääratud kohas elamine. Eelnõu kooskõlastamise kõigus saadud märkuste alusel on otsustatud loobuda rahalise garantii meetmest. Seega jäävad alles regulaarse raporteerimise kohustus ja kindlaksmääratud kohas elamine. Kehtiva VRKS-i redaktsiooni § 29 alusel on praegu sätestatud ka välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi PPA-le hoiule andmine, PPA teavitamine elukohast eemal viibimisest kauem kui kolm päeva ja ilmumine nõustamisele. Neist viimane kehtestati 2020. aastal, kuid seda ei ole praktikas rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes kunagi sisustatud ega kasutatud. Täiendavalt on uute normide kohaselt kõikidel taotlejatel nende soovi korral alates taotluse registreerimisest kuni lõpliku otsuseni tasuta õigusabi olemas. PPA teavitamise kohustus elukohast eemal viibimise korral kauem kui kolm päeva ei ole enam asjakohane direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) üle võetud artiklite 8 ja 9 valguses. Välisriigi reisidokumendi hoiule võtmine on aga ka praktikas tulemuslik meede, mis takistab Eestist lahkumist, kui välismaalane on kohustatud Eestis viibima. Kuigi taotlejal on kohustus anda juba taotluse esitamise ajal PPA-le hoiule tema valduses olevad dokumendid, võib ette tulla olukordi, kus taotleja saab dokumendi enda valdusesse hiljem või muutub temaga

⁹³ EUAA 2024. [Guidelines on Alternatives to Detention](#).

seotud olukord, mistõttu tekib dokumendi hoiule võtmise vajadus hiljem ning just kinnipidamise alternatiivina. Täiendavalt on ka eespool viidatud juhises märgitud, et kinnipidamise alternatiive peab olema vähemalt kaks. Seetõttu kehtestatakse **lõikega 2**, et kinnipidamise alternatiiviks on käesoleva seaduse § 60 lõikes 2 nimetatud liikumisvabaduse piirang ja välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi PPA-le hoiule andmine.

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA võib otsustada kinnipidamise alternatiivi kohaldamise, kui esineb käesoleva seaduse § 55 lõikes 2 nimetatud kinnipidamise alus. Nagu ka EUAA kinnipidamise alternatiivide kohaldamise juhises märgitud, on kinnipidamise alternatiivide kohaldamise eeldus VRKS-is sätestatud kinnipidamise aluse olemasolu. Seega, enne tuleb tuvastada, kas esineb välismaalase kinnipidamise alus, ja siis tuleb kaaluda, kas selle inimese puhul saaks kinnipidamise asemel kasutada kinnipidamisest leebemaid alternatiivseid meetmeid. Kui see nii on, siis tuleb kohaldada alternatiivseid meetmeid; kui aga need ei ole konkreetse inimese puhul tulemuslikud, siis tuleb kohaldada kinnipidamist. Kinnipidamiseks kohtu loa taotlemisel tuleb põhjendada, kuidas alternatiivsed meetmed ei ole tulemuslikud.

Kui kinnipidamise aluseks olev asjaolu ära langeb, siis ei ole ka kinnipidamise alternatiivil enam õiguslikku alust ja selle kohaldamine tuleb lõpetada, sest rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine ei ole direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 10 lõike 1 kohaselt kinnipidamise alus, samamoodi nagu on keelatud taotlejate kinnipidamine nende kodakondsuse või muu sellise tunnuse alusel.

Lõikega 3 sätestatakse, et kinnipidamise alternatiivi kohaldamise otsuse tegemisel järgitakse käesoleva seaduse § 60 lõigetes 4 ja 5 sätestatud. Otsuses märgitakse kohaldatava meetme põhjendus. Parema selguse loomiseks on järgneva tabeli abil selgitatud liikumisvabaduse piirangu ja kinnipidamise alternatiivide kohaldamise erisused.

Tabel 4. Liikumisvabaduse ja kinnipidamise alternatiiv kohaldamise võrdlus (autor: SIM)

	Liikumisvabaduse piirang Direktiivi 2023/1346 artikkel 9	Kinnipidamise alternatiiv Direktiivi 2023/1346 artikkel 10
Kellele kohaldatakse	Kõikidele taotlejatele	Taotlejale, kelle suhtes on tuvastatud VRKS-is sätestatud kinnipidamise alus
Millised meetmed	1. Elamine PPA kindlaks määratud kohas 2. PPA-sse registreerimisele ilmunine	1. Elamine PPA kindlaks määratud kohas 2. PPA-sse registreerimisele ilmunine 3. Välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi PPA-le hoiule andmine
Kuidas kohaldatakse	Individuaalne otsus	Individuaalne otsus
	Peab põhjendama, et on arvestatud erivajadust	Peab põhjendama, millise kinnipidamise aluse asemel rakendatakse ja miks rakendatakse selle inimese suhtes
	Ajutise iseloomuga	Ajutise iseloomuga
	Peab üle vaatama iga kahe kuu tagant Saab esitada kaebuse kohtule ning tasuta õigusabi	Peab lõpetama, kui kinnipidamise alus on ära langenud Peab üle vaatama iga kahe kuu tagant Saab esitada kaebuse kohtule ning tasuta õigusabi

Täitmata jätmise tagajärjed (vt ka tabel 3)	Vastuvõtutingimuste vähendamine või tühistamine Kinnipidamine Taotluse kaudselt tagasi võetuks lugemine	Kinnipidamine
--	---	---------------

§ 68. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise korraldamine

Lõikega 1 säilitatakse kehtiv VRKS-i regulatsioon, mille alusel kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele VSS-is Eestis viibimisalusetat viibiva välismaalase kinnipidamise kohta sätestatud, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Kohaldatakse VSS-is sätestatud kinnipidamise korralduse regulatsiooni. Näiteks kinnipidamiskeskusesse vastuvõtmise korraldus; majutamise, toitlustamise ja kokkusaamiste kord; sidevahendite kasutamise jm kord, kuid rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamise korral koosmõjus VRKS-is sätestatud eranditega.

Eeltoodut arvestades sätestatakse **lõikes 2** õigusselguse eesmärgil, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise ulatuses kohaldataks VSS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete regulatsiooni. Näiteks kui kinni peetud rahvusvahelise kaitse taotleja käitub viisil, mis seab ohtu tema enda või teiste kinnipeetute või PPA töötajate elu ja tervise, siis võib olla vajalik kohaldada tema suhtes olukorrale vastavaid erimeetmeid korrakaitse seaduse alusel. Seega sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisel võib kohaldada väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses Eestis viibimisalusetat viibiva välismaalase kinnipidamise kohta sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ning vahetut sundi, erivahendit ja relva korrakaitse seaduses sätestatud alustel ja korras.

Lõikega 3 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 12 lõige 1 ning sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejad paigutatakse kinnipidamiskeskuses võimaluse korral eraldi Eestis viibimisalusetat viibivatest välismaalastest. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikliga 11 sätestatakse tagatised kinnipeetud rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja artikliga 12 sätestatakse kinnipidamise tingimused. Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt toimub taotlejate kinnipidamine üldjuhul spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes. Kui liikmesriigil ei ole võimalik pakkuda majutust spetsiaalses kinnipidamisasutuses ja kasutama peab majutamist vanglatüüpi kinnipidamisasutuses, hoitakse kinnipeetud taotlejaid tavalistest vangidest lahus ning kohaldatakse direktiivis sätestatud kinnipidamistingimusi. Niivõrd kui see on võimalik, hoitakse kinnipeetud taotlejaid lahus muudest kolmandate riikide kodanikest, kes ei ole rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud.

Eestis on spetsiaalseks kinnipidamiskohaks PPA kinnipidamiskeskus, kuhu paigutatakse kinni peetud rahvusvahelise kaitse taotlejad ja Eestist välja- või tagasisaadetavad välismaalased. Siseministri 16.10.2014. aasta määrusega nr 44 kehtestatud kinnipidamiskeskuse sisekorra eeskirja § 4 (kinnipidamiskeskuse sisene paigutamine) lõike 2 kohaselt arvestatakse välismaalase tuppä paigutamisel väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses ning välismaalase rahvusvahelise kaitse andmise seaduses välismaalase eraldi paigutamise kohta sätestatud, samuti välismaalase rahvust, usulisi veendumusi, eelnevaid õigusrikkumisi ning muid olulisi asjaolusid. Seega ei looda lõikega 3 praktika muudatust, vaid säilitatakse praegu kehtiv kord, kus taotleja kinnipidamiskeskuse sisesel paigutamisel arvestatakse võimaluse korral mitut asjaolu kogumis ning neid paigutamise otsustusi ei vormistata haldusmenetluse korras.

Lõikega 4 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõige 1 ning sätestatakse, et vastuvõtu erivajadusega ja menetlusliku eritagatisega taotleja kinnipidamisel tagab PPA tema regulaarse järelevalve ning õigeaegse ja piisava toe. Direktiivi (EL) 2024/1346

(vastuvõtu kohta) artikli 13 lõikega 1 sätestatakse, et vastuvõtu erivajadusega taotlejate kinnipidamise korral on taotlejate tervis, sealhulgas vaimne tervis, riigisiseste asutuste esmatähtis mure. Kui kinnipidamine võib vastuvõtu erivajadusega taotlejate vaimset ja füüsilist tervist tõsiselt ohustada, ei tohi neid taotlejaid kinni pidada. Vastuvõtu erivajadusega taotlejate kinnipidamise korral on liikmesriigi kohustus tagada nendele taotlejatele regulaarne järelevalve ning õigeaegne ja piisav tugi, võttes arvesse nende inimeste konkreetset olukorda, sealhulgas nende füüsilist ja vaimset tervist. Nagu eespool selgitatud, kehtib sama põhimõte ka menetluslikku eritagatist vajava taotleja suhtes.

Lõikega 5 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 12 lõiked 3 ja 4 ning sätestatakse, et kinni peetud rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus suhelda pereliikmete, esindaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning UNHCR-iga VSS-is sätestatud korras. Nimelt on direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 12 lõigete 3 ja 4 kohaselt Eestil muu hulgas kohustus tagada, et UNHCR-i esindavatel isikutel on võimalus rahvusvahelise kaitse taotlejatega suhelda ja neid külastada privaatsust austavatel tingimustel. Sama võimalus tuleb tagada ka organisatsioonile, kes tegutseb UNHCR-i nimel. Samuti tuleb tagada, et pereliikmetel, õigusnõustajatel või nõustajatel ning tunnustatud asjaomaseid valitsusväliseid organisatsioone esindavatel isikutel on võimalus taotlejatega suhelda ja neid külastada privaatsust austavatel tingimustel. Juurdepääsupiiranguid kinnipidamisasutustele võib kehtestada ainult juhul, kui need on objektiivselt vajalikud kinnipidamisasutuse julgeoleku, avaliku korra või haldusjuhtimise eesmärgil, tingimusel et juurdepääsu ei piirata seejuures märkimisväärselt või ei muudeta juurdepääsu päris võimatuks.

§ 69. Alaealise ja saatjata alaealise taotleja kinnipidamine

Paragrahviga 69 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 (vastuvõtu erivajadusega taotlejate kinnipidamine) lõiked 2 ja 3.

Lõikega 1 sätestatakse, et alaealist võib kinni pidada üksnes erandjuhtudel, äärmusliku abinõuna ja alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid ei saa tulemuslikult kohaldada, ning kui on leitud, et kinnipidamine on alaealise parimates huvides. Seega tuleb enne kinnipidamise otsustamist teha muu hulgas kindlaks, et liikumisvabaduse piiramine ega kinnipidamise alternatiiv ei ole tulemuslik, ja on hinnatud, et kinnipidamine on lapse parimates huvides.

Nimetatud regulatsiooniga võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõige 2, mille kohaselt ei tohi üldjuhul alaealisi kinni pidada ning nad tuleb paigutada sobivasse majutuskotta vastavalt sama direktiivi artiklitele 26 ja 27. Alaealistega perekondade puhul tuleb kinnipidamise asemel üldjuhul kasutada muid sobivaid võimalusi kooskõlas perekonna ühtsuse põhimõttega. Sellised pered tuleb paigutada perekondadele sobilikesse majutuskottadesse. Alaealisi võib kinni pidada erandjuhtudel, äärmusliku abinõuna ja alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid ei saa tulemuslikult kohaldada, ning kui on leitud, et kinnipidamine on vastavalt sama direktiivi artiklile 26 nende parimates huvides – saatjaga alaealiste puhul siis, kui alaealise vanem või peamine hooldaja on kinni peetud, või saatjata alaealiste puhul siis, kui kinnipidamine tagab nende turvalisuse. Sama direktiivi artiklis 26 osutatud lapse parimad huvid on liikmesriikide esmatähtis mure.

Lõikega 2 sätestatakse olukorrad, millal võib lugeda, et kinnipidamine on lapse parimates huvides. Selleks võib lugeda üksnes olukorda, kui alaealise vanem või peamine hooldaja on

kinni peetud. Saatjata lapse puhul on kinnipidamine lapse parimates huvides siis, kui kinnipidamine tagab tema turvalisuse.

Lõikega 3 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõike 2 neljas lõik ning sätestatakse, et alaealist peetakse kinni võimalikult lühikest aega. Alaealist välismaalast ei paigutata vanglasse ega arestimajja. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 2 neljanda lõigu kohaselt peetakse alaealisi kinni võimalikult lühikest aega. Mingil juhul ei tohi alaealisi paigutada vanglasse ega muusse õiguskaitseasutusse. Tehakse kõik jõupingutused, et kinnipeetud alaealised vabastada ja majutada nad alaealistele sobival viisil.

Lõikega 4 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõike 2 viimane lõik ning sätestatakse, et kui alaealine välismaalane paigutatakse kinnipidamiskeskusesse, tagatakse talle võimalus vabaajategevuseks, sealhulgas eakohasteks mängudeks ja huvitegevuseks ning tegevuseks vabas õhus. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõike 2 viimase lõigu kohaselt peab alaealiste kinnipidamise korral olema neile tagatud sama direktiivi artikli 16 kohaselt õigus haridusele, välja arvatud juhul, kui väga lühikese kinnipidamisaja tõttu jääb neile hariduse andmise väärtus piiratuks. Kõnealustele alaealistele antakse ka võimalus tegeleda vabaajategevustega, sealhulgas nende eale kohaste mängude ja harrastustega. Sama direktiivi artikli 12 lõike 2 kohaselt peab kõigil kinnipeetutel olema tagatud võimalus viibida vabas õhus.

Lõikega 54 võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõige 3 ning sätestatakse, et kui saatjata alaealine paigutatakse kinnipidamiskeskusesse, majutatakse ta täiskasvanutest eraldi. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 13 lõike 3 kohaselt tuleb saatjata alaealiste kinnipidamise korral majutada nad saatjata alaealiste jaoks kohandatud asutustesse. Sellistes asutustes peavad olema töötajad, kes oskavad saatjata alaealiste õigusi kaitsta ja nende vajadusi rahuldada. Saatjata alaealiste kinnipidamise korral tagavad liikmesriigid, et nad majutatakse täiskasvanutest eraldi.

§ 70. Perekonna ühtsuse tagamine

Nii nagu rahvusvahelise kaitse taotleja vastuvõtu ja menetluse korraldamisel on ka taotlejate kinnipidamise kontekstis oluline perekonna ühtsuse tagamine. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunkti 38 ja artikli 7 lõike 3, artikli 14 ning muu hulgas eriti artikli 13 lõike 5 kohaselt peab Eesti püüdma täielikult tagada lapse parimate huvide ja perekonna ühtsuse põhimõtete järgimise vastavalt põhiõiguste hartale, ÜRO 1989. aasta lapse õiguste konventsioonile, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile⁹⁴ ning Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioonile⁹⁵. Muu hulgas tuleb tagada, et meessoost ja naissoost kinnipeetud taotlejad majutatakse eraldi, välja arvatud siis, kui kõnealused kinnipeetud taotlejad on perekonnaliikmed ja igaüks neist on ühise majutusega nõus. Eraldi majutamise reeglist võib teha erandeid vabaajategevuse või sotsiaalse tegevuse jaoks mõeldud ühiste alade kasutusele, sealhulgas söögikordade pakkumisele. Täiendavalt, sama direktiivi artikli 13 lõike 6 kohaselt võib teha võimalikult lühikese mõistliku aja jooksul erandi, kui taotleja peetakse kinni piiripunktis või transiiditsoonis, välja arvatud määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artiklis 43 osutatud juhtudel. Liikmesriikidel peab olema piisavalt asutusi ja ressursse, tagamaks, et käesolevas lõikes sätestatud erandeid kohaldatakse vaid erijuhtudel. Erandite kohaldamisel peab sellest teavitama EK-d ja EUAA-d.

⁹⁴ [RT II 2010, 14, 54.](#)

⁹⁵ [RT II, 26.09.2017, 2.](#)

Seetõttu sätestatakse **lõikes 1**, et perekonnaliikmete kinnipidamisel tagatakse perekonnale eraldi majutus teistest kinnipeetud taotlejatest. **Lõikega 2** ja VSS § 26⁵ lõikega 2 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõige 5. Seetõttu sätestatakse, et meessoost ja naissoost perekonnaliikmeid majutatakse nende nõusolekul perekonnaliikmete majutamiseks kohandatud toas.

§ 71. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamiskeskusest vabastamine

Kinnipidamiskeskusest vabastamise regulatsioonis sisulisi muudatusi ei tehta. Küll aga ei reguleerita edaspidi seaduse tasandil haldusorgani sisemist pädevust. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb kinnipeetav vabastada kinnipidamiskeskuse juhataja otsuse alusel. Kinnipidamise aluse äralangemisel tuleb kinnipeetav viivitamata vabastada ning see kohustus on haldusorganil, kes on isiku kinni pidanud. Kui isik võetakse süüteasjas kahtlustatavana või süüdistatavana vahi alla, vabastatakse ta kinnipidamiskeskusest vahi alla võtmise määruse alusel. Ka direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) põhjenduspunktis 30 on selgitatud, et selles direktiivis sätestatud kinnipidamise alused ei piira muude kinnipidamise aluste, sealhulgas kriminaalmenetluse raames riigisisese õiguse kohaste kinnipidamisaluste kohaldamist, mis ei ole seotud kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusega.

§ 72. Kinnipidamistaotluse läbivaatamine

Kinnipidamistaotluse läbivaatamise regulatsioonis võrreldes praegu kehtivate normidega muudatusi ei tehta. **Lõigetega 1–3** sätestatakse, et kinnipidamise kauemaks kui 48 tundi otsustab kohus HKMS-is sätestatud haldustoiminguks loa andmise sätete järgi ning säilitatakse erandlikel juhtumitel tehtavad mööndused korraldavates ja menetluslikes reeglites. Erandlikuks juhtumiks on erakordselt suur hulk rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise taotlusi, mille korral võib halduskohus HKMS 27. peatüki kohaselt teha taotleja kinnipidamise määruse ilma kirjeldava ja põhjendava osata, mis esitatakse taotlejale esimesel võimalusel. Kui erandlik olukord on saavutanud hädaolukorra ulatuse, siis kohaldatakse artiklis 68 sätestatud erisusi.

2. jagu „Taotleja majutamise ja kinnipidamise erisused massilise sisserände hädaolukorras“

§ 73. Taotleja majutamine ja kinnipidamine hädaolukorras

Paragrahviga 73 reguleeritakse rahvusvahelise kaitse taotleja majutamise ja kinnipidamise erisused hädaolukorras, mille on põhjustanud välismaalaste massiline sisseränne. Seega kehtestatakse vastuvõtmise minimaalsed nõuded, mis tuleb tagada ka juhul, kui Eestisse saabub korraga ootamatult suur hulk välismaalasi, kes esitavad rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, ja hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ehk PPA otsuse kohaselt on Eestis sisserändajate suure arvu tõttu hädaolukord. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on tehtud kaks muudatust, mille kohaselt rakendatakse sarnaselt tavaolukorrale ka sellises erandlikus olukorras kohtu loata kinnipidamise 48-tunnist tähtaega ning keelduva otsuse peale kaebuse esitamise korral kohaldatakse nn hüplevat kassatsiooni. Nimetatud muudatuste eesmärk ja kord on selgitatud eespool eelnõu §-s 4 (lõplik otsus) ja IV peatükis.

Kehtiv seadus näeb ette, et kohtule kinnipidamiseks loa andmise taotluse esitamisel tuleb loetleda välismaalastega seotud menetlustoimingud, mille tegemine on takistatud, ning märkida menetlustoimingute läbiviimiseks vajalik aeg. Selline nõue on otstarbetu ega aita kaasa massilise sisserände olukorra lahendamisele. Oma olemusest tulenevalt on massilise sisserände olukorras takistatud kõik välismaalaste suhtes tehtavad toimingud. Hädaolukorra seaduse

(edaspidi *HOS*) kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsisid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid. Nimetatud tunnustest lähtudes määratakse hädaolukorraks politseisündmused, mis vastavad vähemalt ühele järgmistest üldtunnustest:

- 1) kannatanute arv ületab piirkondliku või üleriigilise raviressursi võimekuse;
- 2) lahendamiseks on vaja kaasata ressursse üle riigi või rahvusvahelise abi korras;
- 3) lahendamiseks on vaja moodustada üleriigiline staap;
- 4) põhjustab üleriigilisi häireid hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste toimepidevuses;
- 5) toob kaasa muud tõsised ja ulatuslikud üleriigilised või rahvusvahelised mõjud.

Vabariigi Valitsus on koostanud nimekirja hädaolukordadest, mille puhul on vajalik välja töötada hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan. Üks selline hädaolukord on massiline sisseränne. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorrana käsitletakse riskianalüüside alusel olukorda, kus Eestisse saabub korraga või väikestes mitmekümnest inimesest koosnevates rühmades mitu tuhat välismaalast. Välismaalaste sellises mahus ootamatu sisseränne ohustab oluliselt PPA võimekust tagada avalikku korda, mis omakorda võib ohustada inimeste elu ja tervist. Samuti paneb see suure koormuse kinnipidamis- ja vastuvõtukeskuste mahutavusele ning seal teenuste osutamisele. Hädaolukorras suureneb kohtute ja haldusasutuste töökoormus. Näiteks on lisatööjõudu vaja ka selleks, et osutada tõlke- ja tervishoiuteenuseid ning tagada avalik kord. Arvestades Eesti geograafilist paiknemist, tuleb pidada pigem ebatõenäoliseks olukorda, kus Eestisse saabub väljakujunenud rändeteekondade kaudu massiliselt rahvusvahelist kaitset vajavaid välismaalasi. Samas tuleb pidada pigem tõenäoliseks, et võimalik välismaalaste massiline sisseränne Eesti välispiiri kaudu leiab aset Venemaa Föderatsiooni toel ja on osa hübriidrünnest Eesti vastu.

Lõikega 1 sätestatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võib rahvusvahelise kaitse taotleja majutamisel või kinnipidamisel kohaldada samas paragrahvis sätestatud erisusi. **Lõikega 2** sätestatakse kinnipidamise dokumenteerimise kord haldusasutusele, kes on välismaalase kinni pidanud. Erisus on vajalik selleks, et vähendada eelkõige PPA ja kohtute töökoormust ning hõlbustada koostööd suure hulga tuvastamata välismaalaste kinnipidamise vajaduse korral. Seega sätestatakse minimaalne andmete loetelu, mis tuleb kinnipidamise protokollis märkida ja kohtu loa taotlemise korral ka kohtule esitada. Need kohustuslikud asjaolud on vähemalt iga taotleja nimi või nimed, kinnipidamise õiguslik ja faktiline alus ja põhjendus, kuupäev, kellaaeg ja koht ning protokollis teinud haldusorgani nimetus ja ametniku nimi. Loetelu koostamisel on muu hulgas arvestatud, et taotleja foto on iga rahvusvahelise kaitse taotlusel, nagu ka andmed selle kohta, kas taotleja isik on tuvastatud ütluste või dokumendi alusel. Seetõttu puudub sarnaselt tavakorras tehtavale rahvusvahelise kaitse menetlusele vajadus nii PPA kui ka kohtumenetluse toimingutes välismaalase kohtu loata kinnipidamise vormistamisel või loa andmisel halduskohtu toiminguteks vormistada eraldi isiku tuvastamise toiminguid protokollis või aktina KorS-i alusel. Loamenetlusele, milleks on ka rahvusvahelise kaitse taotluse menetlus, KorS-i ei kohaldata ning taotlejate korral puudub taotluse registreerimise käigus kogutud andmete eraldi aktile või muule vormile kandmisel lisandväärtus selle inimese tuvastamise eesmärgi suhtes.

Lõikega 3 sätestatakse, et hädaolukorras võib rahvusvahelise kaitse taotlejat kinni pidada väljaspool kinnipidamiskeskust. Välismaalane paigutatakse väljapoole kinnipidamiskeskust halduskohtu lahendi või kinnipidamise protokollis alusel. Kuna kinnipidamine korraldatakse VRKS-i alusel, kuid VSS-i korras, siis on ka selgitused esitatud eelnõu VSS-i osas.

EL-i õigus ei keela rahvusvahelise kaitse taotleja paigutamist vanglasse, kui vanglas tagatakse direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) kohased tingimused ja taotlejat ei paigutata kokku nende inimestega, kes on vanglas karistuslikel eesmärkidel. Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) artikli 12 lõike 1 kohaselt toimub taotleja kinnipidamine üldjuhul spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes. Kui liikmesriigil ei ole võimalik pakkuda majutust spetsiaalses kinnipidamisasutuses ja ta peab kasutama majutamist vanglatüüpi kinnipidamisasutuses, hoitakse kinnipeetud taotlejaid tavalistest vangidest lahus ning kohaldatakse samas direktiivis sätestatud kinnipidamistingimusi. Niivõrd kui see on võimalik, hoitakse kinnipeetud taotlejaid lahus muudest kolmandate riikide kodanikest, kes ei ole rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud. Kui taotlejaid ei ole võimalik hoida lahus muudest kolmandate riikide kodanikest, tagavad asjaomased liikmesriigid samas direktiivis sätestatud kinnipidamistingimuste kohaldamise. Seega, juhul kui taotleja paigutatakse massilise sisserände olukorras vanglasse, siis tuleb tagada kõik vastuvõtunõuded ning taotlejaid ei paigutata kokku karistuslikel eesmärkidel kinni peetutega.

Lõikega 4 võetakse üle direktiivis (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) sätestatud perekonna ühtsuse tagamise kohustus kinnipidamise ajal. Nimelt sätestatakse, et hädaolukorras kinnipeetud perekonnaliikmed paigutatakse esimesel võimalusel kokku, välja arvatud juhul, kui perekonnaliikme eraldi kinnipidamine on vajalik teiste isikute, rahvastiku tervise, avaliku korra või riigi julgeoleku kaitseks. Perekonna privaatsus tagatakse võimalikult suurel määral. Nimetatud täpsustus on vajalik, sest suure arvu ootamatult ja korraga saabuvate välismaalaste vastu võtmisel võivad tekkida olukorrad, kus perekonnaliikmed on põgenemise käigus üksteisest lahku sattunud ega ole teadlikud oma perekonnaliikme asukohast või seisukorrast. Samuti ei pruugi sellises olukorras olla välismaalastel võimalik tõendada perekonnaliikmeks olemist ning teatud juhtumite korral, kui naised ja mehed paigutatakse eraldi, võib tekkida ajutisi olukordi, kus perekonnaliikmed ei saa kohe olla koos. Samuti võib olla vajalik perekonnaliikmed üksteisest ajutiselt lahutada tervises seisundi tõttu. Seepärast ongi vajalik sätestada, et perekonnad paigutatakse kokku esimesel võimalusel.

Lõigetega 5 ja 6 sätestatakse hädaolukorra algust ja lõppu reguleerivad sätted. **Lõikega 5** sätestatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, milleks on PPA, määrab erakorraliste meetmete kohaldamise alguse ja lõpu kuupäeva ning teavitab sellest viivitamata Euroopa Komisjoni. **Lõikega 6** sätestatakse üleminekusäte kohtumenetluse korraldamise kohta ning täpsustatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras alustatud kohtumenetluse võib kohus pärast hädaolukorra lõppemist lõpule viia massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra sätete st. § 72 lõigetes 2 ja 3 sätestatu kohaselt. Muu hulgas on teavitamise kohustuse sätestamine vajalik määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 48 rakendamiseks. Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt võib liikmesriik EK-d teavitada, kui piirimenetluse suutlikkuse arv on võrdne arvuga või ületab arvu, mis on selle liikmesriigi kohta sätestatud artikli 47 lõike 1 esimeses lõigus osutatud komisjoni rakendusaktis. Sama määruse artikliga 49 on sätestatud, mida selline teavitus peab sisaldama. Lisaks tuleb sama määruse artikli 50 alusel EK-d teavitada, kui iga-aastane maksimaalne arv on saavutatud. Teavitamise tehniliste kanalite suhtes ei ole veel otsust langetatud.

Seega on kokkuvõtlikult hädaolukorras järgmised taotlejate vastuvõttu ja kinnipidamist puudutavad erisused:

1. Kohus saab välismaalase kinnipidamise määruse vormistada kirjeldava ja põhjendava osata.
2. Kui seda määrust soovitakse vaidlustada, siis esitab kohus selle osa esimesel võimalusel.
3. PPA vormistab kinnipidamise protokoll kindlaks määratud andmetega: taotleja nimi, kinnipidamise õiguslik ja faktiline alus ja põhjendus, kuupäev, kellaaeg ja koht ning protokoll teinud haldusorgani nimetus ja ametniku nimi.

4. Taotlejaid võib kinni pidada ka vanglas, kui muud vastuvõtunõuded on täidetud.
5. Perekonna ühtsus ja privaatsus tagatakse niipea kui võimalik.
6. PPA teavitab hädaolukorra algusest ja lõpust, sealhulgas EK-d.
7. Kohus võib jätkata hädaolukorras algatatud ilma kirjeldava ja põhjendava osata kinnipidamise otsuste tegemist ka pärast hädaolukorra lõppemist, kui välismaalaste hulk on endiselt suur.

5. peatükk „AJUTINE KAITSE“

Ajutine kaitse on erandlik menetlus, mille eesmärk on anda välismaalaste massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalasele juhul, kui välismaalane ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda. Ümberasustatud isikute massilise sisserände olemasolu ja konkreetsete isikurühmade kirjeldus, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse, määratakse kindlaks Euroopa Liidu Nõukogu otsusega. Seega on ajutine kaitse välismaalasele antud kaitse, mida ei ole täiendavalt, sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlemisega, vajalik isiklikult taotleda. Riigisiselt on vaja kindlaks teha, kas välismaalane kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsuses nimetatud isikute ringi või mitte. Kui välismaalane kuulub õigustatud isikute ringi, siis tuleb talle anda elamisluba.

1. jagu „Ajutise kaitse kohaldamine ja ajutise kaitse tähtaeg“

§ 74. Ajutise kaitse ja selle kohaldamise otsustamine

Lõikega 1 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt a ning sätestatakse, et ajutine kaitse on menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet menetleda, kahjustamata oma tõhusat toimimist kõnealuste isikute ning teiste kaitset taotlevate isikute huvides. Sama direktiivi artikli 2 punkti c kohaselt võivad sellisel viisil sisserännanud välismaalased olla eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkunud või sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ning kes võivad kuuluda Genfi konventsiooni artikli 1 punkti A või teiste rahvusvahelist kaitset võimaldavate rahvusvaheliste või riigisiseste õigusaktide reguleerimisalasse. Eelkõige peetakse silmas selliseid inimesi, kes on põgenenud relvastatud konfliktide või püsiva vägivalla piirkondadest või keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks. Samas sättes on massilise sisserändena kirjeldatud olukorraks suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit põgenenud isikute saabumine liikmesriiki, olenemata sellest, kas nende saabumine ühendusse oli omaalgatuslik või aidati sellele kaasa näiteks evakueerimiskava abil.

Määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkti 1 alusel on ajutise kaitse saaja isik, kellel on ajutine kaitse, mis on määratletud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punktis a ja ajutist kaitset käsitlevas nõukogu rakendusotsuses, või muu samaväärne riiklik kaitse, mis on kehtestatud reageerimiseks samale sündmusele kui kõnealuses nõukogu rakendusotsuses.

Lõike 2 kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus välismaalaste Eestisse vastuvõtmise ohupiirkonnast või EL-i liikmesriigist Euroopa Liidu Nõukogu ajutise kaitse kohaldamise otsuse alusel. Vabariigi Valitsus võib otsustada, et Eestis viibivatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes kuuluvad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsusega hõlmatud

välismaalaste kategooriasse, kohaldatakse ajutist kaitset. Sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 lõige 4. Selle alusel põhineb nõukogu otsus tabel, milleks on olukorra ning ümberasustatud isikute liikumise ulatus, hinnang ajutise kaitse kehtestamise kohasuse kohta, võttes arvesse erakorralise abi ja kohapealse tegevuse võimalust või nimetatud meetmete sobimatust, ning muu oluline teave, mida saadakse liikmesriikidelt, EK-lt, UNHCR-ilt ja teistelt asjaomastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt.

Lõikega 3 võetakse üle sama direktiivi artikli 7 lõige 1. Seetõttu sätestatakse, et Vabariigi Valitsus võib otsustada käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud Euroopa Liidu Nõukogu otsusega hõlmatud ümberasustatud isikute kategooriate laiendamise teistele isikutele, kui nad on vastu võetud samadel põhjustel ning pärit samast riigist või piirkonnast, ning teavitab sellest viivitamata Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjoni.

Lõikega 4 sätestatakse, et Vabariigi Valitsuse otsuse alusel kohaldatakse ajutist kaitset selles otsuses nimetatud välismaalastele, kui ei esine eelnõu § 78 lõikes 1 sätestatud ajutise kaitse kohaldamisest keeldumise alust. Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid isikule ajutist kaitset mitte võimaldada, kui on piisavalt põhjust arvata, et ta on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo või ta on enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo. Eeldatava karistuse raskusaste peab olema võrreldav selle kuriteo olemusega, milles seda inimest kahtlustatakse. Eriti jõhkrad teod, isegi kui need on väidetavalt toime pandud poliitilisel eesmärgil, võib liigitada rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks. See kehtib nii kuriteo toimepanijate kui ka kuriteole kihutajate suhtes. Samuti on aluseks süüdi olemine ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes. Lisaks on keeldumise aluseks olukord, kui ajutise kaitse saajate hulka kuuluv inimene asetab ohtu Eesti julgeoleku või kui ta on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik.

§ 75. Ajutise kaitse tähtaeg

Paragrahviga 75 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 4 lõige 1, mille kohaselt – ilma et see piiraks sama direktiivi artikli 6 kohaldamist – on ajutise kaitse tähtaeg üks aasta. Kui ajutise kaitse kohaldamist artikli 6 lõike 1 punkti b alusel ei lõpetata, võib kohaldamist automaatselt kuuekuuliste ajavahemike kaupa pikendada kuni ühe aasta võrra. Sama artikli lõikega 2 sätestatakse, et kui ajutiseks kaitseks on jätkuvalt põhjust, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada ajutise kaitse direktiivi kohaldamist pikendada kuni ühe aasta võrra EK ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

Reageerimaks Venemaa sissetungile Ukrainasse, tegi EK 2. märtsil 2022 ettepaneku rakendada direktiivi 2001/55/EÜ, misjärel võttis nõukogu 4. märtsil 2022 vastu otsuse (EL) 2022/382⁹⁶, millega anti Ukraina sõja eest põgenevatele inimestele õigus ajutisele kaitsele. Vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 1 kohaldati ajutist kaitset esialgu ühe aasta jooksul kuni 4. märtsini 2023 ja seejärel pikendati seda automaatselt veel üheks aastaks kuni 4. märtsini 2024. 19. oktoobril 2023 võttis nõukogu vastu rakendusotsuse (EL) 2023/2409⁹⁷, millega pikendati rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2025.

⁹⁶ Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse. – [ELT L 71, 4.3.2022, lk 1–6](#).

⁹⁷ Nõukogu 19. oktoobri 2023. aasta rakendusotsus (EL) 2023/2409, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset. – [ELT L, 2023/2409, 24.10.2023](#).

11. juunil 2024 võttis nõukogu vastu rakendusotsuse (EL) 2024/1836⁹⁸, millega pikendati rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2026. Nõnda said liikmesriigid jätkata uute ajutise kaitse saajate registreerimist ja pikendada kaitse kehtivust neile, kellele ajutine kaitse oli juba antud.

Lõikega 1 sätestatakse seega, et ajutise kaitse tähtaeg on üks aasta. **Lõikega 2** sätestatakse, et juhul kui Euroopa Liidu Nõukogu ei lõpeta ajutise kaitse kohaldamist, võidakse kohaldamise tähtaega pikendada kuue kuu kaupa kuni ühe aasta võrra. Seega on võimalik rakendada automaatset pikendamist kahel korral kuue kuu kaupa ning kokku üheks aastaks. **Lõikega 3** sätestatakse, et juhul kui ajutise kaitse kohaldamine on jätkuvalt põhjendatud, võib Euroopa Liidu Nõukogu ajutise kaitse kohaldamist pikendada kuni ühe aasta võrra. Seega sätestatakse direktiiviga kooskõlas olev ajutise kaitse direktiivi kohaldamise ja selle pikendamise otsustamine Eestis vastavalt Euroopa Komisoni ettepanekule ja nõukogu otsusele.

2. jagu „Ajutise kaitse elamisloa menetlus ja elamisluba“

Ajutise kaitse saaja elamisloa taotlemise menetlust puudutavad sätted säilitatakse praegu kehtival kujul kahe erinevusega. Nimelt ei sätestata enam, et ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisluba vormistatakse elamisloa andmise või pikendamise otsuse andmete alusel elamisloa andmete kandmise teel elamisloakaardile. Nimetatud sättega oli üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõige 1, mis sätestab, et liikmesriigid võtavad vastu vajalikud meetmed, et anda ajutist kaitset saavatele isikutele kogu kaitsetähtajaks elamisload. Selleks antakse välja dokumendid või muud samaväärsed tõendid. Kuna elamisloakaardi taotlemine on ka kaitse saajate korral reguleeritud ITDS-i alusel, siis ei ole selline regulatsioon eriseaduses enam vajalik. Teise erinevusena jäetakse samal põhjusel regulatsioonist välja kohustus elamisloakaardi taotluse menetluse käigus anda sõrmejäljed. Ka see kohustus on kaetud. ITDS § 6 sätestab välismaalastele dokumendikohustuse ning 3. peatükis on muu hulgas reguleeritud dokumendi väljaandmise kord ja sõrmejälgede andmise kohustus.

Lisaks on edaspidi ka ajutise kaitse saajad kohustatud sõrmejälgi andma ka ajutise kaitse saajatena. Nagu eespool selgitatud, siis kolm aastat peale Eurodac-süsteemi rakendumist, st hiljemalt alates 2029. aasta suvest, hakatakse Eurodac-süsteemi sisestama ka ajutise kaitse saajate andmeid, mille hulgas on ajutise kaitse saaja sõrmejäljed ja näokujutis. Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) põhjenduspunkt 9 selgitab, et direktiivi 2001/55/EÜ andmekogumist käsitlevaid sätteid on asjakohane täiendada, lisades ajutise kaitse saanud isikud Eurodac-süsteemi. Sellega seoses on biomeetrilised andmed oluline element selliste isikute identiteedi või perekondlike suhete kindlakstegemisel ning seega määruse (EL) 2016/679 (füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel) tähenduses olulise avaliku huvi kaitsmisel. Peale selle, kui ajutise kaitse saajate biomeetrilised andmed lisatakse Eurodac-süsteemi ja mitte liikmesriikidevahelisse vastastikkusel põhinevasse süsteemi, saavad sellised isikud kasu käesolevas määruses sätestatud kaitsemeetmetest ja kaitsest, eelkõige seoses andmete säilitamise tähtaegadega, mis peaksid olema võimalikult lühikesed. Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) põhjenduspunkt 11 täpsustab, et on asjakohane lükata ajutise kaitse saajana registreeritud kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute biomeetriliste andmete kogumine ja edastamine edasi nii, et see algab kolm aastat pärast käesoleva määruse muude sätete kohaldamise alguskuupäeva, tagamaks EK-le piisav aeg selleks, et hinnata ajutise kaitse saajate andmete vahetamiseks kasutatavate IT-süsteemide toimimist ja tõhusust ning sellise kogumise ja edastamise eeldatavat mõju direktiivi 2001/55/EÜ aktiveerimise korral. Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) põhjenduspunkti 64 kohaselt tuleks ajutise kaitse saajate andmeid säilitada Eurodac-süsteemis

⁹⁸ Nõukogu 25. juuni 2024. aasta rakendusotsus (EL) 2024/1836, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset. – [ELT L, 2024/1836, 3.7.2024.](#)

ühe aasta jooksul alates vastava nõukogu rakendusotsuse jõustumise kuupäevast, et toetada liikmesriike halduskoostöös direktiivi 2001/55/EÜ rakendamisel. Säilitamistähtaega tuleks pikendada igal aastal kogu ajutise kaitse kestuse ajal. Ajutise kaitse saajaid puudutavad sätted on määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) reguleeritud VIII peatükis artikliga 26, mis käsitleb biomeetriliste andmete kogumist ja edastamist.

§ 76. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemine

Ajutist kaitset saama õigustatud välismaalane esitab Eestisse saabudes elamisloa taotluse, mitte eraldiseisva ajutise kaitse taotluse, kuivõrd Euroopa Liidu Nõukogu otsuse alusel on talle juba antud ajutise kaitse staatus. VMS § 211 lõike 1 kohaselt otsustab tähtajalise elamisloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise PPA, kui nimetatud seadus või välisleping ei sätesta teisiti. Eestis tuleb PPA-l seega tuvastada, kas isik on õigustatud ajutist kaitset saama, ning kontrollida, ega välismaalase suhtes ei esine ajutise kaitse kohaldamist välistavaid asjaolusid.

Lõikega 1 sätestatakse, et ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimisele kohaldatakse käesoleva seaduse rahvusvahelise kaitse menetlust käsitleva 2. peatüki 1. jagu. Kuna ajutise kaitse sihtrühma kuulumise tuvastamise menetlus viiakse läbi elamisloa taotluse menetluse raames, esitab ajutise kaitse saaja **lõike 2** kohaselt elamisloa taotluse PPA-le viivitamata pärast Eestisse saabumist. **Lõikega 3** sätestatakse, et kui piiripunktis viibival ajutise kaitse saajal puudub VMS-is sätestatud seaduslik alus Eestisse saabumiseks ning ta soovib taotleda Eestis ajutise kaitse alusel elamisluba, esitab ajutise kaitse saaja ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse viivitamata PPA-le. Kuna ajutist kaitset vajavad ja selleks õigust omavad välismaalased võivad ohu eest põgenedes liikmesriigi territooriumile siseneda ebaseaduslikult, sealhulgas piiripunktide vahelisel alal, on **lõike 4** kohaselt kohustatud esitama ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse PPA-le ka ebaseaduslikult piiriületamiselt vahetult tabatud ajutise kaitse saaja.

Lõikega 5 sätestatakse, et sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega tuleb ka ajutise kaitse elamisloa taotlus esitada isiklikult PPA-le. Isikliku elamisloa taotluse peamine põhjus on vajadus veenduda, et elamisluba saama õigustatud välismaalane viibib Eestis ja saab dokumentide puudumise kohta anda isiklikult selgitusi.

Lõikega 6 loetletakse andmed ja dokumendid, mis ajutise kaitse saaja peab elamisloa taotlemise korral esitama, kui tal need dokumendid on. Ajutise kaitse saajal tuleb esitada isikut ja kodakondsust tõendavad dokumendid ning muud dokumendid, mis võivad aidata kaasa isikusamasuse ja kodakondsuse tuvastamisele. Esitada tuleb ka viisad ja elamisload või elamisloast keeldumise otsused ja nende alusdokumendid ning muud piiriületusi tõendavad dokumendid, et oleks võimalik kontrollida ajutise kaitse elamisloa taotleja õiguslikku staatust ja saabumist konflikti piirkonnast. Samuti tuleb esitada perekondlikke suhteid tõendavad dokumendid, et oleks võimalik tagada perekonna ühtsus ja hinnata perekonna taasühinemise menetluses olulise tähtsusega asjaolusid ning kaitsta laste parimaid huve.

Kehtiva VRKS § 54 lõike 4¹ kohaselt esitab ajutise kaitse saaja elamisloa taotluses ajutise kaitse asjaolude esinemise tuvastamiseks muu hulgas andmed oma usu ja rahvuse kohta, et tuvastada sama seaduse § 5 lõikega 2 sätestatud asjaolude esinemist. Viidatud asjaolud ajutise kaitse saaja kohta on kehtiva õiguse kohaselt kokkuvõtlikult järgmised:

- võib kuuluda rahvusvahelist kaitset reguleerivate sätete reguleerimisalasse;
- sunnitud lahkumine kodumaalt relvakonflikti või püsiva vägivalga piirkonnast;
- ei ole võimalik turvaliselt tagasi pöörduda, sest ähvardab tõsine oht langeda või on juba langetud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks.

Kirjeldatud määratlus ei ole direktiiviga (EL) 2011/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) kooskõlas, sest nagu eespool selgitatud, siis lõikes 1 sätestatud ajutise kaitse definitsiooni elemendid on massiline saabumine ja oht koormata üle rahvusvahelise kaitse süsteem, mille tõttu neid inimesi ei suunata rahvusvahelise kaitse menetlusse. Seetõttu ei ole põhjendatud ka ajutise kaitse saajatelt küsida andmeid, mis on vajalikud tagakiusamise hirmu või tõsise kahju tuvastamiseks. Samuti on eespool selgitatud, et ajutise kaitse saajate ringi määratleb Euroopa Liidu Nõukogu, mistõttu puudub PPA-l õigus ja pädevus otsustada, kes on ajutise kaitse saaja. Seega on ajutise kaitse saamine sihtrühma kuuluvate inimeste kohta juba otsustatud ja liikmesriigil, kelle territooriumile ajutise kaitse saaja on saabunud, ei ole õigust nõukogu otsust igal üksikul juhul üle hinnata. Liimesriigi kohustus on kontrollida, kas konkreetne elamisloa taotleja kuulub nõukogu otsusega kehtestatud ja Vabariigi Valitsuse korralduse alusel määratud ajutise kaitse saajate ringi, ning väljastada talle elamisluba. Samuti on ainult nõukogu otsuse alusel võimalik ajutine kaitse lõppenuks lugeda ja sellel alusel ajutise kaitse saaja elamisluba kehtetuks tunnistada, välja arvatud juhul, kui tegemist on julgeolekuohtu kujutava inimesega. Nimetatud ainuke alus ajutise kaitse elamisloa andmisest keeldumiseks on sätestatud direktiivi (EL) 2011/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikliga 28. Nimetatud sätte alusel on määratletud, et liikmesriik ei pea inimesele ajutist kaitset võimaldama, st elamisluba andma, kui on piisavalt põhjust arvata, et see välismaalane on:

1. pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted;
3. enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo. Eeldatava karistuse raskusaste peab olema võrreldav selle kuriteo olemusega, milles kõnealust isikut kahtlustatakse. Eriti jõhkrad teod, isegi kui need on väidetavalt toime pandud poliitilisel eesmärgil, võib liigitada rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks. See kehtib nii kuriteo toimepanijate kui ka kuriteole kihutajate suhtes;
4. süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes;
5. võib asetada ohtu võõrustava liikmesriigi julgeoleku või kui ta on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu vastuvõtvast liikmesriigis ühiskonnaohtlik.

On ilmne, et välismaalase usu ja rahvuse andmete alusel ei ole võimalik isikut ja kodakondsust tuvastada, peresidemeid kontrollida ega ka ülal kirjeldatud tõendus põhiseid asjaolusid tuvastada. Seetõttu eelnõuga sellist kohustust ajutise kaitse saaja elamisloa taotluse esitaja suhtes ei sätestata. Küll aga võib ajutise kaitse saaja ise andmed oma usu ja rahvuse kohta esitada, kui ta seda vajalikuks peab, näiteks vastuvõtu korraldamise toetamiseks.

Samuti on oluline märkida, et kolm aastat peale määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) rakendumist registreeritakse sama määruse artikli 26 alusel Eurodac-süsteemis andmed ka ajutise kaitse saajate kohta. Need andmed on

- sõrmejälgede andmed;
- näokujutis;
- perekonnanimi (perekonnanimed) ja eesnimi (eesnimed), sünnijärgne nimi (nimed) ja varem kasutatud nimed ning kõik varjunimed, mis võimaluse korral sisestatakse eraldi;
- kodakondsus(ed);
- sünniaeg;
- sünnikoht;
- päritoluliikmesriik, ajutise kaitse saajaks registreerimise koht ja kuupäev;
- sugu;

- olemasolu korral isikut tõendava või reisidokumendi liik ja number, selle välja andnud riigi kolmetäheline kood ja dokumendi kehtivusaeg;
- olemasolu korral isikut tõendava või reisidokumendi skaneeritud värvikoopia koos märkega selle autentsuse kohta, või kui see ei ole kättesaadav, muu dokumendi skaneeritud värvikoopia;
- viitenumber, mida kasutab päritoluliikmesriik;
- biomeetriliste andmete võtmise kuupäev;
- andmete Eurodac-süsteemi edastamise kuupäev;
- operaatori kasutajatunnus;
- asjakohasel juhul asjaolu, et varem ajutise kaitse saajana registreeritud isiku suhtes kehtib üks direktiivi 2001/55/EÜ artiklis 28 sätestatud välistamise põhjustest;
- viide asjakohasele nõukogu rakendusotsusele.

Lõikega 7 sätestatakse Eurodac-süsteemi rakendamiseks, et ajutise kaitse taotlejate andmed edastatakse Eurodac-süsteemi vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/1358, mida kohaldatakse nimetatud sihtrühma suhtes kolme aasta möödudes EL-i ühise rahvusvahelise kaitse õigustiku rakendamisest arvates.

Kuna ajutise kaitse saajal ei pruugi olla kehtivat reisidokumenti ja elamisloamenetlus võib kesta kuni kaks kuud, mille jooksul võib ajutise kaitse saajal olla vajalik tõendada, et ta viibib riigis seaduslikult ajutise kaitse saajana, siis annab PPA talle **lõike 8** kohaselt ajutise kaitse saajale elamisloa menetlemise ajaks tõendi, mis kinnitab, et tema elamisloa taotlus on menetluses.

Lõikega 9 sätestatakse volitusnorm ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise korra, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning teise liikmesriiki üleviimisel esitatavate andmete loetelu kehtestamiseks valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Valdkonna eest vastutav ministerium on Siseministerium.

§ 77. Ajutise kaitse saajale elamisloa andmine ja selle pikendamine

Paragrahviga 77 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt g ja artikli 8 lõige 1 ning sätestatakse ajutise kaitse saajale elamisloa andmine ja selle pikendamine.

Elamisluba on liikmesriigi asutuste välja antud ja selle liikmesriigi õigusaktides sätestatud vormi kohane mis tahes luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul elada selle liikmesriigi territooriumil. Liikmesriigid on kohustatud võtma vajalikud meetmed, et anda ajutist kaitset saavatele isikutele kogu kaitsetähtajaks elamisload. Selleks antakse välja dokumendid või muud samaväärsed tõendid elamisloa kohta.

Nimetatud kohustuse täitmiseks sätestatakse **lõikega 1**, et PPA annab tähtajalise elamisloa välismaalasele, kelle suhtes kohaldatakse ajutist kaitset. See tähendab, et tähtajaline elamisluba antakse kõikidele välismaalastele, kes kuuluvad Euroopa Liidu Nõukogu rakendusakti kohaselt ajutise kaitse saajate ringi ning kelle suhtes ei ole tuvastatud, et nad on ohtlikud Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale. Euroopa Liidu Nõukogu otsusega on ajutise kaitse vajadus nõukogu otsuses nimetatud inimeste suhtes juba hinnatud. Nendele inimestele tähtajalise elamisloa andmise menetluses on vajalik tuvastada, kas konkreetne isik kuulub ajutise kaitse saajate ringi ja kas esinevad elamisloa andmist välistavad asjaolud.

Lõikega 4 sätestatakse, et ajutise kaitse saaja elamisluba antakse kehtivusajaga kuni kolm aastat. Nimetatud kehtivusaja määramisel on lähtutud direktiivis 2001/55/EÜ sätestatud ajutise

kaitse kohaldamise mehhanismist, mille kohaselt on ette nähtud, et üldjuhul kohaldatakse sama olukorra korral ajutise kaitse režiimi kuni kolm aastat. Võimalus anda tähtajaline elamisluba kuni kolmeks aastaks aitab oluliselt vähendada halduskoormust võrreldes poole aasta kaupa elamisloa ja elamisloakaartide väljastamisega, eriti arvestades, et ajutise kaitse korral on tegemist väga suure hulga inimestega, kes sõja või muu eriti ohtliku olukorra tõttu on olnud sunnitud kodumaalt kiiresti põgenema. Kuni kolmeaastane tähtajaline elamisluba ei loo takistusi elamislubade kehtetuks tunnistamisele olukorras, kui Euroopa Liidu Nõukogu otsustab ajutise kaitse rakendamise enne tähtaja saabumist lõpetada või otsustatakse rakendamist mitte pikendada.

Kuna ajutise kaitse saajale väljastatakse tähtajaline elamisluba ning EK ettepanekul ja nõukogu otsuse alusel või automaatselt on ette nähtud ajutise kaitse kohaldamise pikendamise mehhanism (üks aasta otsuse alusel, kuus kuud + kuus kuud automaatselt ja üks aasta otsuse alusel), siis on vaja sätestada ka elamisloa pikendamine. Eriti arvestades asjaolu, et relvakonfliktid võivad kesta ka kauem kui kolm aastat ning tekkida võib olukord, mille korral ka kolme aasta möödudes ei ole ajutise kaitse saajatel turvaline kodumaale tagasi pöörduda. Euroopa Liidu Nõukogu võib sellises olukorras otsustada, et ka peale kolme aasta täitumist tuleb ajutise kaitse kohaldamist pikendada. Seetõttu sätestatakse **lõikega 2**, et PPA pikendab ajutise kaitse saajale antud elamisluba tema taotluse alusel, kui ei esine elamisloa kehtetuks tunnistamise aluseks olevat asjaolu. Eesti riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks ning eelkõige laste õiguste kaitsmiseks on oluline, et Eestis seaduslikult elavatel välismaalastel on kehiv elamisluba ja elamisloakaart ning vajaduse korral ka reisidokument. Muu hulgas on see oluline digiteenuste kasutamisel, välismaalastele vajaliku toe korraldamisel ja teenuste, näiteks koolihariduse pakkumise korraldamisel.

Lõikega 3 täpsustatakse, et juhul kui isiku ajutine kaitse ei ole lõppenud ja ta on saanud ajutise kaitse alusel elamisloa ning kasutanud vabatahtliku tagasipöördumise õigust, siis menetletakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotlust eelisjärjekorras, võttes arvesse olukorda selle isiku päritoluriigis.

§ 78. Ajutise kaitse saajale elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumine

Lõike 1 kohaselt keeldub PPA ajutise kaitse kohaldamisest, ei anna elamisluba ega pikenda seda välismaalasel:

- 1) kelle puhul on põhjendatud kahtlus, et ta on toime pannud seaduses või rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud rahu- või inimsusvastase või sõjakuriteo;
- 2) kelle puhul on põhjendatud kahtlus, et ta on enne ajutist kaitset saava välismaalasena Eestisse vastuvõtmist väljaspool Eestit toime pannud raske mittepoliitilise kuriteo;
- 3) kelle puhul on põhjendatud kahtlus, et ta on süüdi Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva teo toimepanemises;
- 4) kes võib põhjendatud kahtluse alusel olla ohuks Eesti julgeolekule või kes on lõplikult süüdi mõistetud eriti raske kuriteo toimepanemises ja on seetõttu ühiskonnaohtlik;
- 5) kes ei ole ajutise kaitse saaja.

Lõike 1 (ja teiste ajutise kaitse direktiivi ülevõtmiseks loodud sätete) osas on täiendavalt vajalik arvestada, et tegemist on rohkem kui 20 aastat tagasi kehtestatud ajutise kaitse direktiivi 2001/55/EÜ sätetega, mistõttu ei ole võimalik teha olulisi erisusi määratlustes, sealhulgas selles, et direktiivi sätted eristavad teo toimepanemist ja teo eest süüdimõistmist. Nimetatud direktiivi on plaanis ajakohastada, kui selle esmakordne ja praegu jätkuv rakendamine Venemaa Föderatsiooni algatatud täiemahulise sõja tõttu Ukraina vastu on lõppenud. Lõike 1 punktidega 1–4 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõige 1, mis sätestab, et liikmesriigid võivad isikule ajutist kaitset mitte võimaldada, kui

a) on piisavalt põhjust arvata, et

i) ta on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted;

ii) ta on enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo. Eeldatava karistuse raskusaste peab olema võrreldav selle kuriteo olemusega, milles kõnealust isikut kahtlustatakse. Eriti jõhkrad teod, isegi kui need on väidetavalt toime pandud poliitilisel eesmärgil, võib liigitada rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks. See kehtib nii kuriteo toimepanijate kui ka kuriteole kihutajate suhtes;

iii) ta on olnud süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes;

b) ta võib asetada ohtu võõrustava liikmesriigi julgeoleku või kui ta on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos, on seetõttu vastuvõtvas liikmesriigis ühiskonnaohtlik.

Seega tuleb nimetatud sätteid sisustada asjaomase kaasuse põhjal. Lõike 1 punkti 3 osas on määratlusega „lõplikult süüdi mõistetud teo toimepanemises“ mõeldud jõustunud kohtuotsust. Näitena võib tuua Eestis karistust kandvad sõjakurjategijad. Nendele isikutele oleks ajutise kaitse andmine olnud välistatud nii enne kui ka pärast süüdimõistmist, juhul kui ajutise kaitse instrument oleks sellel ajal käivitatud. Praegu tuleb arvestada ajutise kaitse sihtrühma ja ei saa välistada, et ajutist kaitset ei tohiks anda isikule, kelle puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on sõjakuritegusid toime pannud Ukrainas.

Samas punktis kasutatud määratlus „Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva tegu“ on analoogne määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 12 ja 17 sätestatud rahvusvahelise kaitse andmist välistavate asjaoludena kvalifitseeruva määratlusega, mis omakorda tugineb ÜRO põhikirjale ja 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonile. ÜRO eesmärgid ja põhimõtted on sätestatud ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 ning sisalduvad ÜRO resolutsioonides terrorismivastaste meetmete kohta. Nendes resolutsioonides deklareeritakse muu hulgas, et „terroristlikud aktid, meetodid ja tavad on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“ ning et „terroristlike aktide teadlik rahastamine, kavandamine ja õhutamine on samuti vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“. Selleks et kohaldada käesoleva määruse rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumist käsitlevaid sätteid, kui on põhjendatud alus arvata, et taotleja on toime pannud teo või teod, mis on vastuolus ÜRO põhikirja artiklites 1 ja 2 sätestatud eesmärkide ja põhimõtetega, ei ole vaja eelnevalt kindlaks teha seda, et taotleja on mõnes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2017/541 artikli 3 lõikes 1 osutatud terroriakti toimepanemises süüdi mõistetud. Nimetatud põhimõtteid on täpsemalt kajastatud ka määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) põhjenduspunktides 43 - 46. Eespool viidatud 1951. aasta konventsiooni artikli 1 F (c) kohaselt ei kohaldata konventsiooni isikule, kelle osas on kaalukad põhjused, et ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises. Nimetatud alus kohaldub erandlikel juhtudel, mida on põhjalikult käsitletud UNHCR pagulasseisundi tuvastamise käsiraamatus, juhistes ja paljudes teistes eksklusiooni käsitlevates olulistest UNHCR materjalides⁹⁹.

⁹⁹ UNHCR 2003. [Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees \(HCR/GIP/03/05\)](#); UNHCR 2003. [Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#); UNHCR 2004. [UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted \(OJ L 304/12 of 30.9.2004\)](#); UNHCR 2005. [UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International](#)

Lõike 1 punktiga 6 on reguleeritud olukord, kus ajutise kaitse elamisloa taotluse esitab välismaalane, kes ei kuulu Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsuse ja Vabariigi Valitsuse korralduse alusel määratud ajutise kaitse saajate ega tema perekonnaliikmete ringi.

Lõike 2 kohaselt lähtub PPA käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud aluste kohaldamisel proportsionaalsusest ning arvestab konkreetse välismaalase tegusid. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõige 2, mis sätestab, et direktiivi sama artikli lõikes 1 nimetatud väljasaatmise põhjused rajanevad üksnes asjaomase isiku isiklikel tegudel. Väljasaatmisotsused või -meetmed peavad rajanema proportsionaalsuse põhimõttel.

Lõike 3 kohaselt käsitletakse raske mittepoliitilise kuriteona muu hulgas väidetavalt poliitilisel eesmärgil toimepandud eriti jõhkrat tegu. Seda sätet kohaldatakse kuriteo täideviija ja osavõtja suhtes. Antud sätte lähtub direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõike 1 punkti a alapunktist ii, mille kohaselt on isik enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo.

Lõikega 4 sätestatakse, et ajutise kaitse saajale, kellele keeldutakse elamisluba andmast või kelle elamisluba keeldutakse pikendamast, tehakse samas otsuses või koos sellega lahkumisetekirjutus VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel. Muuks aluseks võib olla näiteks kohtumäärus. Karistusseadustiku § 54 lõikega 1 sätestatakse, et mõistes välisriigi kodaniku süüdi esimese astme kuriteos ja karistades teda vangistusega, võib kohus süüdimõistetule mõista lisakaristusena riigist väljasaatmise koos sissesõidukeeluga kümneks aastaks. Samuti on võimalik inimese väljaandmine väljaandmistaoitluse alusel vastavalt karistusseadustiku §-des 438–456 sätestatud korrale.

Lõike 5 kohaselt võib ajutise kaitse elamisloa andmisest keeldumise või elamisloa pikendamisest keeldumise otsuse peale 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule. Nimetatud otsuseid ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 29, mis sätestab, et isikutel, kellele liikmesriik ei võimalda ajutist kaitset või perekonnaga taasühinemist, on õigus otsus asjaomases liikmesriigis vaidlustada.

§ 79. Ajutise kaitse saaja elamisloa kehtetuks tunnistamine

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA tunnistab ajutise kaitse saaja elamisloa kehtetuks, kui ajutise kaitse tähtaeg lõpeb, ajutise kaitse saaja viiakse teise EL-i liikmesriiki perekonna taasühendamise eesmärgil, ajutise kaitse saaja asub elama mõnda muusse riiki või ajutise kaitse saaja suhtes ilmneb käesoleva seaduse §-s 78 sätestatud elamisloa andmisest ja selle pikendamisest keeldumise aluseks olev asjaolu. Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 6 lõike 1 kohaselt ajutine kaitse lõpeb a) maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel või b) mis tahes ajal vastavalt nõukogu otsusele, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega EK ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

[Protection and the Content of the Protection Granted \(OJ L 304/12 of 30.9.2004\)](#); UNHCR 2006. [UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#); UNHCR 2009. [UNHCR public statement in relation to cases Bundesrepublik Deutschland v. B and D pending before the Court of Justice of the European Union](#); UNHCR 2019. [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#)
[HCR/1P/4/Eng/REV.2](#)

Lõikega 2 sätestatakse, et ajutise kaitse saaja elamisloa kehtetuks tunnistamise alusena kohaldatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud alust eelkõige juhul, kui ajutise kaitse saaja eemalviibimine Eestist on kestnud kauem kui 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul või kui teine EL-i liikmesriik on talle andnud ajutise kaitse alusel elamisloa. **Lõike 3** kohaselt tehakse samas elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuses või koos sellega ajutise kaitse saajale ka lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras. Selline kord on vajalik, et tagada menetlusökonoomika, vähendada PPA ja kohtute töökoormust ning luua sidusus rahvusvahelise kaitse menetlusega, mille korral samuti vormistatakse koos keelduva otsusega kohe ka lahkumisettekirjutus.

Lõikega 4 selgitatakse, et eelnõu lõiget 3 ei kohaldata ajutise kaitse saaja suhtes, kes viiakse teise EL-i liikmesriiki perekondade taasühinemise eesmärgil või kellel on Eestis viibimiseks VMS-is sätestatud seaduslik alus, või kui teine EL-i liikmesriik on talle andnud ajutise kaitse alusel elamisloa. Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõikega 2 sätestatakse, et juhul kui perekonnaliikmed saavad ajutist kaitset eri liikmesriikides, taasühendavad liikmesriigid need perekonnaliikmed. Seejuures tuleb arvestada perekonnaliikmete tahet ja raskusi, kui taasühendamist ei toimuks. Sama direktiivi artikli 15 lõikega 6 täpsustatakse, et taasühendamise tõttu ühest liikmesriigist teise üle viidud taotleja elamisluba tunnistatakse lähteliikmesriigis kehtetuks ja seal selle inimese ajutise kaitse saajana vastu võtmise kohustus lõpeb.

§ 80. Ajutise kaitse saaja perekonnaliikme elamisluba

Sarnaselt pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliikmele antakse ka ajutise kaitse saaja perekonnaliikmele samal alusel ja sama kehtivusajaga elamisluba nagu ajutise kaitse saajale, olukorras, kus ajutise kaitse saaja perekonnaliikmed ei ole Euroopa Liidu Nõukogu otsuse ja Vabariigi Valitsuse korralduse alusel iseseisvalt ajutise kaitse saajate ringi arvatud. Seetõttu sätestatakse **lõigetega 1–3**, et PPA annab ja pikendab ning ei anna ega pikenda või tunnistab kehtetuks ajutise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa ajutise kaitse saajaga samal alusel ja sama kehtivusajaga. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõige 6, mis sätestab, et taasühendatud pereliikmetele antakse ajutise kaitse korra kohaselt elamisloa. Selleks antakse välja dokumendid või muud võrdväärsed tõendid. Keeldumise alused on käsitletud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõikes 1. Sarnaselt eeltoodule sätestatakse **lõikega 4**, et perekonnaliikmele, kelle elamisluba tunnistatakse kehtetuks, tehakse samas otsuses või koos sellega lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras.

3. jagu „Ajutise kaitse saaja õigused ja kohustused, tema esindamine ja vastuvõtmine“

§ 81. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja õigused ja kohustused

Paragrahviga 81 on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 8 lõige 2, mis ütleb, et olenemata sama direktiivi lõikes 1 osutatud elamislubade kehtivusajast ei tohi liikmesriigid ajutist kaitset saavaid isikuid kohelda ebasoodsamalt, kui on ette nähtud direktiivi artiklitega 9–16. Artikli 9 kohaselt tuleb ajutise kaitse saajale anda arvatavalt arusaadavas keeles dokument, milles on selgelt esitatud nende jaoks asjakohased ajutise kaitsega seotud sätted. Artikli 10 kohaselt tuleb registreerida ajutise kaitse saaja isikuandmed, artikli 11 kohaselt tuleb vales liikmesriigis viibiv taotleja tagasi vastu võtta, välja arvatud juhul, kui liikmesriigid lepivad kokku teisiti. Artikli 12 kohaselt tuleb ajutise kaitse saajal lubada töötada või tegeleda ettevõtlusega ning võtta osa muudest tegevustest, näiteks täiskasvanute õpe, kutseõpe ja praktiline koolitus töökohal, ning kohaldada ja tagada muu hulgas üldistel alustel ligipääs töötasu, töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkindlustussüsteemidele. Artikliga 13 on sätestatud kohustus võimaldada eluase, sotsiaalteenused ja meditsiiniline abi ning erivajaduste arvestamine. Artikliga 14 on sätestatud alla 18-aastaste ligipääs haridussüsteemile

ning artikliga 15 õigus perekonnaliikmete taasühendamisele ja kohustus arvestada lapse parimaid huve. Artikliga 16 on sätestatud liikmesriigi kohustused saatjata alaealistele esindaja määramisel ja majutuse korraldamisel.

Lõike 1 kohaselt tagatakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale PS-ist, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, EL-i õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest tulenevad õigused ja vabadused. Sellega sätestatakse ajutise kaitse saajate võrdne kohtlemine rahvusvahelise kaitse taotlejatega, kes on kodumaalt põgenemise vajaduse tõttu võrreldavas olukorras, ning võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 3 lõige 2, mille kohaselt kohaldavad liikmesriigid ajutist kaitset, arvestades nõuetekohaselt inimõigusi ja põhivabadusi ning oma kohustusi seoses tagasisaatmise keeluga. Sama direktiivi sama artikli 3 alusel peetakse UNHCR-i ja teiste asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonidega ajutise kaitse kehtestamise, rakendamise ja lõpetamise osas regulaarseid konsultatsioone. Lõike 5 kohaselt ei mõjuta direktiiv liikmesriikide eesõigust võtta vastu või säilitada ajutise kaitsega hõlmatud isikute suhtes soodsamaid sätteid.

Lõikega 2 sätestatakse loetelu ajutise kaitse saaja õigustest seoses elamisloa taotlemisega. Seega on elamisloa taotlejal õigus saada esimesel võimalusel, pärast elamisloa taotluse esitamist kirjalikult teabelehel või elektrooniliselt ning vajaduse korral suuliselt ja keeles, mida ta mõistab, teavet oma õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas teavet tasuta õigusabi, vastuvõtutingimustega seotud abi, teavet andvate organisatsioonide, ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise menetluse ajakava ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta; saada tuge lähtuvalt oma erivajadusest. Erivajaduse määramisel kohaldatakse samu sätteid, millega on reguleeritud rahvusvahelise kaitse taotleja vastuvõtu erivajaduse ja menetlusliku eritagatise vajaduse tuvastamine ning selle arvestamine. Samuti on ajutise kaitse elamisloa taotlemise menetluses ja tehtud otsuse vaidlustamiseks välismaalasele kättesaadav tasuta õigusabi, nagu on sätestatud eelnõus rahvusvahelise kaitse taotlejate kohta.

Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 13 lõike 1 kohaselt 1 peab ajutise kaitse saajatele tagama ligipääsu sobivale eluasemele või vajaduse korral vahendid eluaseme soetamiseks. Samuti tuleb sätestada vajalik abi sotsiaalteenuste ja -toetuste kujul, kui neil piisavaid vahendeid ei ole, ning meditsiiniline abi, sealhulgas vähemalt vältimatu abi ja vajalik haiguste ravi. Kui ajutist kaitset saavad isikud töötavad või on füüsilisest isikust ettevõtjad, võetakse abistamisel arvesse suutlikkust ise toime tulla. Samuti tuleb tagada meditsiiniline ja muu abi erivajadustega isikutele, näiteks saatjata alaealistele või piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohvritele.

Sama määruse artikli 9 kohaselt tuleb ajutist kaitset saavatele isikutele anda neile arvatavalt arusaadavas keeles dokument, milles on selgelt esitatud nende jaoks asjakohased ajutise kaitsega seotud sätted. Seega tuleb teavet pakkuda ka kirjalikult.

Artikli 10 alusel on liikmesriigil kohustus registreerida kaitse saajate isikuandmed.

Peale selle ning lähtudes sama direktiivi artikli 3 lõikest 5, on rahvusvahelise kaitse taotlejatega võrdsustamise eesmärgil sätestatud, et ka ajutise kaitse saajatele kohaldatakse õigusabi ja esindamist puudutavaid sätteid ning tõlget ja teabe saamist tagavad sätted. Erisusena rahvusvahelise kaitse taotlejate regulatsioonist, mille kohaselt peab teavet kohustuste ja õiguste kohta andma hiljemalt kolme päeva jooksul alates taotluse sooviavaldusest, on ajutise kaitse puhul selliseks tähtjaks määratud hiljemalt 15 päeva, sest ajutise kaitse puhul on tegemist ootamatu ja suure arvu välismaalaste sisserändega ning olenevalt nende õiguslikust staatusest ja muudest olulistest asjaoludest, sealhulgas Euroopa Liidu Nõukogu ja VV otsuse tegemise ajast ja EK suunistest nõukogu otsuse rakendamise kohta, võib vaja minna rohkem aega, et

koostada sisserännanud ajutise kaitse saajatele nende õigusi ja kohustusi tutvustavat materjali ja seda tõlkida ning leida kiiresti teabe tutvustamise vahendid. Praegu rakendatava ajutise kaitse sihtrühma kuuluvad valdavalt urkaina ja vene keelt kõnelevad välismaalased. Seetõttu ei nõudnud teabe tõlkimine palju aega, kuid välismaalaste väga suure arvu ja digilahenduste kasutamise harjumuse tõttu valiti teabe efektiivseks edastamiseks kriisiabi telefon ning kriisiabi veebileht.

Lõikega 3 sätestatakse ajutise kaitse saajast elamisloa taotleja kohustuste loetelu. **Punktiga 1** on sätestatud üldine väärtusnorm, mille kohaselt on ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri. Nimetatud väärtusnormis markeeritakse, et sarnaselt teistele Eestis tähtajalise elamisloa alusel elavatele välismaalastele kehtib ka ajutise kaitse saajatele kohustus täita Eesti õigusakte.

Täiendavalt on **punktidega 2–5** esitatud loetelu kohustustest, mis on seotud ajutise kaitse saajale elamisloa andmisega. Loetelu kohaselt peab ajutise kaitse saaja esitama PPA määratud tähtajaks kõik andmed ja enda valduses olevad dokumendid ning muud tõendid, millel on tähtsust ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse menetlemisel; aitama kaasa isiku tuvastamiseks ja kontrollimiseks vajalike andmete kogumisele; võimaldama vajaduse korral asjade ja isiku läbivaatust ning vajaduse korral asjade ja dokumentide, sealhulgas isikut tõendava dokumendi, hoiule võtmist. Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkti g kohaselt on elamisluba liikmesriigi asutuste poolt selle liikmesriigi õigusaktides sätestatud vormis välja antud mis tahes luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul elada selle territooriumil. Sama direktiivi artikli 8 lõike 1 kohaselt tuleb võtta vajalikud meetmed, et anda ajutist kaitset saavatele isikutele kogu kaitse tähtajaks elamisloa. Selleks antakse välja dokumendid või muud samaväärsed tõendid. Eestis antakse elamisloa saajale elamisloakaart, mistõttu on vajalik sätestada, et ajutise kaitse saajal tuleb esitada elamisloa ja elamisloa kaardi taotlus koos sellega seotud muude andmetega. Täpsemad andmed ja kord sätestatakse vastavas siseministri määruses ning andmekogu põhimääruses.

Välismaalane on kohustatud lubama kontrollida tervises seisundit rahvastiku tervise kaitsega seotud kaalutlustel. Sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlejatele kehtestatakse ka ajutise kaitse saajatele, keda samuti majutatakse vajaduse korral majutuskeskustes või muudes majutamiseks kohandatud kollektiivse elamise kohtades, kohustus lubada kontrollida tervises seisundit, et tagada välismaalaste heaolu ja kaitsta Eesti elanike tervist.

§ 82. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja esindamine elamisloa taotlemise menetluses

Lõike 2 kohaselt kohaldatakse alaealise ja saatjata alaealise ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja esindamisele alaealise ja saatjata alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja esindamise kohta sätestatud ning **lõike 1** kohaselt on välismaalasel õigus kasutada ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise menetluses esindajat, välja arvatud seletuste andmisel ja muus menetlustoimingus, mida selle olemuse tõttu tuleb teha isiklikult. Nimetatu sätestamine on vajalik võrdse kohtlemise ja õigusselguse tagamiseks.

§ 83. Ajutise kaitse saaja materiaalsed vastuvõtutingimused ja rahaline toetus

Paragrahviga 83 luuakse direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) rakendumise korral sarnased vastuvõtutingimused, mida kohaldatakse massilisest sisserändest põhjustatud hädalukorrale. Massilise sisserände kontekstis on taotlejate arv prognoosimatu. Seega tagatakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale tema Eestis viibimisel vähemalt majutus,

toitlustamine, vajaduse korral varustamine esmavajalike riie- ja tarbeesemete ning isikliku hügieeni vahenditega ning alaealistele taotlejatele on tagatud juurdepääs haridusele vastavalt käesolevas seaduses sätestatule. Regulatsioon on kooskõlas põhimõttega, et taotlejale on tagatud vajaduspõhised baasvajadused ning miinimumtingimused. Sõltuvalt majutuskeskuse infrastruktuurist on vastavalt seadusele vastuvõtutingimuse korraldajal õigus teatud teenused asendada rahalise toega või kombineeritud lahendusega. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejate majutuskeskuses kehtivad seaduses sätestatud sisekorrad ning põhimõtted seoses kulude hüvitamise nõudega, kui isikul on piisavad rahalised vahendid.

§ 84. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja viibimine kindlaks määratud kohas

Paragrahviga 84 ühtlustatakse ajutise kaitse saaja, kes taotleb sellel alusel elamisluba, majutusega seotud õigused ja kohustused rahvusvahelise kaitse taotlejatega. Seetõttu sätestatakse sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlejatele **lõike 1** kohaselt, et ajutise kaitse saaja on elamisloa taotlemise ajal kohustatud elama majutuskohas, mille PPA on talle määranud.

Lõigete 2 ja 3 kohaselt võib ka ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja väljaspool majutuskohta elada PPA kirjalikul loal, kui ajutise kaitse taotleja majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav isik või ajutise kaitse saajal on piisavalt rahalisi vahendeid, et tagada enda majutamine ja ülalpidamine. PPA hindab loa andmisel käesolevas seaduses sätestatud liikumisvabaduse piirangu kohaldamise vajalikkust ja teavitab loa andmisest materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajat.

Lõike 4 kohaselt võtab PPA ajutist kaitset saavalt elamisloa taotlejalt väljaspool majutuskohta elamise loa ära, kui loa andmise aluseks olevad asjaolud on ära langenud, ning **lõike 4** kohaselt on sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlejale ka ajutise kaitse saaja kohustatud majutuskohas elamisel järgima rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda.

4. jagu „Ajutise kaitse saaja perekonna taasühendamine, ajutise kaitse saaja üleviimine teise riiki ning tagasivõtmine“

§ 85. Ajutise kaitse saaja perekonnaliige ja perekonna taasühendamine

Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 15 lõike 1 alusel loetakse ajutise kaitse saaja perekonnaliikmeks abikaasa või temaga püsisuhtes elav vabaabielupartner, kui asjaomase liikmesriigi õigusaktide või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare välismaalastega seonduva õiguse alusel võrdväärselt abielus paaridega; kutsuja või tema abikaasa vallalised alaealised lapsed, olenemata sellest, kas nad on sündinud abielust või väljaspool abielu või nad on adopteeritud, ning teised lähisugulased, kes elasid perekonna koosseisus kuni massilise sissevoolu põhjustanud sündmusteni ja olid sel ajal täielikult või osaliselt kutsujast sõltuvad. Kuna rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja perekonna käsitlus on võrreldes 2001. aastal ajutise kaitse direktiivis sätestatuga täpsustunud, siis tuleb ka ajutise kaitse saaja puhul kohaldada samasugust perekonna määratlust, et tagada võrreldavas olukorras olevate välismaalaste võrdne kohtlemine ja vähendada PPA töökoormust. Seetõttu sätestatakse **eelnõu § 85 lõikega 1**, et ajutise kaitse saaja perekonnaliikmeks on **eelnõu § 6 lõikes 1** nimetatud isik ja lähisugulane, kes elas päritoluriigis temaga koos ja oli temast sõltuv.

Tulenevalt direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 15 lõikest 2 otsustab PPA **lõikega 2 sätestatu** kohaselt massilise sisserände olukorras lahku sattunud perekonnaliikmete ühendamise ja arvestab, et

- 1) kui perekonnaliikmed saavad ajutist kaitset erinevates EL-i liikmesriikides, arvestatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud perekonnaliikmete taasühendamisel nende perekonnaliikmete tahet;
- 2) kui perekonnaliikmed saavad ajutist kaitset erinevates EL-i liikmesriikides, võidakse perekonnaliikmete taasühendamine otsustada iga üksikjuhtumi asjaolude alusel;
- 3) kui välismaalane saab ajutist kaitset Eestis ning perekonnaliige ei viibi Eestis, võimaldatakse nendel taasühineda Eestis;
- 4) kui välismaalane saab ajutist kaitset Eestis ning käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 nimetatud perekonnaliige ei viibi Eestis, võidakse nad taasühendada Eestis, võttes arvesse iga üksikjuhtumi asjaolusid.

Eelkõige arvestatakse **lõike 3** kohaselt perekondade taasühendamisel lapse õigusi ja parimaid huve. **Lõikega 4** sätestatakse perekonna taasühinemisest keelduva otsuse peale kaebuse esitamise tähtaeg. Selle kohaselt võib perekondade taasühendamisest keeldumise otsuse peale 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule. Nimetatud otsust ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 29, mis näeb ette õiguse otsus asjaomases liikmesriigis vaidlustada, kui liikmesriik ei võimalda ajutist kaitset või perekonnaga taasühinemist.

§ 86. Ajutise kaitse saaja üleviimine teise riiki

Ajutise kaitse saajaid viiakse ühest liikmesriigist teise nende perekonna taasühendamise eesmärgil. Lõigetega 1 ja 2 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 15 lõige 5, mille kohaselt otsustavad asjaomased liikmesriigid direktiivi artikleid 25 ja 26 arvesse võttes, millises liikmesriigis taasühendamine aset leiab. Vajalik on üle võtta ka sama direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõige 3, mis sätestab, et vajaduse korral teevad liikmesriigid ajutise kaitse eesmärgil nende territooriumile vastu võetavatele isikutele kättesaadavaks kõik abinõud vajalike viisade, sealhulgas transiidiviisade saamiseks. Olukorra kiireloomulisuse tõttu tuleb vorminõudeid vähendada miinimumini. Viisad peaksid olema tasuta või minimaalse hinnaga. Sama direktiivi artikli 26 lõike 5 alusel tuleb ajutist kaitset saavate isikute üleviimisel ühest liikmesriigist teise kasutada reisiluba, mis vastab I lisas esitatud näidisele. Kuna tegemist on 2001. aastal kehtestatud õigusaktiga, siis on isikut tõendavatele ja reisidokumentidele kehtestatud nõuded 2025. aastaks oluliselt muutunud. Kõikidele ajutise kaitse saajatele väljastatakse EL-i ühtsetele standardite vastavad elamisloakaardid. Seetõttu reisiluba kasutusele ei võeta.

Lõikega 1 sätestatakse, et kui ajutist kaitset saav isik nõustub tema üleviimisega teise EL-i liikmesriiki perekonna taasühendamise eesmärgil, tehakse tema üleviimiseks selle liikmesriigiga koostööd ning väljastatakse vajaduse korral dokumendid selleks, et isik teise riiki üle viia. Näiteks kui Euroopa Liidus 04.03.2022 esimest korda direktiivi 2001/55/ EÜ (ajutise kaitse kohta) rakendati ja Eestisse oli saabunud erakordselt suur arv ajutise kaitse saajaid, siis sama aasta lõpus langetati poliitiline otsus abistada Soome edasi liikumisel neid ajutise kaitse saajaid, kes seda soovisid. 2023. aastal sõlmisid Eesti ja Soome ajutise kaitse saajate üleandmise rakenduskava, millega lepitati kokku täpne üleandmise ja vastuvõtmise protsess. Seega hõlmab lõikes 1 nimetatud koostöö kahe liikmesriigi suhtlust, et leppida kokku praktilistes asjaoludes, kuidas põgenemise tõttu eri riikidesse sattunud perekonnaliikmeid taas kokku viia. **Lõikega 2** sätestatakse, et taotlus viia ajutist kaitset saav isik üle teise EL-i liikmesriiki edastatakse teisele liikmesriigile ning sellest teavitatakse EK-d ja UNHCR-i. Kui teine liikmesriik edastab Eestile vastava taotluse, teavitab Eesti taotluse esitanud liikmesriiki oma võimalustest üleviidav vastu võtta.

Lõike 3 kohaselt ajutist kaitset saava isiku üleviimisel teise riiki tunnistatakse tema Eesti elamisluba kehtetuks juhul, kui teine liikmesriik on talle andnud ajutise kaitse. Sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 26 lõige 4, mis sätestab, et ühest liikmesriigist teise üleviimisel lõpeb lähteliikmesriigi elamisluba ning lõppevad lähteliikmesriigi ajutise kaitsega seotud kohustused asjaomaste isikute suhtes. Uus vastuvõttev liikmesriik annab kõnealustele isikutele ajutise kaitse.

§ 87. Ajutise kaitse saaja tagasivõtmine

Paragrahviga 87 sätestatakse, et kui Euroopa Liidu Nõukogu rakendusaktis või välislepingus ei ole sätestatud teisiti, on Eesti kohustatud tagasi võtma ajutise kaitse saaja, kellel on kehtiv Eesti väljaantud elamisluba ja kes viibib ebaseaduslikult teises EL-i liikmesriigis või kes on ebaseaduslikult sisenenud teise EL-i liikmesriiki. Sättega on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 11, mille kohaselt võtab liikmesriik tema territooriumil ajutist kaitset saava isiku tagasi, kui nimetatud isik jääb artiklis 5 viidatud nõukogu otsusega hõlmatud ajavahemiku jooksul teise liikmesriigi territooriumile või üritab sinna loata siseneda. Liikmesriigid võivad kahepoolse kokkuleppega otsustada seda artiklit mitte kohaldada. Ka Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsuse (EL) 2022/382 põhjenduspunktiga 15 fikseeriti avaldus, mille kohaselt leppisid liikmesriigid kokku, et nad ei kohalda direktiivi 2001/55/EÜ artiklit 11.

5. jagu „Ajutine kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlus“

§ 88. Ajutine kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlus

Juurdepääsu rahvusvahelise kaitse menetlusele ajutise kaitse puhul käsitletakse direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) peatükis IV. Artikli 17 lõike 1 kohaselt peab ajutist kaitset saavatel isikutel olema igal ajal võimalik esitada rahvusvahelise kaitse taotlus ning lõike 2 kohaselt viiakse nende rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamine, mille menetlemine ei ole ajutise kaitse tähtaja lõpuks lõppenud, lõpule pärast nimetatud tähtaja lõppu. Artikli 19 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid sätestada, et taotluste läbivaatamise ajal ei saa inimene olla samaaegselt ajutise kaitse saaja ja rahvusvahelise kaitse taotleja.

Sellest tulenevalt on **lõike 1** kohaselt ajutise kaitse saajal igal ajal õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus ajutise kaitse kehtivusaja jooksul. Samas lubab direktiiv liikmesriikidel riigisisestelt sätestada, et taotluste läbivaatamise ajal ei saa välismaalane olla samaaegselt rahvusvahelise kaitse taotleja ja ajutise kaitse saaja.

Eelnevast lähtudes ning selleks, et ei tekiks tühimikku ajutise kaitse kehtivusaja lõppemise ja rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes otsuse langetamise vahel, sätestatakse **lõikes 2**, et rahvusvahelise kaitse taotlus võetakse küll menetlusse, kuid selle menetlemine peatatakse. Rahvusvahelise kaitse taotluse menetlust jätkatakse kolm kuud enne ajutise kaitse kehtivusaja lõppemist välismaalase soovi alusel. Kui välismaalane ei soovi rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise jätkamist või kui välismaalane on Eestist lahkunud, siis rahvusvahelise kaitse menetlus lõpetatakse. Sättega välditakse muu hulgas olukorda, mil välismaalane on üheaegselt nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui ka ajutise kaitse saaja, kellele laienevad mõlemast staatusast tulenevad õigused ja kohustused. Üksnes mõjuval põhjusel võidakse rahvusvahelise kaitse taotlust menetleda ka ajutise kaitse kehtivusajal, nagu on sätestatud **lõikega 3**. Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkti a kohaselt on ajutine kaitse erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sissevoolu või eeldatava massilise sissevoolu korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sissevoolu menetleda, kahjustamata oma tulemuslikku toimimist kõnealuste

isikute ning teiste kaitset taotlevate isikute huvides. Seega on ajutise kaitse menetlus loodud eelkõige selleks, et vältida rahvusvahelise kaitse menetluse kohaldamist märkimisväärselt suure välismaalaste arvu tingimustes, mil Euroopa Liidu Nõukogu on nende inimeste kohese kaitsevajaduse juba oma rakendusotsusega tuvastanud ja liikmesriigi, kelle territooriumile nimetatud välismaalased saabuvad, ülesanne on ainult tuvastada, kas need välismaalased kuuluvad nõukogu rakendusotsusega määratud isikute ringi. Selleks et ajutise kaitse saaja esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust siiski sisuliselt edasi menetleda, peavad olema mõjuvad põhjused ning selline menetlus või sellised menetlused ei tohi seada ohtu rahvusvahelise kaitse süsteemi efektiivset toimimist. Eestis ei ole praktikas niisugust võimalust veel kasutatud. Teatud asjaoludel võib kirjeldatud erandlik ja mõjuv põhjus olla näiteks perekonna ühtsuse tagamine.

Ajutise kaitse kehtivusajal kohaldatakse **lõike 4** kohaselt üksnes käesolevas peatükis sätestatud, olenemata asjaolust, et ajutise kaitse saaja on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. Pärast ajutise kaitse lõppemist kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kohta sätestatud, kui välismaalane esitab või on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. PPA võtab **lõike 5** kohaselt menetlusse ja menetleb rahvusvahelise kaitse taotlust, mille on esitanud Eestis viibiv ajutise kaitse saaja.

6. jagu „Ajutise kaitse lõppemine ja tagasisaatmise peatamine“

§ 89. Ajutise kaitse lõppemine

Lõike 1 kohaselt lõpeb ajutine kaitse maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel või mis tahes ajal vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu otsusele. Juhul kui ajutise kaitse saaja viiakse üle teise EL-i liikmesriiki, lõpevad **lõike 2** kohaselt ajutise kaitsega seotud Eesti kohustused nimetatud välismaalase suhtes ning PPA tunnistab ajutise kaitse lõppedes **lõike 3** kohaselt välismaalase elamisloa kehtetuks.

Sättega on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 6 lõige 1, mille kohaselt ajutine kaitse lõpeb maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel või mis tahes ajal vastavalt nõukogu otsusele, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega EK ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta. Kui ajutise kaitse saaja elamisluba tunnistatakse kehtetuks, siis ITDS § 13 kohaselt tunnistatakse ka dokument kehtetuks, kui selle omamise alus on ära langenud. Dokumendi kasutaja peab kehtetu dokumendi tagastama ja selle väljastaja muudab kehtetuks tunnistatud dokumendi kasutuskõlbmatuks.

§ 90. Välismaalase Eestis viibimine pärast ajutise kaitse lõppemist

Direktiivi 2001/55/EÜ artikliga 20 sätestatakse, et pärast ajutise kaitse lõppemist kohaldatakse liikmesriikides kaitse ja välismaalastega seotud õigust, ilma et see piiraks direktiivi artiklite 21, 22 ja 23 kohaldamist. Sellest tulenevalt sätestatakse **lõikega 1**, et ajutise kaitse lõppedes on ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme Eestis viibimine seaduslik rahvusvahelise kaitse taotluse või VMS-is sätestatud korras esitatud elamisloa taotluse läbivaatamise ajal, ning **lõikega 2**, et nimetatud elamisloa taotlus tuleb esitada hiljemalt kolm kuud enne käesoleva seaduse ajutise kaitse alusel antud elamisloa kehtivusaja lõppemist. Nimetatud tähtaja valimisel on lähtutud sidususe tagamise põhimõttest teiste elamislubade menetlustähtaegadega.

Lõike 3 kohaselt on pärast ajutise kaitse lõppemist ja elamisloa kehtetuks tunnistamist välismaalane kohustatud Eestist lahkuma, kui välismaalane ei ole esitanud elamisloa taotlust või rahvusvahelise kaitse taotlust või ei esine VSS-is sätestatud alusel ja korras

lahkumisettekirjutuse tähtaja pikendamise alust. Lõikega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 21 lõige 1, mille kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid vabatahtliku tagasipöördumise võimaldamiseks ajutist kaitset saavatele isikutele või isikutele, kelle suhtes ajutine kaitse on lõppenud. Liikmesriigid tagavad, et ajutist kaitset saavate isikute vabatahtlikku tagasipöördumist reguleerivad säted soodustaksid nende inimväärikust austavat tagasipöördumist. Liikmesriigid tagavad, et nimetatud isikute tagasipöördumise otsus tehakse kõiki asjaolusid teades. Liikmesriigid võivad ette näha ka tutvumisvisiite.

6. peatükk „RAHVUSVAHELISE KAITSE JA AJUTISE KAITSE ALUSEL ELAMISLOA SAANUD VÄLISMAALASE SOTSIAALSED ÕIGUSED JA KOHUSTUSED“

Sotsiaalsete õiguste ja kohustustena tuleb mõista rahvusvahelise kaitse saaja ja ajutise kaitse saaja vastuvõtmisega seotud õigusi ja kohustusi, seega selliseid valdkondi nagu majutus, toit ja vesi, haridus, tervishoid ja töötamine ning seotud teenuseid. Näiteks eelnõu §-ga 81 sätestatakse täpsemalt, et kaitse saajal on Eestis elamise ajal õigus haridusele, töötamisele, sotsiaalkindlustushüvitistele, toimetulekutoetusele ning tervishoiu- ja tööturuteenustele samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti kodanikul.

Kuigi ajutine kaitse ei ole rahvusvahelise kaitse vorm, nimetatakse 6. peatükis nii ajutise kaitse saajaid kui ka rahvusvahelise kaitse saajaid teksti loetavuse huvides ühise nimetajaga *kaitse saajateks*.

§ 91. Vastuvõtmise korraldamine

Paragrahviga 91 luuakse vastuvõtu kord varem rahvusvahelise kaitse ja ajutise kaitse menetluse ajal majutuskeskuses või muus majutuskohas viibinud välismaalasele, kes on saanud Eestis elamisloa rahvusvahelise kaitse või ajutise kaitse vajaduse tõttu ning kes vajab tuge majutuskeskusest välja kolimiseks ja iseseisva elu alustamisel. Samuti sätestatakse rahvusvahelise kaitse saajale tõlketeenuse võimaldamine, mis toetab tema kohanemist ja iseseisva elu alustamist KOV-i üksuses.

Lõikega 1 sätestatakse, et kaitse saajal on õigus jätkuvalt viibida majutuskohas, kuni ta leiab endale iseseisva elukoha KOV-i üksuses, ning **lõikega 2** täpsustatakse, et kaitse saaja osaleb elukoha otsimisel ja SKA tagab talle elukoha otsimisel vajaliku toe. Toe pakkumisel ja elukoha valikul võetakse muu hulgas eelkõige arvesse inimese terviseseisundit ja sellest tulenevat tervishoiuteenuste vajadust, sugulaste ja lähedaste elukohta ning töötamise võimalusi. Elukohta otsitakse eelkõige vabalt üüriturult, kuna KOV-ide sotsiaalmajutusüksustes puuduvad piisavad elukohad ning kaitse taotlejate majutuskeskusest väljumise eesmärk on toetada inimese elu alustamist võimalikult tavapärasel keskkonnas ja püsiva väljavaatega. Kui inimesel tekivad hilisemates eluetappides raskused, siis korraldatakse talle tuge vastavalt KOV-i hinnangule ja ulatuses samadel alustel nagu teistele sama KOV-i elanikele, sealhulgas sotsiaalteenuste ja -toetuste kaudu. SKA toetus seisneb eelkõige kaitse saanu nõustamises, üürikuulutuste leidmise abistamises, kulude arvestamises, üürileandjaga suhtlemises jm praktilises abis uue elukoha leidmisel. Elukoha lõpliku valiku teeb kaitse saaja.

Lõikega 3 sätestatakse lõikes 1 nimetatud õigusele ajaline tähtaeg, mille jooksul peab SKA majutuskeskusest iseseisva elukoha leidmise tuge pakkuma ja majutuskeskuse elanik on kohustatud välja kolima. Selleks tähtjaks on neli kuud arvates elamisloa andmise päevast. Sellega kehtestatakse maksimaalne ajaline piirang peale elamisloa saamist majutuskeskuses elamise jätkamiseks. Lisaks tuleb siiski arvestada, et majutuskeskusest lahkumine peab toimuma esimesel objektiivselt mõistlikul võimalusel, et tagada kaitse saajale võimalikult kiire

iseseisva elu alustamine ja kaitse taotlejatele vajalikud majutuskohad. Tavapärane praktika näitab, et sobilik eluruum on üldjuhul võimalik nelja kuu jooksul leida. Kaitse saaja kohustus on teha koostööd eluaseme leidmisel ja kolimise ettevalmistamisel.

Lõikega 4 nimetatakse toimingud, mida SKA kaitse saaja abistamiseks vajaduse korral korraldab. Abi antakse seega eluaseme leidmisel, tõlketeenuse saamisel, õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel ning muude eluoluküsimuste lahendamisel ja teenustele suunamises. Samuti aidatakse tagada vajalike teenuste kättesaadavus. Enamik tegevusi ja tuge tagatakse kaitse saanule ajal, mil ta elab veel majutuskeskuses. Samas säilib kaitse saajal võimalus kuni kuue kuu jooksul alates majutuskeskusest lahkumise ajast saada personaalsetest vajadustest lähtuvat tuge. Näiteks nõustatakse vajaduse korral kaitse saajat talle vajalike teenuste taotlemisel ja saamisel ning ametiasutustega suhtlemisel. Kui kaitse saaja kolib KOV-i territooriumile, teavitatakse vajaduse korral KOV-i üksust, kui kaitse saaja sellega nõus on.

Tõlketeenus hõlmab nii suulist kui ka kirjalikku tõlget. Kaitse saaja ei saa ise valida tõlki ega tellida teenust omal algatusel. Selleks peab esitama taotluse SKA-le või tema halduslepingu partnerile. Taotluse võib kaitse saaja eest esitada ka ametiasutus, näiteks KOV, tervishoiuteenuse osutaja, haridusasutus, hoolekandetasust vms. Tõlketeenust saab kasutada seoses kaitse saaja elu alustamise toetamisega. Kulu on põhjendatud juhul, kui see on vältimatu tema iseseisva elu alustamiseks ja kohanemiseks. SKA hindab tõlketeenuse taotluse põhjendatust individuaalselt. Kirjalike dokumentide tõlkimise senine praktika näitab, et Eestis elu alustamiseks võivad kaitse saanud isikud vajada abi järgmiste dokumentide tõlkimisel: tervise seisundi dokumendid, näiteks vaktsineerimispassid ja tervisetõendid; auto juhtimisõigusega seotud dokumendid ning laste haridusega seotud või kutsehariduse dokumendid ja diplomid. Kirjalike tõlgete puhul tuleb arvestada, et teatud asutused tagavad tõlketeenuse korraldatava menetluste raames, näiteks kohtud, PPA, Töötukassa, ENIC/NARIC Keskus ja teised. Samuti tuleb arvestada riikidevaheliste õigusabilepingutega, mis võivad sisaldada tingimusi ja piiranguid teatud dokumentide tõlkimise või kasutamise osas. Seega tuleb muu hulgas hinnata, kas dokumentide tõlkimine kuulub kaitse saajale pakutava tõlketeenuse ulatusse või käib teenus muu meetme alla.

Lõikega 5 sätestatakse, et SKA sõlmib KOV-i üksusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu kaitse saaja vastuvõtmiseks ja talle lõikes 4 loetletud teenuste osutamiseks. Vähetõenäolisel juhul, kui erandlikel asjaoludel helduslepingu alusel rahvusvahelise kaitse taotlejate vastu võtmise ja sellega seotud teenuste osutaja ootamatult teenuse osutamise lõpetab, näiteks seetõttu, et eraõiguslik juriidiline isik lõpetab tegevuse, siis vastutab majutuse ja sellega seonduvate teenuste korraldamise eest Sotsiaalkindlustusamet.

Lõikega 6 täpsustatakse lõikeid 4 ja 5 ning kehtestatakse, et kui kulud KOV-i üksusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule on tekkinud, siis kaetakse need riigieelarvest. Sellisteks kuludeks saavad olla rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluruumi ühekordselt sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulud esimese nelja kuu jooksul pärast kaitse saamist ja kaitse saajale võimaldatava tõlketeenuse kulu kuni kahe aasta vältel. Kulude hüvitamisel arvestatakse §-s 92 kehtestatud piirmäärasid. Kulude hüvitamisele on sätestatud ajaline piirang, mistõttu kaetakse kulud ainult sellisel juhul, kui kaitse saanu on üürilepingu sõlminud esimese nelja kuu jooksul pärast elamisloa saamist. Tõlketeenuse puhul on aeg piiratud kahe aastaga, arvestusega, et kaitse saajal on kohustus õppida eesti keelt ning hinnanguliselt omandatakse selle aja jooksul keeletase A2.

Lõikega 7 antakse KOV-i üksusele võimalus lõikes 6 määratletud ajalist raami muuta. SKA-l on võimalik pikendada perioodi halduslepingut partneri poolt põhjendatud taotluse esitamisel, näiteks olukorras, kus kaitse saanu on näidanud üles igakülgset aktiivsust elukoha leidmiseks,

kuid takistuseks võivad osutuda üürileandjate valmisolek minna lepingulisse suhtesse jms asjaolud, mida kaitse saanu ei ole ise põhjendanud. Tõlketeenuse pakkumise pikendamise puhul on oluline arvestada, et kaitse saaja on osalenud keeleõppes või tal on mitteosalemiseks mõjuv põhjus, näiteks terviseprobleemid. Sellisel juhul on tõlketeenuse kasutajaks KOV, kes saab tõlketeenust tellida SKA vahendusel. Põhjendatud taotlus tuleb esitada kulude katmise perioodi kehtivuse ajal. Kahe aasta pikkust tõlketeenuse kasutamise perioodi tuleb käsitleda piisava ajavahemikuna, mille jooksul kaitse saaja jõuab üldjuhul KOV-i vaatevälja ja mille jooksul saab tuvastada tema vajaduse tõlketeenuse osutamise jätkamiseks. Kulude perioodi pikendamise vajadus peab olema põhjendatud. Pikendamistaotlusi, mis esitatakse pärast õigustatuse perioodi lõppu, ei menetleta ega rahuldata, kui tegemist ei ole kaitse saanutega, kes pärast kaitse saamist on pikemat aega Eestist eemal viibinud, ning keele mitteoskamine raskendab avalike teenuste tagamist.

Lõikega 8 sätestatakse, et kaitse saaja, kes keeldub elama asumisest majutuskeskuse leitud uude elukohta ja kellel puuduvad selleks mõjuvad põhjused, on kohustatud ise endale uue elukoha leidma ning kandma sellega seonduvad kulud. Mõjuvad põhjused võivad olla näiteks pikk vahemaa lähedastega ja pakutavate teenuste kaugus asukohast. Isikule võimaldatakse siiski kuni kahekuuline viibimine majutuskeskuses alates keeldumise kirjaliku fikseerimise päevast, kuid eeldusel, et ta tegeleb aktiivselt endale sobiva elukoha otsimisega. Kui kaitse saanu ei leia endale kahe kuu jooksul elukohta, siis on majutuskeskuse teenuseosutajal õigus lugeda teenuse pakkumine lõppenuks ja isik on kohustatud majutuskeskusest lahkuma.

Lõikega 9 sätestatakse, et piisava sissetuleku, see tähendab rahaliste vahendite olemasolu korral on kaitse saanul kohustus saadud toetused hüvitada kas täies ulatuses või proportsionaalselt. Piisavateks rahalisteks vahenditeks tuleb lugeda eelkõige töötasu, ettevõtlustulu, rahalisi hüvitisi, pensioni, välisriigist saadavat ülalpidamist, pereliikmete regulaarseid rahalisi ülekandeid ning isiku käsutuses olevaid rahalisi sääste, mis ületavad lühiajalise toimetuleku tagamiseks vajaliku määra.

§ 92. Kaitse saaja KOV-i üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrad

Paragrahviga 92 täpsustatakse KOV-i üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrasid. Punktides 1 ja 2 toodud määrad toetuvad senisele kehtivale praktikale, mistõttu teenuste kulude katmisel KOV-i üksusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule lähtutakse eluruumi ühekordselt sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulu korral kuni 6 toimetulekupiiri määra leibkonna kohta ja tõlketeenuse kulu korral kuni 8 toimetulekupiiri määra inimese kohta või kuni 16 toimetulekupiiri määra leibkonna kohta.

Ülalkirjeldatud toetuse määrad on seotud toimetulekupiiriga. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Praegu on toimetulekupiir 200 eurot kuus. Seega on eluruumi üürikulude puhul toetuse suurus kuni $6 \times 200 = 1200$ eurot. Vastavalt 2026. aasta riigieelarve seaduses sätestatule on toimetulekupiir 2020 eurot. Seega on ühekordne toetus üürikulu puhul kuni $6 \times 220 = 1320$ eurot. Määra arvestuse aluseks on üürituru võimalused. Eluruumi üürilepingu sõlmimisel tuleb arvestada, et tegemist on ühekordse toetusega. Olenevalt kohaliku omavalitsuse üksusest, kuhu rahvusvaheise kaitse ja elamisloa saaja, kellel on keelatud menetluse ajal töötada, elama asub, võib olla eluruumi leidmine suur katsumus. Näiteks võib tunduda, et Tallinna üüriturult on sellise hinnaga eluruumi leidmine keerulisem, kuid võttes arvesse, et edaspidine üürikulu katmine on kaitse saanud välismaalase enda kohustus, siis on oluline, et keskusest kolitakse välja sellisele pinnale, mida kaitse saanu on suuteline realselt ka endale lubama, sealhulgas vajaduse korral kasutades selleks elukohajärgse KOV-i vajaduspõhist tuge. Antud määrad on olnud seni kasutusel rahvusvahelise

kaitse taotlejate majutuskeskuses ning täiendavalt kohaldati erimeetmena alates 2022. aastast kuni 30.09.2025 ka Ukraina sõjapõgenike suhtes, kes viibisid väljaspool majutuskeskust elamisloa taotlemise menetluse ajal. Kaitse saanutele on antud määradele toetudes eluruumid leitud üle Eesti, sealhulgas Tallinnas. Seega on määr piisav.

Tõlketeenuse puhul on ühe inimese arvestuse aluseks kulu kuni kaheksa toimetulekupiiri, seega 2025. aastal 8×200 eurot = 1600 eurot ning leibkonna osas kuni 16 toimetulekupiiri ehk $16 \times 200 = 3200$ eurot, sõltumata leibkonna liikmete arvust. Vastavalt eelnõu § 91 lõikele 6 laieneb tõlketeenuse kuluperiood kahele aastale. Määrä sätestamisel on arvestatud asjaolu, et kaitse saajate seas võib olla kõrgendatud abivajadusega inimesi, kellel on näiteks regulaarne KOV-i sotsiaalvaldkonna või tervishoiuteenuse osutaja teenuste vajadus. Senise praktika põhjal on antud määrad tõlketeenusteks piisavad. Oluline on, et kaetud ei ole mitte igasugune tõlkevajadus, vaid ainult selline tõlke vajadus, mis on näiteks seotud arstiabi saamisega, ametiasutustega suhtlemisega, ja kui see on vältimatult vajalik iseseisva elu alustamiseks Eestis.

§ 93. Kaitse saaja kohustused

Paragrahviga 93 säilitatakse terviklikkuse huvides praegu kehtiv üldine väärtusnorm, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse ja ajutise kaitse saaja kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri. Selline kohustus on kõikidel välismaalastel viibimise õiguslikust alusest sõltumata.

§ 94. Kaitse saaja sotsiaalsed õigused

Sarnaselt §-ga 93 sätestatakse terviklikkuse huvides eelnõu §-ga 94 üldine võrdse kohtlemise kohustus sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel.

Võrdse kohtlemise kohustus tuleneb määrusest (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta), millega soovitakse eelkõige tagada rahvusvahelise kaitse saajate ja nendega kaasas olevate pereliikmete inimväärikuse ja varjupaigaõiguse täielik austamine ning edendada inimväärikust, era- ja perekonnaelu austamist, väljendus- ja teabevabadust, õigust haridusele, kutsevabadust ja õigust teha tööd, ettevõtlusvabadust, varjupaigaõigust, kaitset tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral, võrdsust seaduse ees, diskrimineerimiskeeldu, lapse õigusi ning sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja tervishoiuga seotud õigusi käsitlevate põhiõiguste harta sätete kohaldamist. Seepärast tuleks neid sätteid vastavalt rakendada. Muu hulgas on nimetatud määruse rakendamisel Eesti seotud kohaldamisalasse kuuluvate isikute kohtlemisel kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelise õiguse aktidest, millega Eesti on ühinenud, sealhulgas eeskätt nendest, millega keelustatakse diskrimineerimine. Sealhulgas sätestab sama määruse artikkel 28, et rahvusvahelise kaitse saajaid koheldakse juurdepääsul tööturule võrdväärselt Eesti kodanikega. Sama on sätestatud artikli 29 alusel haridusele ligipääsul, artikli 30 alusel kutsekvalifikatsiooni tunnustamise osas ning artikli 31 alusel sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi valdkonnas.

Seega on §-s 94 loetletud sotsiaalsed õigused, mille andmisel tuleb kaitse saajaid kohelda võrdselt Eesti kodanikega. Sotsiaalsed õigused hõlmavad sotsiaalkindlustushüvitisi, toimetulekut tagavat sotsiaalabi ehk toimetulekutoetust, tervishoidu, haridust ja tööturгу. Kaitse saajatele on väljastatud Eestis tähtajaline elamisluba ja nad on kantud Eesti rahvastikuregistrisse. Ligipääs sotsiaalsetele õigustele on eriseadustes tagatud Eesti elanikele ega sõltu sellest, mis alustel on inimesele elamisluba väljastatud.

Sotsiaalkindlustushüvitiste andmisel hõlmab võrdse kohtlemise kohustus neid hüvitiste skeeme, mis on määruse 883/2004/EÜ¹⁰⁰ kohaldamisalas. Eesti kontekstis tähendab see hüvitisi, mis on reguleeritud järgnevate seadustega: ravikindlustusseadus, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, perehüvitiste seadus, töövõimetoetuse seadus, riikliku pensionikindlustuse seadus ja töötuskindlustusseadus.

7. peatükk „KOHANEMISPROGRAMM“

Peatükiga 7 võetakse muu hulgas üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 18 esimene lõik. Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta), sealhulgas artikli 35 kohaselt on oluline, et vastuvõetud inimesed integreeruvad vastuvõtvasse ühiskonda. Muu hulgas peab ka ümberasustatud ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõetud inimestel olema samasugune ligipääs integratsioonimeetmetele nagu rahvusvahelise kaitse saajatel. Selleks et rahvusvahelise kaitse saajad saaksid samas määruses sätestatud õigusi ja hüvesid tulemuslikult kasutada, tuleb muu hulgas arvestada neile omaseid integratsioonivajadusi ja -probleeme ning lihtsustada nende juurdepääsu integratsiooniga seotud õigustele, eeskätt tööhõivega seotud koolitusvõimalustele ja kutsekoolitusele. Selleks et hõlbustada rahvusvahelise kaitse saajate ühiskonda integreerimist, peab neil olema riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil liikmesriigi määratud tingimustel juurdepääs integratsioonimeetmetele. Liikmesriigid peavad kaaluma võimalust säilitada rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääs keelekursustele, kui neil oli taotlejana selline võimalus. Pädevad asutused ei kohalda rahvusvahelise kaitse saaja suhtes karistusi, kui ta ei saa osaleda integratsioonimeetmetes temast sõltumatute asjaolude tõttu.

Liikmesriigid saavad nõuda integratsioonimeetmetes osalemist, kui need meetmed on kergesti ligipääsetavad, kättesaadavad ja tasuta. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 18 kohaselt tagavad liikmesriigid taotlejatele juurdepääsu keelekursustele, kodanikuõpetuse kursustele või kutsekoolitusele, mida need liikmesriigid peavad asjakohaseks, et suurendada taotlejate võimet iseseisvalt toime tulla, pädevate asutustega suhelda või tööd leida, või, olenevalt oma riiklikust süsteemist, hõlbustavad liikmesriigid juurdepääsu sellistele kursustele sõltumata sellest, kas taotlejatel on artikli 17 kohane pääs tööturule. Liikmesriigid võivad piisavaid vahendeid omavate taotlejatelt nõuda ka osutatud koolituse kulude osalist või täielikku katmist. Sama direktiivi kohaselt on muu hulgas sätestatud, et kui taotleja viibib mõnes muus liikmesriigis kui selles, kus ta on määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kohaselt kohustatud viibima, ei pea taotlejal olema õigust materiaalsetele vastuvõtutingimustele, õigust pääseda tööturule, käia keelekursustel ega saada kutseõpet alates hetkest, kui taotlejale on teada antud otsusest anda ta vastutavale liikmesriigile üle. Välja arvatud juhul, kui selle kohta on tehtud eraldi otsus, tuleks üleandmisotsuses sätestada, et asjaomased vastuvõtutingimused on tunnistatud kehtetuks.

§ 95. Kohanemisprogrammi eesmärk

Sätestatakse, et kohanemisprogrammi eesmärk on toetada uussisserändajate rändeprotsessi ja kohanemist ning eesti keele omandamist. Kogu kohanemisprogrammi regulatsiooni eesmärk on rakendada eespool kajastatud Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusakte ja laiendada kohanemisprogrammi sihtrühma rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Järgnevate §-dega täpsustatakse kohanemisprogrammi sihtrühmi, korraldamist ja kohanemisprogrammis osalemise tingimusi. Samuti koondatakse kohanemisprogrammi käsitlev regulatsioon ühte peatükki, et tagada õigusselgus ja süsteemsus.

§ 96. Kohanemisprogrammi korraldamine

¹⁰⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004, sotsiaalkindlustussüsteemide koostööstamise kohta (EMP-s ja Šveitsis kohaldatav tekst). – [ELT L 166, 30.4.2004, lk. 1–123](#).

Lõikega 1 sätestatakse, et riik korraldab kohanemisprogrammi erineva keele- ja kultuuritaustaga inimeste Eestis ja eesti kultuuriruumis lõimumist, sealhulgas kohanemist toetavate tegevuste elluviimiseks ja keeleõppe toetamiseks loodud sihtasutuste kaudu, mille asutajaõigusi teostab Kultuuriministeerium.

Nimetatud sihtasutus on 1998. aastal asutatud Integratsiooni Sihtasutus ehk INSA¹⁰¹, mille eesmärk põhikirja alusel on erineva keele- ja kultuuritaustaga inimeste Eestis ja eesti kultuuriruumis lõimumist, sealhulgas kohanemist toetavate tegevuste elluviimine ning Eestisse tagasipöördumise ning Eesti eluga (taas)kohanemise toetamine. Oma põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks INSA muu hulgas kogub, vahendab, avaldab ja levitab lõimumis-, sealhulgas kohanemisvaldkonna teavet, töötab välja lõimumis-, sealhulgas kohanemisalaseid projekte ning viib need ellu, abistab ja nõustab lõimumis-, sealhulgas kohanemistegevuste elluviimisega seotud asutusi programmide ja projektide ettevalmistamisel ning rakendamisel ning koordineerib ja rakendab ministeeriumite kinnitatud programme. INSA on kohanemise ja lõimumise valdkonna kompetentsikeskus, mille laiem eesmärk on lõimunud ja sidus ühiskond – kõik Eesti inimesed, sõltumata emakeelest ja kultuuritaustast, peavad üksteisest lugu, tunnevad ühtekuuluvustunnet, suhtlevad omavahel, moodustavad sotsiaalseid võrgustikke, teevad koostööd ja saavutavad ühiseid eesmärke. Lõimunud ja sidusa ühiskonna alus on Eesti identiteet ning eesti keel ja kultuur, samas on selle kindlaks osaks ka kõik teised keeled, kultuurid ja rahvused.

Kohanemisprogrammi rakendamine eeldab eri teenuste, sealhulgas keeleõppe, teemamoodulite läbiviimise ja tugiteenuste, operatiivset ja paindlikku korraldamist. Sellise korralduse eesmärk on tagada kohanemisprogrammi tulemuslik ja kuluefektiivne toimimine ning võimaldada paindlikku reageerimist sihtrühma vajaduste ja koolitusmahu muutustele.

Lõikega 2 sätestatakse, et kaitse taotlejatele või saajatele ei korraldata kohanemisprogrammi tegevusi, kui see ei ole massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras objektiivse takistuse tõttu võimalik. Nimetatud sättega luuakse kooskõla eelnõu paragrahvi 73, kus käsitletakse erisusi massilise sisserände olukorras, eelkõige §-ga 59, millega on sätestatud loetelu minimaalsetest taotleja õigustest ja materiaalistest vastuvõtutingimustest hädaolukorras ning kus ei ole märgitud kohanemisprogrammi. Nimetatud valiku tegemisel on arvestatud asjaoluga, et ootamatu massilise sisserände olukorras ei pruugi olla võimalik kohanemisprogrammi pakkuda ja riigile nimetatud olukorras sellist kohustust seetõttu ka ei panda. Regulatsiooni eesmärk on tagada paindlikkus olukorras, kus riik seisab silmitsi massilise sisserändega, mis ületab olemasoleva haldusvõimekuse ja ressursside piiri. Objektiivne takistus tähendab olukorda, kus pole võimalik tagada koolituste ja teenuste pakkumist piisaval tasemel, mahus või kvaliteedis, näiteks teenusepakujate vähesuse või muu hädaolukorrast tuleneva piirangu tõttu. Säte võimaldab vältida olukorda, kus riik oleks õiguslikult kohustatud pakkuma teenust, mille pakkumine on tegelikkuses ajutiselt võimatu, ning tagab seeläbi õigusselguse ja realistliku lähenemise kriisiolukordades. **Lõikega 3** antakse Kultuuriministeeriumile volitus kehtestada määrusega välismaalase kohanemisprogrammi, kohanemisprogrammis osalemisse suunamise ning selles osalemise tingimused ja kord.

§ 97. Järelevalve

Kuna seadusega pannakse riigile kohustus kohanemisprogrammi korraldamiseks ning riik teeb seda sihtasutuse kaudu, on Kultuuriministeeriumile pandud pädevus nimetatud sihtasutuse üle järelevalve teostamiseks.

¹⁰¹ <https://www.integratsioon.ee/>.

§ 98. Välismaalase osalemine kohanemisprogrammis

Lõikega 1 sätestatakse kohanemisprogrammi suunamine uue sihtrühma korral.

Suunamise osas sätestatakse, et PPA suunab kohanemisprogrammis osalema sellise rahvusvahelise kaitse taotleja, kelle taotlust ei vaadata läbi rahvusvahelises piirimenetluses määrusega (EL) 2024/1348 sätestatud alusel ja korras, st taotleja, kellel on lubatud Eestisse siseneda ja siin viibida. Nimetatud sättega luuakse erisus üldisest korrast, mille kohaselt on kohanemisprogrammi suunaja Kultuuriministeerium. Erisus on vajalik seetõttu, et kohanemisprogrammi ei pakuta kõikidele taotlejatele, mistõttu ei ole otstarbekas kohaldada automaatset suunamist kõikidele taotluse esitanud välismaalastele. Sooviavaldust saades peab PPA esmalt sooviavalduse registreerima ja siis taotluse koos põhjendustega vastu võtma ning alles peale seda selgub, millisesse menetlusse taotluse läbivaatamine suunatakse (piirimenetlus, kiirendatud menetlus, tavamenetlus), sealhulgas milline on taotlejale määratud elukoht ning kas tema suhtes kohaldatakse liikumisvabaduse piirangut, kinnipidamise alternatiivi või kinnipidamist. Samuti on võimalik, et PPA lõpetab piirimenetluse 12 nädala lõppedes ning annab alles siis välismaalasele loa Eestisse siseneda ja Eestis viibida, millega kaasneb ka õigus ja kohustus osaleda kohanemisprogrammis. Seetõttu on otstarbekas, et esimese taotleja suunamise teeb PPA ning edasise suhtlemise välismaalasega kohanemisprogrammis osalemise asjus korraldab Kultuuriministeerium või Integratsiooni Sihtasutus. Seetõttu on **lõikes 3** täpsustatud, et Kultuuriministeeriumil on õigus välismaalast teavitada kohanemisprogrammis osalemise kohustusest. Nimetatud teavitamist kohaldatakse nii taotlejate kui ka saajate suhtes.

Kohanemisprogrammi pakkumine säilitatakse rahvusvahelise kaitse vajaduse alusel elamisloa saanud välismaalastele ja täpsustatakse praegu kehtivat korda nimetatud programmi suunamise osas. **Lõike 2** kohaselt suunab Kultuuriministeerium seega kohanemisprogrammis osalema need välismaalased, kellele on antud rahvusvaheline kaitse või ajutine kaitse ja elamisloa. Selguse mõttes on see käesolevas lõikes välja toodud, kuid nimetatud põhimõte on sätestatud VMS §-s 121¹ koos teiste sellele sihtrühmale kehtivate kohanemisprogrammi sätetega.

Kohanemisprogrammi **sihtrühma** on võrreldes praegu kehtiva korraga laiendatud. Lisaks rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajatele hõlmatakse kohanemisprogrammiga ka rahvusvahelise kaitse taotlejad, kelle suhtes ei kohaldata piirimenetlust. Rahvusvahelise kaitse taotlejate suunamine kohanemisprogrammi juba taotluse läbivaatamise ajal omab olulist ja positiivset mõju eelkõige Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale ning ka taotlejate sujuvale kohanemisele ja elamisloa saamise korral edasisele lõimumisele. Just võimalikult varane kohanemine on väga tähtis. Seda on järeldatud mitmetes UNHCR-i¹⁰², EUAA ja teistes vastavates analüüsides ning juhistes. UNHCR rõhutab, et selline vastuvõtu korraldus, mis toetab võimalikult varast iseseisvust, on kasulik nii vastu võtvale riigile kui ka välismaalasele. Varane kohanemise toetamine võimestab inimesi oma elu seadusekuulekal viisil üles ehitama, säilitab inimväärikuse ja vähendab nii majanduslikku kui ka psühhosotsiaalset haavatavust. Vastuvõtt peab olema korraldatud viisil, mis toetab rahvusvahelise kaitse saajate puhul edasist lõimumist. EUAA juhises¹⁰³ on loetletud meetmed, mida tuleks võtta taotleja integreerimisel ja tagasisaatmisel. EUAA selgitab juhises, et taotlejate elamine vastuvõtukeskuses on ajutine

¹⁰² UNHCR 2015. [UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection \(recast\).](#); UNHCR 2025, [Livelihoods and Economic Inclusion](#). UNHCR, [UNHCR's Integration Handbook for Resettled Refugees](#). UNHCR 2024, [2024 Policy brief Promoting Refugee Integration and Inclusion Empowering Municipalities Across Europe](#).

¹⁰³ EUAA 2024. [Guidance on Reception. Operational standards and indicators](#). Osa 12.

lahendus ning sotsiaaltöö üks eesmärke sellises asutuses on valmistada inimene ette vastuvõtukeskusest lahkumiseks ja iseseisvalt elama asumiseks, arvestades samal ajal välismaalase inimväärikust ja õigusi. Lõimumiseelsed meetmed võivad olla erinevad ning hõlmata keelekoolitust, kodanikuõpetust ja tööturule pääsemise koolitust sellistel teemadel nagu tähtaegadest kinnipidamine, tööle saamise menetluse reeglid, kohalik kultuur ja väärtushinnangud jms. Varase kohanemise kohta on liikmesriikides ka häid praktilisi näiteid.¹⁰⁴

Esimese kuue kuu jooksul pärast taotluse esitamise menetluse algust puudub taotlejatel töötamise õigus. Seetõttu on see periood eriti sobiv keeleõppe ja kohanemisprogrammi tegevustega sisustamiseks, suurendades taotlejate teadmisi Eesti ühiskonnast, väärtustest ja õiguskorrast.

Nagu eespool selgitatud, ei pakuta kohanemisprogrammi nendele taotlejatele, kelle taotluse menetlust korraldab PPA piirimenetluses, mis toimub piiripunktis või PPA kinnipidamiskeskuses ning kiirendatud korras. Nendele välismaalastele ei anta luba Eestisse siseneda ja Eestis viibida ning nende taotluse menetlus peab toimuma võimalikult kiiresti ja koos kohtuliku kontrolliga, mitte kauem kui 12 nädalat. Piirimenetlusse suunatakse selliste välismaalaste rahvusvahelise kaitse taotluste menetlus, kes suure tõenäosusega rahvusvahelist kaitset ei vaja ning peavad piirilt tagasi pöörduma. Sellest tulenevalt on rahvusvahelise kaitse piirimenetlusse suunatud välismaalaste viibimine Eesti territooriumil lühiajaline ning lõpeb eelduslikult kiire tagasisaatmisega. Kuna esineb objektiivsetele asjaoludele tuginev eeldus, et nimetatud kategooriasse kuuluvate inimeste puhul ei lõpe menetlus elamisloa saamisega, siis puudub vajadus ja otstarbekus nendele välismaalastele kohanemisprogrammis osalemist pakkuda, sest nimetatud programmi eesmärk on toetada Eestisse tähtajaliselt või püsivalt elama jäävate inimeste kohanemist ja lõimumist.

Rahvusvahelise kaitse saajate puhul on kohanemisprogrammis osalemine juba kohustusena kehtestatud ja toimiv. Taotlejate kaasamine võimaldab KUM-il pakkuda sujuvat ja järjepidevat üleminekut taotleja staatusest rahvusvahelise kaitse saaja staatusesse, tagades nii parema integreerumise. Varane kohanemine Eesti õigus- ja kultuuriruumiga on mõistlik ja vajalik ka juhul, kui taotleja elamisluba ei saa. Kuus kuud ja erandjuhtudel 21 kuud on piisavalt pikk aeg Eestis viibimiseks, sealhulgas ilma töötamise õigusega, mille kestel on vajalik toetada välismaalaste õiguskuulekat käitumist, et tagada avalik kord ja julgeolek. Kuigi taotlejate, nagu ka kaitse saajate suhtes ei kohaldata kohanemisprogrammi kohustusliku osalemise rikkumise korral otseseid sanktsioone, võimaldab selline käitumine järeldada, et tegemist on koostöö puudumisega, millel võivad koosmõjus teiste kaalukate asjaoludega olla ka tagajärjed taotluse suhtes otsuse tegemisel. Samuti on võimalik piiratud määral taotlejat rahaliselt mõjutades koostööle suunata näiteks toetuste ja teenuste vähendamise kaudu. Programmi varajane rakendamine võimaldab riigil varases staadiumis selgitada taotlejatele, millised väärtused, käitumisnormid ja kohustused on Eesti ühiskonnas olulised ning millised tagajärjed kaasnevad nende eiramisega. Selline lähenemine aitab kujundada vastutustundlikku ja lõimumisvalmidusega suhtumist juba taotluse menetlemise etapis, toetades seeläbi Eesti riigi sotsiaalset sidusust ja julgeolekut.

¹⁰⁴ Multi Kulti Collective, Bulgarian Council on Refugees and Migrants, UNHCR Bulgaria, 2022. [Manifesto on Refugee Integration in Bulgaria](#).

Iirimaa 2021. [A White Paper to End Direct Provision and to Establish a New International Protection Support Service](#); Saksamaa: Federal Office for Migration and Refugees, [Integration Courses for asylum applicants and persons whose deportation has been temporarily suspended](#); UNHCR 2024. [UNHCR Advancing Refugee Integration in Greece](#); Euroopa rändevõrgustik 2025. [Designing Migration Strategies](#).

Osalemise kohustusest teavitamine nii kaitse taotlejate kui ka saajate osas on **lõike 3** kohaselt KUM-i õigus. Sätte eesmärk on luua KUM-ile ja selle rakendusasutusele õiguslik alus teavitada välismaalasi kohanemisprogrammis osalemisest. Praegu see võimalus puudub. Programmis osalemise teavitus on pigem sisuline ja seotud kohanemisprogrammi korraldamisega, mis kuulub Kultuuriministeeriumi vastutusalasse. Seetõttu tehakse muudatus, mille kohaselt suunab elamisloa saanud välismaalasi kohanemisprogrammi Kultuuriministeerium, kes korraldab ka välismaalase täiendava teavitamise. See tagab kooskõla tegeliku rollijaotusega ning vähendab dubleerimist eri asutuste vahel. Nagu eespool selgitatud, kohaldatakse nimetatud teavitamise õigust nii kaitse taotlejate kui ka saajate suhtes.

Kohanemisprogramm kuulub KUM-i vastutusalasse. Õigeaegne ja kasutajasõbralik teavitamine toetab uussisserändajate osalusaktiivsust ning soodustab programmis osalemist. Kohanemisprogrammi eri moodulid, sealhulgas eesti keele kursused, ei ole aasta ringi kättesaadavad. Registreerimine avatakse portaalis „Settle in Estonia“ ainult teatud perioodidel, sõltuvalt partneri hankelepingu sõlmimisest ja teenusepakkuja valmisolekust kursuseid pakkuda. Eesti keele kursused algavad tavaliselt sügisel ja kevadel, mis ei pruugi kattuda automaatteavituste saatmise ajaga. Selle tulemusena saavad uussisserändajad teavitusi kursustest, mis ei ole suunamise hetkel avatud, mis tekitab segadust, vähendab teenuste kasutamist ning nõrgendab välismaalase motivatsiooni.

KUM-il ja selle rakendusasutusel INSA on muudatuse kohaselt õigus saata sihtrühmale täiendavaid e-kirju või automaatteavitusi portaalist „Settle in Estonia“, et teavitada kursuste registreerimise avamisest. Teavitamine toimub automaatselt ajal, mil kursused on registreerimiseks avatud, võimaldades sihtrühmal õigel ajal ja teadlikult registreeruda just neile sobivatele koolitustele. Selline korraldus suurendab koolitusrühmade täituvust, parandab eelarveliste vahendite kasutamise tõhusust ning toetab uussisserändajate rahulolu ja sujuvat kohanemist.

§ 99. Kohanemisprogrammi sisu

Lõike 1 kohaselt sätestatakse, et kohanemisprogramm rahvusvahelise kaitse taotlejale koosneb sisseelamise teemamoodulist ja eesti keele A1-taseme õppest. **Lõikega 2** sätestatakse, et kaitse saajate programm koosneb rahvusvahelise kaitse teemamoodulist ning eesti keele A1-, A2- ja B1-taseme õppest, ning **lõikega 3** sätestatakse, et kohanemisprogramm ajutise kaitse saajatele koosneb ajutise kaitse teemamoodulist ja eesti keele A1-taseme õppest.

Seega sätestatakse **lõigetega 1–3** kohanemisprogrammi struktuur ja sisu eri sihtrühmadele, arvestades nende õiguslikku staatust ja Eestis viibimise eeldatavat kestust. **Lõikes 1** märgitu kohaselt koosneb rahvusvahelise kaitse taotlejale pakutav kohanemisprogramm sisseelamise teemamoodulist ja eesti keele A1-taseme õppest. Rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul on programm üles ehitatud toetama kiiret kohanemist Eestis viibimise esimestel kuudel. Kuna taotluse menetlemise aeg on suhteliselt lühike, keskendub programm esmaste teadmiste andmisele vastuvõtva riigi toimimise, õiguste ja kohustuste kohta ning algtasemel keeleõppe võimaldamisele. See aitab kaasa esialgsele toimetulekule ja ühiskonda sisenemisele, sõltumata lõplikust otsusest rahvusvahelise kaitse kohta. **Lõike 2** kohaselt pakutav kohanemisprogramm rahvusvahelise kaitse saajatele on ulatuslikum, toetades nende pikaajalist lõimumist ja iseseisvat toimetulekut Eestis. **Lõike 3** kohaselt ajutise kaitse saajale pakutava kohanemisprogrammi puhul on arvestatud, et ajutise kaitse saajate viibimine on ajutise iseloomuga ning kaitse saajate arv on korraga suurem ja seetõttu on programm piiratud esmast keeleoskust võimaldava õppega. Sihtrühmadele kohandatud lähenemine tagab, et

kohanemisprogramm vastab nende erinevatele vajadustele ja toetab tulemuslikult nende kohanemist vastuvõtvast ühiskonnas.

Lõigetega 4 ja 5 reguleeritakse juhtumeid, mil välismaalast ei suunata kohanemisprogrammi eesti keele õppesse või mil tema osalemine keeleõppes ei ole vajalik.

Lõike 4 kohaselt ei pea kohanemisprogrammi keeleõppes osalema välismaalane, kes omandab Eestis eesti keeles põhi-, kesk- või kõrgharidust. Selline isik arendab oma keeleoskust loomuliku õppeprotsessi kaudu ja eraldi keeleõppe pakkumine kohanemisprogrammi raames ei ole põhjendatud.

Lõike 5 kohaselt puudub õigus osaleda samal tasemel kohanemisprogrammi keeleõppes välismaalasel, kes on juba läbinud riigieelarvest või välisvahenditest rahastatud kohustusliku taseme keeleõppe viimase viie aasta jooksul. Eesmärk on optimeerida kohanemisprogrammi ressurside kasutust ja vältida olukorda, kus keeleõppe läbivad korduvalt isikud, kes on juba saanud riigieelarvest või välisvahenditest rahastatud keeleõppe. Kui näiteks isik on läbinud tasuta keeleõppe Töötukassa kaudu, siis muudatuse kohaselt ei oleks isikul õigust osaleda keelekursusel uuesti programmi „Settle in Estonia“ raames. See säte tagab, et keeleõppe ressursid on suunatud neile, kes neid kõige rohkem vajavad. Eesmärk on vältida dubleerimist ning tagada avalike vahendite sihipärane ja tulemuslik kasutamine. Selle põhimõtte rakendamine eeldab, et keeleõppe läbimist ja tasemete omandamist kajastavad andmed on kättesaadavad ning nende põhjal on võimalik teha kontrollitavaid otsuseid. Seetõttu on oluline, et erinevate riiklike andmekogude (Eesti Hariduse Infosüsteem, Töötukassa jt), mis käsitlevad uussisserändajate keeleõpet, ja portaali „Settle in Estonia“ vahel toimib turvaline andmevahetus. Nimetatud lähenemine toetab ka avaliku halduse põhimõtet „Edasta andmed ühe korra“, vähendades uussisserändajate halduskoormust ja lihtsustades nende kohanemist Eestis. Inimesel ei ole vaja esitada juba mõnes teises süsteemis olemasolevat infot, suurendades kasutajakogemuse usaldusväärsust ja tõhusust. Nimetatud sätted loovad selge ja läbipaistva aluse keeleõppest vabastamiseks või varasema keeleõppe arvestamiseks, toetades kohanemisprogrammi ressurside optimeeritud kasutamist ja sihtrühma vajadustele vastavat teenuse pakkumist.

§ 100. Kohanemisprogrammi läbimine

Lõikega 1 sätestatakse, et töövõimelisel 18-aastaselt kuni vanaduspensioniealisel sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud välismaalasel on kohustus läbida kohanemisprogrammi käesoleva seaduse alusel valdkonna eest vastutava ministri, st kultuuriministri määrusega kehtestatud ulatuses ja korras. Seega on kõikidel määratletud sihtrühma kuuluvatel inimestel Eestis kohustuslik läbida kohanemisprogramm, kuhu nad on suunatud. Alla 18-aastased inimesed ei kuulu kohanemisprogrammi sihtrühma. Neid ei suunata kohanemisprogrammi ega võimaldata neile programmis osalemist, kuna alaealiste kohanemis- ja lõimumisvajadusi juba toetatakse muude haridus- ja tugiteenuste kaudu. Vanaduspensioniealistel inimestel ei ole kohustust kohanemisprogrammis osaleda, kuid neil on võimalus osaleda selles vabatahtlikult enda määratud mahu. Selline lähenemine arvestab inimeste vanusest ja elukorraldusest tulenevaid erivajadusi ning tagab proportsionaalse ja mõistliku kohustuste jaotuse. Säte võimaldab suunata kohanemisprogrammi jõupingutused peamiselt töövõimeliste isikute lõimimisse, kellelt oodatakse aktiivset panust Eesti ühiskonda ja tööturule.

Lisaks on oluline, et määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) ja direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) alusel tuleb taotlejat asjakohasel viisil kirjalikult ja vajaduse korral suuliselt teavitada tema õigustest ja kohustustest ning nende täitmata jätmise tagajärgedest õigel ajal ja keeles, millest taotleja aru

saab. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 23 lõike 2 punkti f kohaselt võib liikmesriik materiaalseid vastuvõtutingimusi vähendada või tühistada, kui see on põhjendatud ja proportsionaalne, muu hulgas juhul, kui välismaalane ei osale kohustuslikes integratsioonimeetmetes, mida liikmesriik pakub või hõlbustab, välja arvatud asjaolude korral, mis jäävad taotleja kontrolli alt välja.

Lõikega 2 sätestatakse, et kohanemisprogrammi korraldaja arvestab kohanemisprogrammi suunatud välismaalase terviseseisundit ja loob võimalused kohanemisprogrammis osalemiseks nendele välismaalastele, kelle terviseseisund ei võimalda läbida kõiki kohanemisprogrammi tegevusi täies mahus. Näiteks välismaalasele, kelle liikumine on terviseseisundi tõttu takistatud, tuleks leida võimalus osaleda kohanemisprogrammis kaugteel. Arvestades, et regulatsioon kohustab välismaalast osalema kohanemisprogrammis ulatuses ja viisil, mis on tema terviseseisundi tõttu võimalik, saab välismaalase kohanemisprogrammis osalemise kohustusest ka vabastada, kui see on terviseseisundi tõttu põhjendatud.

§ 101. Kohanemisprogrammi kulude hüvitamine

Arvestades, et avalik-õiguslik kohustus peab olema seadusega kehtestatud, sätestatakse **lõike 1 punktidega 1 ja 2** alused, mille kohaselt võib Eestis elavalt ajutise või rahvusvahelise kaitse saajalt nõuda tagasi keeleõppe osutamiseks tehtud kulutused. Tagasinõudmise õigus tekib juhul, kui inimene ei täida keeleõppega seotud tulemuseesmärke ettenähtud aja jooksul. See tähendab, et juhul, kui ajutise kaitse saaja ei saavuta vähemalt A1-taset ajutise kaitse kohaldamise kehtivusaja jooksul, kuid hiljemalt kolme aasta jooksul ajutise kaitse saamisest arvates ning rahvusvahelise kaitse saaja ei saavuta vähemalt B1-taset viie aasta jooksul rahvusvahelise kaitse saamisest arvates.

Ajutise kaitse saaja puhul on oluline siduda tähtaeg nii elamisloa kehtivusaja kui ka ajutise kaitse tegeliku kestusega, sest ajutise kaitse tähtaeg sõltub Euroopa Liidu Nõukogu otsustest. Selleks seatakse ülempiir – kolm aastat –, mis tagab võrreldavuse varasema regulatsiooniga ja väldib olukorda, kus keeleõppe kohustus muutub määramatuks. Nii tagatakse, et ajutise kaitse saajad saavutavad vähemalt esmase suhtluskeeleoskuse (A1) mõistliku aja jooksul. Rahvusvahelise kaitse saaja puhul on elamisloa kehtivusaeg selgelt sätestatud – kuni viis aastat (§ 38). Seetõttu seotakse B1-taseme saavutamise kohustus viie aasta möödumisel elamisloa kehtivusajaga. See lahendus tagab õigusliku selguse, väldib ebaproportsionaalseid kohustusi ning seob keeleoskuse kontrolli reaalse haldustoiminguga (elamisloa kehtivusaja lõppemine).

Sätte eesmärk on tagada keeleõppe tulemuslikkus ja motiveerida isikuid aktiivselt keeleõppes osalema. Samuti aitab see tagada riigi rahaliste vahendite tulemusliku kasutamise, vältides olukordi, kus keeleõppesse tehtud investeering ei too kaasa oodatud lõimumistulemusi. Ühe välismaalase keeleõppekulude täpset suurust ei ole võimalik õigusaktiga kindlaks määrata, see kujuneb riigihanke käigus. Küll aga on norm piisavalt täpne (temale keeleõppe osutamiseks kulunud summad), et arvestamise aluseks saavad olla vaid konkreetsele välismaalasele keeleõppe osutamiseks tehtud kulutused.

Tagasinõudmise regulatsioon kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri ehk kultuuriministri määрусega. Vastav volitusnorm on sätestatud eelnõu § 96 lõikes 3.

Lõikega 2 sätestatakse, et keeleõppekulusid tagasi maksuma kohustatud välismaalasele väljastatakse õppekulude teatis, mida käsitatakse täitedokumendina. Tegemist on haldusaktiga analoogselt näiteks KodS §-s 83 sätestatud keeleõppekulude hüvitamise teatisega või PPVS §-s 69¹ kadeti kooolituskulude hüvitamise teatisega.

§ 102. Kohanemisprogrammi korraldamise andmete töötlemine

Paragrahviga 102 sätestatakse, et kohanemisprogrammi korraldamise andmeid töödeldakse välismaalaste seaduse alusel asutatud kohanemisprogrammi andmekogus. Kohanemisprogrammi suunamise ja selles osalemise andmeid rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate kohta töödeldakse rahvusvahelise kaitse andmise registris.

8. peatükk „RAHVUSVAHELISE KAITSE ANDMISE REGISTER“

§ 103. Rahvusvahelise kaitse andmise registri eesmärk

Paragrahviga 103 ei looda uut andmekogu, vaid korrastatakse ja täiendatakse olemasoleva andmekogu RAKS regulatsiooni tulenevalt Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktidest. Eelkõige lähtutakse muudatustest, mis on sätestatud määrusega (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) ja määrusega (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta). Lähtuvalt PS-ist ja isikuandmete kaitse üldmäärusest tehakse eelnõus vajalikud muudatused, et RAKS-i andmetöötlus oleks läbipaistev ja vastaks seaduslikkuse põhimõttele. Praegu on töödeldavad isikuandmed sätestatud RAKS-i põhimääruses, edaspidi VRKS-is. Seega sätestatakse registri eesmärk praegu kehtival kujul. Registri eesmärk on tagada avalik kord ja riigi julgeolek rahvusvahelise kaitse taotlejate, ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejate, pagulaste, täiendava kaitse saajate ja ajutise kaitse saajate ning nende ja nende perekonnaliikmete esitatud taotluste andmete töötlemise kaudu.

§ 104. Registri andmed ja nende töötlemine

Lõikega 1 kehtestatakse registri eesmärgist lähtudes registris töödeldavate andmete loetelu. Järgnevad andmete kategooriad sätestatakse registri pidamise eesmärgi ja Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktis, muus EL-i õigusaktis, välislepingus, seaduses ja määruses sätestatud ülesande täitmiseks. Selleks töödeldakse RAKS-is nende välismaalaste isikuandmeid, kelle suhtes viiakse läbi EL ühtses rahvusvahelise kaitse süsteemi õigustikus ja VRKS-is sätestatud menetlusi või toiminguid.¹⁰⁵

RAKS-i kantakse rahvusvahelise kaitse ja elamisloa taotleja, sealhulgas perekonna taasühinemise raames kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa taotleja, määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) alusel üleantava ja solidaarsusmehhanismi raames vastu võetava välismaalase, määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) alusel vastu võetava välismaalase ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2021/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) kohaldamisalasse kuuluvate välismaalaste isikuandmed ning muud allpool loetletud andmekategooriatesse kuuluvad andmed.

Seega sätestatakse eelnõuga järgnev RAKS-is töödeldav **andmekoosseis**, mida on võrreldes kehtiva regulatsiooniga täiendatud ja ajakohastatud. Täpsem töödeldavate andmete koosseis sätestatakse RAKS-i põhimääruses.

1) Isikuandmed

- üldandmed:
 - ees- ja perekonnanimi;
 - sünniaeg ja Eesti isikukood, kui see on olemas;

¹⁰⁵ Ajutine kaitse, rahvusvaheline kaitse, VRKS-i alusel antud elamisluba ja selle pikendamine või kehtetuks tunnistamine, välismaalase Euroopa Liidu liikmesriigile üleandmine, nendes menetlustes antud haldusakti ja sooritatud toimingu ning taustakontrolli, kinnipidamise ja kohanemisprogrammiga seotud toimingu andmed.

- sugu;
- kodakondsus;
- kontaktandmed: aadress Eestis, välisriigis ja päritoluriigis, e-posti aadress, telefoninumber ja sotsiaalmeediakontod;
- isanimi;
- pseudonüümid ja eelmised nimed;
- eelmised kodakondsused;
- sünnikoht;
- rahvus;
- keeleoskus;
- usuline kuuluvus;
- välismaalase esindaja üldandmed.

Rahvusvahelise kaitse taotleja üldandmed ja muud isikuandmed on vajalikud isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks ning rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamiseks. Nagu eespool kirjeldatud, on selleks vajalike andmete vajadus sätestatud EL ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigustikus. Näiteks on määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punktide 5 ja 6 alusel ilmne, et rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamiseks on kohustuslik töödelda taotleja rassi, usu, rahvuse, poliitiliste vaadete ja teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise andmeid ning eelmiste ja praeguse kodakondsuse andmeid või andmeid kodakondsuse puudumise kohta ning kõiki muid andmeid, mis võivad viidata asjaolule, et taotleja elu ja vabadus võib olla ohus. Näiteks sama määruse artikliga 4 on sätestatud, et rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks esitab taotleja kõik talle kättesaadavad andmed, seal hulgas vähemalt taotleja väited ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid, mis võivad põhjendada taotleja rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused, taotleja vanust, taotleja tausta, sealhulgas asjaomaste pereliikmete ja muude sugulaste tausta, taotleja identiteeti, taotleja kodakondsust ja kodakondsusi, taotleja riiki või riike ja varasemaid elukohti või kodakondsuseid, taotleja varasemaid rahvusvahelise kaitse taotlusi, taotlejaga seotud ümberasustamise või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise menetluse tulemusi määruse (EL) 2024/1350 alusel, taotleja reisiteekonda ja taotleja reisidokumendid. PPA hindab rahvusvahelise kaitse taotluse asjakohaseid andmeid kooskõlas määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 34.

Rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eripäraks on muuhulgas järgmised asjaolud: taotleja andmete kontrollimiseks ei saa pöörduda taotleja koduriigi poole, peamiseks tõendiks on taotleja ütlused, puudub ammendav loetelu rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmiseks vajalikest andmetest ning menetlev asutus peab vastu võtma ja arvestama kõikide otseste ja kaudsete andmete ja tõenditega, mida taotleja esitab ja mis võivad olla puutumuses taotleja elu ja vabaduse kaitsmisega. Nimetatud andmete alusel antakse hinnang taotleja ütluste usutavusele, juba aset leidnud sündmustele ning selle põhjal tehakse prognoosotsus [prognoosotsus](#) tõenäosuse alusel, kas inimest võib tagasi kodumaale pöördudes ohustada tagakiusamine või muu tõsine oht. Seetõttu on muuhulgas vajalikud ka andmed taotleja kasutusel olevate pseudonüümide ja eelmiste nimede ning eelmiste kodakondsuste kohta. Nende andmete alusel on taotlejal võimalik põhjendada varasemaid taotlusi, tõendada ühiskondlikku või poliitilist tegevust või tema vastu suunatud väärkohtlemist. Näiteks juhul kui taotleja on varjunime all avaldanud valitsuspartei suhtes kriitilise arvamuse või on kunstniku nime kasutades loonud ühiskondlikus ruumis eksponeeritava kriitilise teose, mille tõttu on inimesele omistatud teatav poliitiline meelsus või sotsiaalsesse gruppi kuulumine, ning ta on seetõttu sattunud tagakiusamise ohvriks, siis on vajalik mainitud tagakiusamise hindamiseks teada ka selle inimese teisi nimesid. Samuti selgitavad andmed pseudonüümide ja eelmiste

nimede ning kodakonduste kohta koosmõjus teiste andmetega taotleja elukäiku ja kultuurilist tausta, mis on oluline faktor taotleja ütluste usutavuse ja kaitsevajaduse hindamisel.

2) Isikut tõendava dokumendi andmed

Hõlmatud on andmed välismaalase isikut tõendava dokumendi kohta, sealhulgas väljaandja (riik ja asutus), liik, number, väljaandmise kuupäev ja kehtivuse lõppkuupäev.

3) Biomeetrilised andmed

Hõlmatud on foto või näokujutis, sõrmejäljekujutised ja allkirjanäidis ning erandjuhtudel DNA-ekspertiisi tulemus.

Biomeetrilised andmed on määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punktis s määratletud andmed, määruse (EL) 2019/817 (koostalitusvõime kohta) artikli 4 punktis 11 määratletud biomeetrilised andmed ja määruse (EL) 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 punktides q, r ja s sätestatud andmed. Need on sõrmejälgede andmed ja näokujutise andmed. Sõrmejälgede andmed on andmed kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud (patentsed) sõrmejälgede kohta või latentsed sõrmejäljed. Näokujutise andmed on digitaalne kujutis näost piisava lahutusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatseks biomeetriliseks võrdlemiseks.

Foto ja allkirjanäidis kantakse rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistusele. DNA-andmete hõivamine on viimane abinõu ja neid RAKS-i ei kanta, küll aga kantakse RAKS-i DNA-ekspertiisi tulemus.

4) Perekonnaseis ja eluloolised andmed

- perekonnaseis;
- hariduse ja õppimise andmed;
- töötamise ja ettevõtluse andmed;
- organisatsiooni kuulumise andmed;
- kriminaalkorras karistamise andmed;
- ajateenistuses, relvajõududes, kaadrisõjaväelasena või luure- või julgeolekuteenistuses teenimise ja töötamise andmed, väljaspool Eestit sõjaväelises operatsioonis osalemise andmed ning riiklikus või mitteriiklikus relvastatud organisatsioonis või üksuses teenimise ja töötamise andmed;
- kuritegelikku või terroristlikku ühendusse või äärmusrühmitusse kuulumise andmed, terroristliku ühenduse või äärmusrühmituse kontrolli all oleval alal viibimise andmed, tulirelva või lõhkematerjaliga kokku puutumise andmed ning inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemise andmed;
- muud eluloolised andmed, mida taotleja esitab.

Eluloolisi andmeid küsitakse selleks, et hinnata rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjendatust ja elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumise aluste olemasolu. Elulooliste andmete töötlemine on vajalik, et PPA saaks elamisloa või selle pikendamise taotluse menetlemisel arvesse võtta kõiki tähtsust omavaid asjaolusid ning teha õige ja kaalutlusvigadeta otsuse. Eluloolisi andmeid ei ole võimalik lõpliku täpsusega sätestada, taotleja võib oma taotluse põhistamisel pidada oluliseks ka selliseid eluloolisi andmeid, mida ei ole RAKS-i andmekoosseisuna võimalik ette näha. Näiteks võivad taotlejad esitada olulisi eluloolisi andmeid oma poliitiliste vaadete väljakujunemise kohta, mis võimaldavad PPA-l hinnata taotleja ütluste usutavust ja poliitiliste vaadete olemasolu ja püsivust.

5) Menetluses otsuse tegemise aluseks olevad ja otsuse andmed

- andmed välismaalase päritoluriigi, reisiteekonna ning Eestisse saabumise ja Eestis viibimise kohta;
- andmed rahvusvahelise kaitse taotluse, sealhulgas varasemate või muude kaitsetaotluste kohta;
- andmed rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjuse kohta, sealhulgas isikliku vestluse protokoll, stenogramm ja helisalvestis;
- elamisloa taotlemise põhjus ning välismaalase elamisloa või elamisõiguse andmed teises riigis;
- muu välismaalasega või tema taotlusega seotud oluline teave, mida välismaalane peab oluliseks esitada;
- menetlustoimingu andmed ning otsuse ja selle vaidlustamise andmed.

Nimetatud on põhilised andmed, mille alusel tehakse otsus rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses, ajutise kaitse menetluses ja teisele EL-i riigile üleandmise menetluses. Välismaalane esitab kõik olemasolevad andmed, eelkõige põhjendused, selle kohta, miks ta taotleb Eesti riigilt kaitset ja miks ei ole tema jaoks turvaline pöörduda tagasi kodumaale või turvalisse kolmandasse riiki. Sellega seonduvalt peab PPA esmalt hindama, kas Eesti on välismaalase esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest vastutav riik. Kui Eesti on vastutav, siis tuleb hinnata, kas taotlus tuleb sisuliselt läbi vaadata või läbi vaatamata jätta (mittelubatud taotlused). Kui taotlus on lubatav, siis alustatakse sisulist taotluse läbivaatamist ning hinnatakse taotluse põhjendatust taotleja esitatud selgituste ja PPA kogutud andmete põhjal. Täiendavalt töödeldakse RAKS-is ka menetlustoimingute andmeid. Näiteks kutse vestlusele vormistatakse elektrooniliselt RAKS-i kaudu. Samuti väljastatakse RAKS-i kaudu rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus ning seal töödeldakse ka menetluses tehtud otsuse ja selle vaidlustamise andmeid.

6) Perekonnaliikmete andmed

- välismaalase Eestis elavate perekonnaliikmete, muude sugulaste ja tuttavate üldandmed, sünnikoht ja perekonnaseisuandmed, seos välismaalasega ning legaalse sissetuleku andmed, kui välismaalane on taotlenud luba tema juures menetluse ajal elada;
- välismaalase teises EL-i liikmesriigis elavate perekonnaliikmete üldandmed, sünnikoht ja perekonnaseisuandmed ning seos välismaalasega.

Perekonnaliikmete andmed on vajalikud selleks, et tagada perekonna ühtsus ja kaitsta laste õigusi, st eelkõige korraldada perekonna taasühinemise menetlust. Samuti on PPA-l kohustus võimalikult vara alustada saatjata alaealise perekonnaliikmete otsimist, et laps saaks kasvada oma perekonnas. Perekonnaliikme legaalse sissetuleku andmed on vajalikud, et PPA saaks hinnata, kas perekonnaliikmel on taotleja ülalpidamiseks Eestis või teises liikmesriigis elades piisav sissetulek või mitte.

7) Tervise andmed

- välismaalase tervise andmed;
- välismaalase menetlusliku eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse andmed.

Eespool on kirjeldatud pädevate asutuste kohustust hinnata välismaalase menetlusliku eritagatise vajadust, et inimene saaks tulemuslikult menetluses osaleda, ning kohustust hinnata vastuvõtu erivajadust ja tagada taotlejale tema erivajadust arvestav tugi. Näiteks võib rase naine vajada rahvusvahelise kaitse vajaduse menetluse käigus toimuva põhjaliku vestluse käigus rohkem pause ja liikumispuudega inimene võib vajada lisaabi majutuskeskuses enda

teenindamiseks. Samuti võib inimese tervises seisund, näiteks stressijärgse trauma sündroom või tuberkuloos, tingida olukorra, kus menetlustoimingud tuleb ajutiselt peatada ning neid saab jätkata alles siis, kui inimese tervises seisund on paranenud. Tulenevalt rahvusvahelise kaitse menetluse spetsiifikast on tegemist välismaalastega, kes on olnud sunnitud põgenema kodumaalt ning on üle elanud traumeerivaid olukordi ja keda on väärkoheldud. Seetõttu on vajadus korraldada ka kohtuarstlikke ekspertiise, et tuvastada väärkohtlemise asjaolusid või hinnata lapse vanust. Selleks tuleb töödelda välismaalase tervises seisundi andmeid ning sellest tulenevalt pakkuda talle vajalikku tuge. Samuti on tervises seisundi andmete töötlemine vajalik juhul, kui välismaalasest lähtub oht rahva tervisele.

8) Majutamise, liikumisvabaduse piiramise, kinnipidamise alternatiivi, kinnipidamise ja sissetuleku andmed

- andmed välismaalase majutamise kohta;
- andmed välismaalase ülalpidamise ja legaalse sissetuleku kohta;
- andmed liikumisvabaduse piiramise ja kinnipidamise alternatiivi kohaldamise ning selle vaidlustamise kohta;
- välismaalase kinnipidamisega seotud andmed, sealhulgas kinnipidamise koht, õiguslik ja faktiline alus, aeg, kinnipidamiseks loa andnud kohtu nimetus ja kohtulahendi kuupäev ning andmed kinnipidamise vaidlustamise kohta.

VRKS-i kohaselt on võimalik välismaalase suhtes rakendada liikumisvabaduse piiramist ja kinnipidamise alternatiive ning viimase abinõuna ka kinnipidamist. Seetõttu tuleb RAKS-is nende toimingute ja otsustega seotud andmeid töödelda. Samuti on tulemusliku rahvusvahelise kaitse ja vastutava liikmesriigi määramise menetluse läbiviimiseks vajalik, et RAKS-is on andmed välismaalase majutamise kohta. Andmed välismaalase ülalpidamise või legaalse sissetuleku kohta on ühelt poolt olulised majutamisel, taotleja võib elada väljaspool riigi määratud majutusk kohta, kui tal on endal piisavalt vahendeid enda majutamise ja ülalpidamise tagamiseks. Teisalt on legaalse sissetuleku andmed olulised välismaalasele vastuvõtutingimustega seotud abi või teenuste pakkumise ulatuse otsustamisel. Samuti, kui selgub, et välismaalasel oli piisavalt vahendeid ajal, mil talle osutati vastuvõtutingimustega seotud abi või teenuseid, on välismaalane kohustatud riigi tehtud kulutused hüvitama.

9) Taustakontrolli andmed

RAKS-is töödeldakse määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artiklites 12 ja 14–18 nimetatud andmeid taustakontrolli läbiviimise, selle kokkuvõtte ja lõpetamise kohta.

- Esialgse tervisekontrolli ja haavatavuse andmed;
- isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise andmed:
 - isikut tõendava dokumendi andmed;
 - välismaalase esitatud või temalt saadud andmed;
 - biomeetrilised andmed (näokujutis ja sõrmejäljed);
- julgeolekukontrolli andmed:
 - isiku ja tema valduses oleva vallasasja läbivaatamise andmed;
 - asjakohastes Eesti, EL-i ja INTERPOL-i andmekogudes tehtud päringud ja päringutabamused;
- taustakontrolli kokkuvõtte:
 - nimi, sünniaeg ja -koht ning sugu;
 - info isiku kodakondsuste või kodakondsuse puudumise kohta, riikide kohta, kus ta enne saabumist elas, ja keelte kohta, mida ta räägib;
 - taustakontrolli tegemise põhjus;

- teave esialgse tervisekontrolli kohta, sealhulgas juhul, kui iga üksiku kolmanda riigi kodaniku üldist olukorda puudutavate asjaolude tõttu ei olnud täiendav tervisekontroll vajalik;
- asjakohane teave esialgse haavatavuse kontrolli kohta, eelkõige tuvastatud haavatavuse või vastuvõtu või menetlusega seotud erivajaduste kohta;
- teave selle kohta, kas asjaomane kolmanda riigi kodanik on avaldanud soovi rahvusvahelise kaitse saamiseks;
- asjaomase kolmanda riigi kodaniku esitatud teave selle kohta, kas tema pereliikmed asuvad mõne liikmesriigi territooriumil;
- teave selle kohta, kas julgeolekukontrollis tehtud päring andis tulemuseks päringutabamuse;
- teave selle kohta, kas asjaomane kolmanda riigi kodanik on täitnud kohustuse teha koostööd;
- andmete olemasolul töödeldakse RAKS-is täiendavalt järgimisi taustakontrolli kokkuvõtte andmeid:
 - ebaseadusliku saabumise või sisenemise põhjus;
 - teave isiku reisiteekonna kohta, sealhulgas lähtekoht, eelmised elukohad, läbitud kolmandad riigid ja kolmandad riigid, kus võib olla rahvusvahelist kaitset taotletud või saadud, ning kavandatud sihtkoht liidus;
 - kolmanda riigi kodanikuga kaasas olevad reisi- või isikut tõendavad dokumendid;
 - märkused ja muu asjakohane teave, sealhulgas seonduv teave inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise või inimkaubanduse kahtluse korral.

Taustakontrolli läbiviimiseks vajalik infotehnoloogiline lahendus kehtestatakse RAKS-i ning Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu (edaspidi *ILLEGAAL*) alamsüsteemina. Taustakontrolli läbiviimise eesmärgil töödeldakse neid andmeid RAKS-i ja ILLEGAAL-i andmetest tehnoloogiliselt eraldi. Arvestada tuleb vaid seda, et ka Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide rakendamisel tuleb kohaldada andmete ühekordse kogumise põhimõtet. See tähendab, et rahvusvahelise kaitse taotleja taustakontrolli andmeid kasutatakse rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimisel ning välismaalaselt ei koguta uuesti RAKS-i kandmiseks neid andmeid, mille RAKS saab loodavast alamsüsteemist.

10) Eurodac-süsteemi andmed

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1358 artikli 3 lõikes 2, artikli 13 lõikes 1 ja artiklis 25 nimetatud isikuandmed ning teave, mis võimaldab isiku andmete võrdlemist ja isiku tuvastamist. RAKS-is töödeldakse järgmisi rahvusvahelise kaitse taotlejate, välispiiri ebaseaduslikul ületamisel kinni peetud või liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate välismaalaste, vastuvõtmismenetluse läbiviimiseks registreeritud ja riikliku ümberasustamiskava kohaselt vastu võetud välismaalaste, otsingu- ja päästeoperatsiooni järel maabunud välismaalaste ning ajutise kaitse saajate andmeid ning nende võrdlemise andmeid.

- biomeetrilised andmed (näokujutis ja sõrmejäljed);
- perekonnanimi (perekonnanimed) ja eesnimi (eesnimed), sünnijärgne nimi (nimed) ja varem kasutatud nimed ning kõik varjunimed, mis võimaluse korral sisestatakse eraldi;
- kodakondsus või kodakondsused;
- sünniaeg;
- sünnikoht;
- päritoluliikmesriik, rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise koht ja kuupäev, sealhulgas kuupäev, mille sisestas taotleja üle andnud liikmesriik;

- sugu;
- olemasolu korral isikut tõendava või reisidokumendi liik ja number, välja andnud riigi kolmetäheline kood ja dokumendi kehtivusaeg;
- olemasolu korral isikut tõendava või reisidokumendi skaneeritud värvikoopia koos märkega selle autentsuse kohta või kui see ei ole kättesaadav, siis selle kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tuvastamist hõlbustava muu dokumendi skaneeritud värvikoopia koos märkega selle autentsuse kohta;
- viitenumber, mida kasutab päritoluliikmesriik;
- biomeetriliste andmete võtmise kuupäev;
- andmete Eurodac-süsteemi edastamise kuupäev;
- operaatori kasutajatunnus.

Kohaldatavuse ja andmete olemasolu korral töödeldakse ka järgmisi Eurodac-süsteemi andmeid:

- vastutav liikmesriik;
- ümberpaigutamise sihtliikmesriik;
- õnnestunud üleandmise järgne saabumiskuupäev;
- üleandmise korral isiku liikmesriikide territooriumilt lahkumise kuupäev;
- väljasaatmise või territooriumilt lahkumise kuupäev;
- ümberpaigutamise korral õnnestunud üleandmise järgne saabumiskuupäev;
- asjaolu, et taotlejale väljastati viisa, viisa väljastanud või seda pikendanud liikmesriik või liikmesriik, kelle nimel viisa väljastati, ja viisataotluse number;
- asjaolu, et isik võib kujutada endast ohtu sisejulgeolekule pärast määruses (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) osutatud julgeolekukontrolli või määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 16 lõike 4 või määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 9 lõike 5 kohast uurimist, kui esineb mõni järgmistest asjaoludest:
 - isik on relvastatud;
 - asjaomane isik on vägivaldne;
 - isik on seotud mõne direktiivis (EL) 2017/541 osutatud kuriteoga;
 - isik on seotud mõne raamotsuse 2002/584/JSK artikli 2 lõikes 2 osutatud kuriteoga;
- asjaolu, et rahvusvahelise kaitse andmisest on keeldutud, kui taotlejal puudub õigus liikmesriiki jääda vastavalt määrusele (EL) 2024/1348 (menetluse kohta);
- asjaolu, et pärast piirimenetluses taotluse läbi vaatamist määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) kohaselt on otsus, millega keelduti rahvusvahelise kaitse andmisest vastuvõetamatuse, põhjendamatus või ilmselge põhjendamatus tõttu, või otsus, millega taotlus loetakse kaudselt või otseselt tagasivõetuks, muutunud lõplikuks;
- asjaolu, et on antud toetust vabatahtlikuks tagasipöördumiseks ja taasintegreerimiseks.

11) Kohanemisprogrammi andmed

- kohanemisprogrammi suunamise ja seal osalemise andmed:
 - kohanemisprogrammi suunamise aeg;
 - uuesti kohanemisprogrammi suunamise aeg;
 - kohanemisprogrammis osalemise sooviavalduse registreerimise aeg;
 - kohanemisprogrammis mitteosalemise sooviavalduse registreerimise aeg;
 - kohanemisprogrammi moodulites ja keeleõppes osalemise õiguse andmed;
 - kohanemisprogrammi moodulites ja keeleõppes osalemise ja mitteosalemise ning nende läbimise andmed ning nendes osalemise ja nende läbimise aeg.

Lõikega 2 sätestatakse, et RAKS-i kantud isiku üldandmeid ja biomeetrilisi andmeid võib töödelda isiku tuvastamiseks ning isikusamasuse kontrollimiseks. ITDS §-s 15⁵ on sätestatud ABIS-e andmete töötlemise põhimõtted. Sealhulgas on nähtud ette, mis on isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine ning mis tüüpi päringuid saab nendeks ABIS-esse teha. Samuti on nimetatud, millistel juhtudel võib ABIS-e andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks töödelda.

Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide ja VRKS-i alusel kogutud biomeetrilisi andmeid hoitakse ABIS-es. Muud isiku tuvastamist või isikusamasuse kontrollimist võimaldavad andmed kantakse ka edaspidi RAKS-i. Isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise käigus võrreldakse andmeid andmekogus ABIS säilitatavate andmetega, kuid isiku identiteedi kindlakstegemiseks või kontrollimiseks, kas tegemist on selle isikuga, kes ta eeldatavalt on, on vajalik töödelda ka isiku biograafilisi andmeid, mis asuvad RAKS-is. Ilma nimetatud andmekogus säilitatavate biograafiliste andmeteta ei ole andmekogusse ABIS kantud andmete alusel võimalik isikut tuvastada ega tema isikusamasust kontrollida.

Lõikega 3 sätestatakse, et RAKS-i vastutav töötleja on PPA.

§ 105. Registri põhimäärus

Lõikega 1 antakse volitusnorm Siseministeriumile registri põhimääruse kehtestamiseks.

Lõikega 2 reguleeritakse, et RAKS-i pidamise kord sätestatakse RAKS-i põhimääruses. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul peab olema andmekogu põhimääruse volitusnormis loetletud, mida võib selles reguleerida, näiteks andmeandjaid, andmevahetust teiste andmekogudega ning juurdepääsu andmekogu andmetele ja nende väljastamise korda. Volitusnormist peaks nähtuma, mida lubatakse põhimääruse tasandil reguleerida, ja muu peaks olema seaduse tasandil. Käesoleva lõike kohaselt kehtestatakse RAKS-i põhimääruses:

- 1) andmeandjad ja nendelt saadavad andmed;
- 2) täpsem andmekoosseis;
- 3) andmekogudevaheline andmevahetus;
- 4) vastutava töötleja ülesanded;
- 5) volitatud töötleja ja tema ülesanded;
- 6) andmetele juurdepääsu andmise ja andmete väljastamise kord;
- 7) andmete säilitamise täpsemad tähtajad;
- 8) muud korralduslikud küsimused.

Lõikega 3 sätestatakse, et RAKS-i andmeid võib säilitada kõige kauem 50 aastat ja täpsemad tähtajad andmete säilitamiseks kehtestatakse RAKS-i põhimääruses. Eespool on selgitatud, et teatud andmekategooriaid ei või säilitada kauem kui kümme aastat arvates lõpliku otsuse tegemisest ja need andmekategooriad määratakse RAKS-i põhimääruses.

Lõikega 4 sätestatakse, et isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrollimise eesmärgil töödeldavad biomeetrilised andmed kustutatakse RAKS-ist viivitamata pärast võrdlusuuringu tegemist. VRKS-i alusel isiku tuvastamisel või isikusamasuse kontrollimisel tehakse päring andmekogusse ABIS biomeetriliste andmete saamiseks läbi RAKS-i. Kui võrdlusuuring on tehtud, siis need andmed kustutatakse ning neid ei säilitata paralleelselt andmekogus ABIS ja RAKS-is.

Lõikega 5 säilitatakse kehtivas VRKS-is kehtestatud säte, mille kohaselt on RAKS-i kantud andmetel õiguslik tähendus. AvTS § 43⁶ lõike 4 kohaselt antakse andmetele õiguslik tähendus seadusega. Õiguslikku tähendust ei anta kõikidele andmekategooriatele, vaid nendele, mille saab aluseks võtta Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse olemasolu ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise tingimuste kohta. Näiteks võib rahvusvahelise kaitse taotlejale teenuste osutamisel võtta aluseks RAKS-i kantud andmed rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kohta ehk RAKS-i kantud välismaalasel on rahvusvahelise kaitse taotleja saatus, kui ta on selle staatusega RAKS-i kantud. Näiteks kui RAKS-i on kantud, et välismaalase vanuse hindamise tulemusel on ta alaealine ja ilma saatjata, siis saab selle alusel määrata talle esindaja ning eestkostja.

9. peatükk „RIIKLIK JÄRELEVALVE“

§ 106. Riiklik järelevalve

Lõikega 1 sätestatakse, et PPA-l ja KAPO-l on õigus kontrollida, kas rahvusvahelise kaitse taotleja, pagulane, täiendava kaitse saaja, ajutise kaitse saaja ja perekonnaliige viibib, elab ja töötab Eestis vastavalt käesolevas seaduses sätestatud nõuetele ning täidab käesolevas seaduses sätestatud kohustusi ja tingimusi.

Lõike 2 kohaselt teostab KAPO käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatu kohaselt riiklikku järelevalvet rahvusvahelise kaitse taotleja, pagulase, täiendava kaitse saaja, ajutise kaitse saaja ja perekonnaliikme Eestis viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel kuriteo tõkestamiseks.

§ 107. Riikliku järelevalve erimeetmed

Paragrahviga 107 täpsustatakse, milliseid KorS-i sätestatud riikliku järelevalve meetmeid PPA ja KAPO saavad riikliku järelevalve teostamisel kohaldada.

Lõikes 1 ei ole tehtud olulisi muudatusi selles, milliseid KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid on praegu lubatud kohaldada võrreldes kehtiva seadusega. Küll aga on täiendatud riikliku järelevalve ulatust taustakontrolli menetlusega. Taustakontroll ei ole rahvusvahelise kaitse menetluse osa, vaid piirikontrolli toimingute kogum, mida tehakse enne rahvusvahelise kaitse sooviavalduse registreerimist. Juhul, kui taustakontrolli ajal esitab välismaalane rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, siis tuleb välismaalast ka taustakontrolli ajal käsitleda taotlejana olenemata asjaolust, et tema sooviavaldus ei ole veel registreeritud ja menetlust ei ole veel alustatud. Määruse (EL) 2024/1356 (taustakontrolli kohta) põhjenduspunkti 23 kohaselt on taustakontroll osa Euroopa integreeritud piirihaldusest. Taustakontroll tuleb teha isikutele, kes ei vasta pärast välispiiril piirikontrolli tegemist riiki sisenemise tingimustele või isikutele, kes sisenesis riiki ebaseaduslikult ning viibivad Eestis ja kelle osas ei ole piirikontrolli ega taustakontrolli tehtud. Seetõttu tuleks taustakontrolli tegemiseks õigusselguse eesmärgil eriseaduses ette näha, et taustakontrolli korral rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes võib kohaldada ka neid KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, mis on lubatud piirikontrollis (RiPS § 11⁴ lõige 1). Võrreldes kavandatud regulatsiooni VSS-is sätestatuga on sõnastuslikud erisused riikliku järelevalve tegemise aluses, kuivõrd VSS-i kohaldamisalasse kuuluva välismaalase taustakontrolli tegemise eesmärk on tema väljasõidukohustuse väljaselgitamine ja ettevalmistamine. VRKS-i kavandatud erimeetmete kataloog on kooskõlas VSS-is sätestatuga. Ka rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele ja taustakontrolli tegemisele kohaldatakse sama VSS-is sätestatud korda. Seega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse taotleja taustakontrolli tegemiseks, kinnipidamise korraldamiseks või hilisema Eestis viibimise ja töötamise kontrollimiseks selline riikliku järelevalve erimeetmete loetelu, mis

katab nii RIPS-is kui ka VSS-is sätestatud meetmeid. Nimetatud meetmed on küsitlemine ja dokumentide nõudmine (KorS § 30), kutse ja sundtoomine (KorS § 31), isikusamasuse tuvastamine (KorS § 32), isikusamasuse tuvastamine erilise tuvastusmeetmega (KorS § 33), viibimiskeeld (KorS § 44), sõiduki peatamine (KorS § 45), isiku kinnipidamine (KorS § 46), turvakontroll (KorS § 47), isiku läbivaatus (KorS § 48), vallasasja läbivaatus (KorS § 49), valdusesse sisenemine (KorS § 50), valduse läbivaatus (KorS § 51), vallasasja hoiulevõtmine (KorS § 52) ja hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine (KorS § 53).

Loetletud erimeetmeid ei kohaldata rahvusvahelise kaitse menetluses, üleandmise menetluses, ümberpaigutamise menetluses, ümberasustamise menetluses ega kaitse äravõtmise menetluses. Loetletud erimeetmed on kohaldatavad rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes taustakontrolli tegemiseks, kinnipidamise korraldamiseks ning välismaalaste Eestis viibimise ja töötamise õiguspärasuse kontrollimiseks. Ka eespool loetletud erimeetmete kohaldamisel tuleb eelkõige arvestada EL-i ühises rahvusvahelise kaitse süsteemi õigustikus sätestatud. Täiendavalt on määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 13 lõikega 3 sätestatud, et biomeetriliste andmete andmise kohustuse täitmise tagamiseks võetavad haldusmeetmed sätestatakse riigisisiseses õiguses. Need meetmed peavad olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning võivad hõlmata võimalust kasutada viimase abinõuna sunnivahendeid. Põhjenduspunktis 52 on selgitatud, et kui õiguses on sätestatud haldusmeetmed, mis näevad ette võimaluse võtta biomeetrilisi andmeid viimase abinõuna sunnivahendeid kasutades, peavad need meetmed olema täielikus kooskõlas põhiõiguste hartaga. Ainult igakülgset põhjendatud juhtudel ja viimase abinõuna, kui muud võimalused on ammendatud, võib kasutada proportsionaalset sundi tagamaks, et kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, keda peetakse haavatavateks isikuteks, ja alaealised täidavad biomeetriliste andmete andmise kohustust.

Lõigetega 2–4 säilitatakse kehtiv riiklikku järelevalvet puudutav regulatsioon. Seega säilitatakse **lõigetega 2 ja 4** õigusselguse eesmärkidel sätted, mille kohaselt võib Kaitsepolitseiamet riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada julgeolekuasutuste seaduses isikuandmete töötlemise kohta sätestatud ning vahetut sundi KorS-i alusel ja korras. **Lõikega 3** täpsustatakse KorS §-des 45, 50 ja 51 sätestatud meetmete kasutamist. Nimelt sätestatakse, et valdusesse sisenemist ja valduse läbivaatamist võib kohaldada ainult juhul, kui on põhjendatud, st objektiivsel teabel põhinev kahtlus, et välismaalase eeldatavat ebaseaduslikku Eestis viibimist või töötamist ei ole võimalik muul moel tõkestada, ning kõik muud meetmed on ammendunud.

10. peatükk „RAKENDUSSÄTTED“

Eelnõu § 108 kohaselt vaadatakse enne käesoleva seaduse jõustumist esitatud taotlused ja avaldused läbi taotluse või avalduse esitamise ajal kehtinud alustel, tingimustel ja korras.

Direktiivi (EL) 2024/1346 (vastuvõtu kohta) ülevõtmise tähtajaks on 12. juuni 2026. aasta, mis on ka EL määruste kohaldamise algusajaks. Määruse (EL) 2024/1351 (rändealduse kohta) artikli 84 kohaselt on vastutava liikmesriigi menetluse ülemineku kuupäevaks 01. juuli 2026, mis tähendab, et enne seda kuupäeva registreeritud taotluste suhtes kohaldatakse kehtiva õiguse norme vastutava liikmesriigi määramise osas ja vastuvõtureegleid kohaldatakse alates 12. juuni registreeritud taotluste osas. EL õigusaktides ei ole normide rakendamisele tagasiulatuvat jõudu sätestatud.

Eelnõu § 109 luuakse rakendussäte, mille kohaselt suunab kuni kohanemisprogrammi andmekogu kasutuselevõtmiseni rahvusvahelise kaitse saajad kohanemisprogrammi PPA. Seega säilitatakse praegu kehtiv suunamise tööjaotus ja tehniline lahendus kuni

kohanemisprogrammi andmekogu kasutusele võtmiseni, mille järgselt on programmi suunajaks Kultuuriministeerium.

Eelnõu § 110 punktid 1–3 ning § 121 punktid 3, 4, 6 ja 7, millega ajakohastatakse ELKS-i ja VMS-i norme kohanemisprogrammi osas, jõustuvad 12.06.2026. Eelnõu § 121 punkt 8, millega kavandatakse kohanemisprogrammi andmekogu asutamine, jõustub 31.10.2029 aastal. Nimetatud muudatuste rakendamiseks on vaja muuta tööprotsesse ja teha infotehnoloogilisi arendusi. Sealhulgas on vaja arendada RAKS andmekogu ning elamislubade ja töölubade registrit, et luua kohanemisprogrammi alase andmevahetuse võimekus. Seetõttu on vajalik tagada piisav ettevalmistus- ja üleminekuaeg. PPA ja KUM-i hinnangul on piisavaks ajaks kolm aastat. Kohanemisprogrammi andmekogu loomiseks vajalikud kulud kaetakse reformi rakendamiseks eraldatud erimeetme AMIF toetusest. RAKS andmekogu arendamisega seotud kulud kaetakse AMIF vahenditest.

§ 110. Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 110 punktiga 1 muudetakse ELKS § 49¹, milles on sätestatud Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonnaliikme suunamine kohanemisprogrammis osalemisse.

ELKS § 49¹ **lõikega 1** sätestatakse, et Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonnaliikme – kes on ELKS-i alusel omandanud või kellele on antud elamisõigus või kelle elamisõigust on pikendatud – suunab kohanemisprogrammi PPA. Sisulist muutust võrreldes praeguse olukorraga ei toimu kuni 31.10.2029. a, mille järgselt suunab nimetatud isiku kohanemisprogrammis osalema Kultuuriministeerium (eelnõu § 110 punktis 2 toodud muudatus). Sätte eesmärk on luua õiguslik alus KUM-ile ja selle rakendusasutusele nii suunamise kui ka teavitamise kohta. Sarnaselt VRKS-is kavandatud muudatustega tagab see muudatus koosõla tegeliku rollijaotusega ning vähendab dubleerimist eri asutuste vahel. Kohanemisprogramm kuulub KUM-i vastutusalasse. Õigeaegne ja kasutajasõbralik suunamine ja teavitanine toetab uussisserändajate osalusaktiivsust ning soodustab programmis osalemist. Selline korraldus suurendab koolitusrühmade täituvust, parandab eelarveliste vahendite kasutamise tõhusust ning toetab uussisserändajate rahulolu ja sujuvat kohanemist.

ELKS § 49¹ **lõikega 2** nähakse KUM-ile ette õigus teavitada isikut kohanemisprogrammis osalemisest. Praegu selline teavitanine puudub, kuid on vajalik, et isik saaks õigeaegselt kohanemisprogrammis osalemise registreerida. **Lõikega 3** nähakse ette, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega kohanemisprogrammi, kohanemisprogrammis osalemisse suunamise ning selles osalemise tingimused ja korra Euroopa Liidu kodanikule ja tema perekonnaliikmele, kes on omandanud elamisõiguse või kellele on antud elamisõigus või kelle elamisõigust on pikendatud. ELKS § 49¹ **lõikega 4** sätestatakse, et kohanemisprogrammi suunamise ja selles osalemise andmeid töödeldakse VMS-is sätestatud alusel asutatud elamislubade ja töölubade registris (alates 1. jaanuarist 2028 muutub andmekogu nimi elamislubade ja elamisõiguste andmekoguks). Kohanemisprogrammi korraldamise andmeid töödeldakse VMS-i alusel asutatud kohanemisprogrammi andmekogus. ELKS § 49¹ **lõikega 5** nähakse ette, et riik korraldab kohanemisprogrammi erineva keele- ja kultuuritaustaga inimeste Eestis ja eesti kultuuriruumis lõimumist, sealhulgas kohanemist toetavate tegevuste elluviimiseks ja keeleõppe toetamiseks loodud sihtasutuste kaudu, mille asutajaõigusi teostab Kultuuriministeerium, ning **lõikega 6** reguleeritakse järelevalvega seonduvat. Eeltoodud muudatuste tulemusena ühtlustuvad kohanemisprogrammi korraldamist puudutavad regulatsioonid eri seadustes (VRKS, VMS ja ELKS) ning tagatud on õigusselgus, muu hulgas selles, et halduslepingu alusel üleantud ülesannetega kaasnevad ka käesolevas seaduses sätestatud õigused ja kohustused ning vastutus.

§ 111. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu § 111 punkti 1 kohaselt muudetakse HKMS § 126 lõiget 3, milles on sätestatud rahvusvahelise kaitse asjade eelisjärjekorras läbivaatamise kohustus. Edaspidi ei piisa rahvusvahelise kaitse asjade eelisjärjekorras läbivaatamisest. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 69 kohaselt on Eesti kohustatud sätestama kohtumenetluse kestusele mõistliku tähtaja. Edaspidi tuleks kaebuse läbivaatamisel lähtuda VRKS-is sätestatud tähtajast, milleks on kuni kuus kuud arvates kaebuse esitamise päevast halduskohtule.

Piirimenetluses tehtud otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel tuleb lähtuda sellest, et Eestile on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 52 lõike 2 kohaselt pandud kohustus teha lõplik otsus (halduskohtu otsus) 12 nädala jooksul alates taotluse registreerimisest. Eelnõu kohaselt pannakse PPA-le kohustus teha piirimenetluses rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes otsus 15 päeva jooksul ning kaebuse esitamise tähtaeg keelduva otsuse kohta on viis päeva. Seega jääb halduskohtule kaebuse läbivaatamiseks arvestuslikult kaks kuud. Kui PPA langetab otsuse taotluse suhtes kiiremini, jääb halduskohtule kaebuse läbivaatamiseks kauem aega.

Eelnõu § 111 punkti 2 kohaselt täiendatakse HKMS §-ga 249 kehtestatud esialgse õiguskaitse regulatsiooni. Sätestatakse, et esialgse õiguskaitse taotlemisel ja lahendamisel osas, mis puudutab välismaalase õigust riigis viibida, kohaldatakse VRKS-is ja VSS-is Eestis viibimise kohta sätestatud. Muudatuse eesmärk on rakendada Euroopa rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusakte tulemuslikult ja ühetaoliselt. Eestis viibimise õiguse taotlemisele ja andmisele kehtestatakse VRKS-is ja VSS-is eriregulatsioon. Läbiv põhimõte on, et juhul kui välismaalasel ei ole tema kaebuse läbivaatamise ajal vahetult seadusest tulenevat õigust Eestis viibida, taotleb ta seda koos esitatud kaebusega. Kui kohus viibimisõiguse annab, kehtib see kuni välismaalase kaebuse kohta halduskohtu otsuse ehk rahvusvahelise kaitse asjas lõpliku otsuse tegemiseni.

§ 112. Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 112 tehakse tehnilised muudatused pagulase reisidokumendi väljaandmise regulatsioonis, mis on kehtestatud ITDS §-s 31. Lõiked 2 ja 3 sätestatakse muudetud sõnastuses järgmiselt: „Pagulase reisidokument antakse Eestis pagulasstaatust omavale välismaalasele. Pagulase reisidokument ei anna selle kasutajale õigust Eesti välisesinduse kaitsele, kui seadus või välisleping ei sätesta teisiti.“

ITDS §-st 31 jäetakse välja praegused lõiked 3 ja 4. Praegu kehtiva lõike 3 kohaselt peab pagulase reisidokument vastama ÜRO pagulasseisundi konventsiooni nõuetele, arvestades tänapäevaste reisidokumentide käideldavuse ja turvalisuse nõuetega. Kuna ÜRO pagulasseisundi konventsioon võeti vastu 1951. aastal, siis on tegemist aegunud nõuetega isegi juhul, kui arvestatakse tänapäevaste reisidokumentide nõuetega. Euroopa Liidus kasutatakse reisidokumentidena biomeetrilisi passe, millele on kehtestatud ühtsed nõuded määrusega 444/2009/EL liikmesriikide väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite kohta. Praeguse lõike 4 kohaselt antakse pagulase reisidokument välismaalasele, kellel on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 38 lõikes 1 nimetatud elamisluba. Viidatud praegu kehtiv VRKS-i redaktsioon tunnistatakse kehtetuks ja elamisloa andmise alus on edaspidi otsekohaldatav EL-i määrus. Uus elamisloa andmise alus on määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikkel 24. Sellegipoolest ei ole vajalik lõiget 4 säilitada ja uue viitega täiendada, sest pagulasstaatusega inimesele antakse elamisloa kaart ja pagulase reisidokument samaaegselt. Kõikidel pagulasstaatusega välismaalastel on elamisluba. Seega on praegused sõnastused vananenud ning need jäetakse ITDS § 31 lõigetest 3 ja 4 välja.

§ 113. Kohtute seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 113 tehakse tehnilised muudatused KS § 45² lõikes 1. Säte reguleerib maakohtu ja ringkonnakohtu kohtuniku ajutist kaasamist halduskohtu koosseisu massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras. Arvestades käesoleva eelnõuga tehtud muudatusi, tuleb ajakohastada viiteid VSS-ile ja VRKS-ile.

§ 114. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu § 114 punktiga 1 koondatakse EL-i infosüsteemide andmete töötlemise regulatsioon ühte paragrahvi.

KrMS 3³. ja 3⁴. peatükis on sätestatud menetleja õigus teha päringuid riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (edaspidi *EES*) ning Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (edaspidi *ETIAS*), et ennetada, avastada või uurida terroriakti või rasket kuritegu. Päringuid tehakse kooskõlas nimetatud infosüsteemide reguleerivate määrustega 2017/2226/EL ja 2018/1240/EL. Menetleja on PPVS-is määratud asutus, kellele on antud pädevus infosüsteemidesse päringuid teha.

Viidatud määruste kohaselt on terroriakt liikmesriigi õiguse rikkumine, mis vastab ühele direktiivis (EL) 2017/541¹⁰⁶ osutatud õigusrikkumistest või on sellega samaväärne, ning raske kuritegu on õigusrikkumine, mis vastab ühele raamotsuse 2002/584/JSK¹⁰⁷ artikli 2 lõikes 2 osutatud õigusrikkumistest või on sellega samaväärne, kui selle eest karistatakse liikmesriigi õiguses vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetmega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt kolm aastat.

Seetõttu on seadusandja lubanud nende infosüsteemide andmete töötlemist üksnes KrMS § 489⁶ lõike 1 punktides 1–21 ja 23–32 nimetatud kuriteo puhul. Loetelust on jäetud välja KrMS § 489⁶ lõike 1 punkt 22, sest piraatkoopia ja võltsitud kauba valmistamise ning nendega kauplemise eest ei näe karistusseadustik ette vähemalt kolme aasta pikkust vabadusekaotust.

Määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) on antud liikmesriikide õiguskaitseasutustele täiendav võimalus kasutada terroriaktide või muude raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks ka Eurodac-süsteemi andmeid.

Täiendavalt tuleb õigusselguse eesmärgil sätestada seaduse tasandil menetleja õigus teha päringuid EL-i ühtsesse viisainfosüsteemi VIS. VIS on nendest infosüsteemidest kõige vanem ning seadusandja ei ole seni otsustanud, millistel õiguskaitseasutustel ja millistel juhtudel on õigus teha VIS-i päringuid. Arvestades, et ühiskonna ootus isikuandmete kaitse valdkonna täpsemale reguleerimisele on ajas kasvanud, tuleks ka VIS-i tehtavate õiguskaitseasutuste päringute lubatavus reguleerida samamoodi teiste EL-i infosüsteemidega. Otsus 2008/633/JSK¹⁰⁸ sätestab õiguskaitseasutustele VIS-ile juurdepääsuks samad alused, nagu need

¹⁰⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. – [ELT L 88, 31.3.2017, lk 6–21](#).

¹⁰⁷ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta. – [ELT L 190, 18.7.2002, lk 1–20](#).

¹⁰⁸ Nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europol'i juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel. – [ELT L 218, 13.8.2008, lk 129–136](#).

on EES-i, ETIAS-e ja Eurodac-süsteemil. Seega on mõistlik koondada asjakohane regulatsioon ühte paragrahvi.

Eelnõu § 114 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks seadustiku 3⁴. peatükk, mis reguleerib ETIAS-esse tehtava päringu lubatavust. See regulatsioon koondatakse seadustiku 3³. peatükki.

§ 115. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine

Eelnõu § 115 punktidega 1 ja 2 tehakse PPVS §-des 7⁶² ja 7⁶⁵ muudatused, mille kohaselt tuleks VLA-d käsitleda määruste 2017/2226/EL ja 2018/1240/EL tähenduses immigratsiooniasutusena ning viisasid väljastava asutusena.

Määrused 2017/2226/EL ja 2018/1240/EL lubavad immigratsiooniasutusena käsitleda asutust, mis kontrollib liikmesriigi territooriumil, kas liikmesriikide territooriumile sisenemise või seal viibimise tingimused on täidetud, või analüüsib tingimusi ja teeb otsuseid seoses kolmandate riikide kodanike elamisega liikmesriikide territooriumil.

Määrus 2017/2226/EL lubab viisasid väljastava asutusena käsitleda asutust, mis vastutab viisataotluste läbivaatamise ning seonduvate otsuste vastuvõtmise eest või viisade kehtetuks tunnistamise, tühistamise või pikendamise kohta tehtavate otsuste vastuvõtmise eest. Määrus (EL) 810/2009¹⁰⁹ lubab otsuste tegemisse kaasata teisi asutusi.

Täiendused on seotud käesoleva eelnõu §-ga 120, millega antakse julgeolekuasutustele sõnaselge pädevus anda elamisloa menetluses hinnanguid välismaalase kujutatavast ohust riigi julgeolekule. Määruste 2017/2226/EL ja 2018/1240/EL tähenduses käsitatakse KAPO-t riigisisese õiguse alusel antud pädevuste piires immigratsiooniasutuse ja viisasid väljastava asutusena. Täiendustega antakse ka VLA-le sõnaselge pädevus kontrollida ja anda hinnanguid selle kohta, kas välismaalane kujutab ohtu riigi julgeolekule. Lisaks on kavandatud VMS § 101 lõike 3 punkti 2 alusel antud siseministri määruses nimetada VLA viisa andmise kooskõlastamiseks pädeva asutusena.

Eelnõu § 115 punktiga 3 täiendatakse PPVS-i 2⁷. ja 2⁸ peatükiga.

Määrus 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) kohustab liikmesriike määrama riikliku juurdepääsupunkti, kontrolliasutuse ning õiguskaitseasutused, kes võivad teha Eurodac-süsteemi päringuid.

Päringuid on lubatud teha järgmiselt: õiguskaitseasutus teeb taotluse kontrolliasutusele, kes hindab, kas määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) sätestatud tingimused on täidetud. Pärast kõikide juurdepääsutingimuste täitmise kontrollimist edastab kontrolliasutus andmete võrdlemise päringu, jättes märkimata taotluse esitamise põhjused, riikliku juurdepääsupunkti kaudu Eurodac-süsteemile.

Kuigi mõisted on sarnased, on oluline eristada, et EL-i seadusandja on omistanud Eurodac-süsteemi riiklikule juurdepääsupunktile ning EES-i, ETIAS-i ja VIS-i keskele juurdepääsupunktile täiesti erinevad ülesanded. EES-i, ETIAS-i ja VIS-i keskele juurdepääsupunkti ülesanded on samasugused nagu Eurodac-süsteemi kontrolliasutusel ning Eurodac-süsteemi riiklik juurdepääsupunkt on määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) tähenduses riiklik süsteem, mis peab sidet Eurodac-süsteemiga.

¹⁰⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – [ELT L 243, 15.9.2009, lk 1–58](#).

Paragrahvi 7⁶⁹ lõikega 1 määratakse PPA pädevaks asutuseks, kes täidab määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) sätestatud kontrolliasutuse ülesandeid. Kontrolliasutus peab tagama, et taotluse esitamise tingimused biomeetriliste või tähtnumbriliste andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega on täidetud.

PPA-le määratakse kaks rolli: ta täidab kontrolliasutuse ülesandeid ning on õiguskaitseasutus. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 6 lõike 1 kohaselt on oluline tagada rollide sõltumatus, kui PPA täidab kontrolliasutuse ülesandeid ja tegutseb õiguskaitseasutusena. Sisult on kontrolliasutuse ülesanded samad nagu teiste asjaomaste EL-i infosüsteemide kesksel juurdepääsupunktil. Ka Eurodaci kontrolliasutuse ülesannete täitmisel tegutseb PPA üksus sõltumatult PPA teistest ülesannetest. Kontrolliasutuse ülesandeid täitvad ametnikud asuvad eraldi struktuuriüksuses ning sama juhtimise all ei ole uurimisfunktsiooni täitvaid menetlejaid. Ülesannete täitmise õiguspärasust kontrollitakse sisekontrolliliste meetmetega ning kõik tegevused ja päringud, mille kontrolliasutus riikliku juurdepääsupunkti kaudu teeb, on logitavad.

Paragrahvi 7⁶⁹ lõikega 2 kitsendatakse töötlemise ulatust kuritegude nimekirjaga. Eurodac-süsteemi andmeid on lubatud töödelda üksnes KrMS § 126¹⁹ lõikes 2 loetletud kuritegude puhul, mille eest on võimalik määrata karistusena vangistus maksimumkestusega kolm aastat või enam.

Paragrahvi 7⁶⁹ lõikega 3 määratakse pädevad õiguskaitseasutused. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 5 lõike 1 kohaselt määrab liikmesriik asutused, kellel on õigus teha terroriakti või muu raske kuriteo ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks päringuid Eurodac-süsteemi andmetes. Seetõttu sätestatakse eelnõuga, et PPA, KAPO, Välisluureamet (edaspidi *VLA*), Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) ning Keskkonnaamet (edaspidi *KeA*) võivad terroriakti või muu raske kuriteo ennetamiseks, avastamiseks või uurimiseks taotleda ja saada EES-i keskselt juurdepääsupunktilt EES-i andmeid.

Eelnõuga määratud asutustest on uurimisasutused oma pädevuse piires PPA, KAPO, MTA ja KeA. KAPO ja VLA on julgeolekuasutused. Mõlema julgeolekuasutuse teabe kogumise ja töötlemise ülesanded ja tegevussuunad kannavad muu hulgas terrorismi (terroriaktide) ennetamise ja tõkestamise eesmärki ning neil peaks olema õigus taotleda juurdepääsu Eurodac-süsteemi andmetele nii terroriaktide kui ka muude raskete kuritegude ärahoidmise eesmärgil. Muud rasked kuriteod hõlmavad ka riigivastaseid süütegusid, need on kaetud raamotsuse 2002/584/JSK artikli 2 lõikes 2 osutatud kategoorias „sabotaaž“.

Paragrahvi 7⁷⁰ lõikega 1 sätestatakse EES-i ja ETIAS-e eeskujul PPA ülesanne täita VIS-i keskse juurdepääsupunkti ülesandeid. PPA on seda rolli seni täitnud, kuid seda ei ole talle seadusega pandud. Eesti viisapoliitika Schengeni hindamisel on soovitatud Eestil see valdkond reguleerida. Kohustus määrata keskne juurdepääsupunkt on sätestatud otsuse 2008/633/JSK artiklis 3.

Paragrahvi 7⁷⁰ lõikega 2 sätestatakse teiste EL-i infosüsteemide järgi nende kuritegude loetelu, mille ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks võib teha VIS-i päringuid. Ka otsuse 2008/633/JSK kohaselt tuleb VIS-i päringu tegemisel juhinduda raamotsuse 2002/584/JSK artikli 2 lõikes 2 loetletust kuritegudest ning terroriaktide puhul direktiivis (EL) 2017/541¹¹⁰ osutatust. Nõukogu raamotsuses 2002/584/JSK loetletud õigusrikkumised on Eesti

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. – [ELT L 88, 31.3.2017, lk 6–21](#).

riigisisesse õigusesse ülevõetud KrMS § 489⁶ lõikes 1 ja seal toodud teod on kriminaliseeritud ka Eesti õiguskorras. KrMS § 489⁶ lõikes 1 toodud loetelu hõlmab ka terrorismi.

Paragrahvi 77⁰ lõikega 3 määratakse pädevad õiguskaitseasutused (PPA, KAPO, MTA, KeA, VLA). KrMS § 489⁶ lõikes 1 loetletud kuritegude ennetamine, avastamine või uurimine on eespool nimetatud asutuste ülesanne ja seetõttu on eelnõuga antud neile õigus teha päringuid VIS-i andmetes. Seejuures kannavad KAPO ja VLA teabe kogumise ja töötlemise ülesanded ja tegevussuunad terrorismi ennetamise ja tõkestamise eesmärki ning neil peaks olema õigus taotleda juurdepääsu VIS-i andmetele nii terroriaktide kui ka muude raskete kuritegude ärahoidmise eesmärgil.

Erinevalt Eurodac-süsteemist, kuid analoogselt EES-i ja ETIAS-e süsteemidega antakse õigus VIS-i päringute tegemiseks ka Rahapesu Andmebüroole (edaspidi *RAB*). RAB-i roll seisneb vastavate kuritegude avastamisel ja ennetamisel. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 54 lõike 1 punkti 1 järgi on RAB-i üks ülesandeid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine. Lisaks on RAB-i ülesanne teha koostööd kohustatud isikute, pädevate järelevalveasutuste ja uurimisasutustega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel. RAB on kohustatud rahapesu või terrorismi rahastamise ning sellega seotud kuritegude tõkestamiseks, tuvastamiseks ja kohtueelseks uurimiseks edastama olulised andmed, sealhulgas maksu- ja pangasaladust sisaldavad andmed, prokuratuurile, uurimisasutusele ja kohtule. Arvestades Eurodac-süsteemi subjekte, puudus RAB-il enda hinnangul vajadus oma ülesannete täitmiseks Eurodac-süsteemi päringuid teha.

§ 116. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmine

PISTS § 3 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Kuna rahvusvahelise kaitse, sealhulgas ajutise kaitse saanud isikud saavad elamisloa ning elamisloa alusel Eestis elavad inimesed on sotsiaalkindlustushüvitiste subjektid, siis puudub vajadus erisätete järele eriseadustes. Eestis ei ole kunagi õigust sotsiaalkindlustusele eristatud elamisloa saamise aluste järgi. Arvestades, et need sätted on seadustes tingimuste osas ka mõnevõrra erineva sõnastusega ja sisalduvad ainult osas eriseadustes, siis tehakse ettepanek tunnistada need kehtetuks. Muudatus on tehtud SOM-i ettepanekul.

§ 117. Riigipiiri seaduse muutmine

Eelnõu § 117 punktiga 1 parandatakse RiPS § 9¹⁰ lõikes 6 sätestatud viidet VRKS-ile.

Eelnõu § 117 punktiga 2 tehakse vajalik muudatus RiPS § 11¹ lõikes 3¹. Kehtiv säte lubab seadusliku sisenemise aluseta ja reisidokumendita rahvusvahelist kaitset või ajutise kaitse alusel elamisluba taotleda soovival välismaalasel Eestisse siseneda juhul, kui ei esine VRKS-is sätestatud aluseid taotluse läbivaatamata jätmiseks või selgelt põhjendamatuks pidamiseks. Viited VRKS-ile tuleb ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja osas kaotada, sest need ei ole asjakohased. Rahvusvahelise kaitse taotlejat ei lubata riiki, kui tema taotlus vaadatakse läbi piirimenetluses.

Eelnõu § 117 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks § 11² lõige 3, mis seab erisuse dokumendikohustusest alaealisele rahvusvahelise kaitse taotlejale või ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale. Nende isikute puhul ei ole dokumendikohustuse erisus määrav. Sõltumata sellest, kas kaitset taotleb isik on alaealine või täisealine, otsustatakse riiki sisenemine sõltuvalt sellest, kas taotlus vaadatakse läbi piirimenetluses või mitte.

§ 118. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmine

Eelnõu § 118 punktiga 1 tehakse tehnilised muudatused nendes SHS-i sätetes, kus on viidatud VRKS § 73 lõike 5 punktidele 1 ja 3. Muudetakse üürilepingu sõlmimisega seotud kulude ning tõlketeenuse kulude viite asukohta.

Eelnõu § 118 punktiga 2 tehakse tehnilised muudatused nendes SHS-i sätetes, kus on viidatud VRKS § 73 lõikele 3¹, mis võimaldab SKA-l sõlmida KOV-i üksusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu kaitse saaja vastuvõtmiseks ja talle käesoleva VRKS § 78 lõikes 4 loetletud teenuste osutamiseks.

§ 119. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 119 asendatakse TTKS § 52 lõikes 3³ viide VRKS-i volitusnormile, mille alusel on kehtestatud rahvusvahelise kaitse taotleja tervisekontroll ning talle osutatavate vajalike tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatus ja kord.

TTKS § 52 lõikes 3³ asendatakse tekstiosa „§ 11 lõike 8“ tekstiosaga „§ 83 punkti 13“.

§ 120. Töövõimetoetuse seaduse muutmine

TVTS § 2 lõike 1 punktist 3 jäetakse välja tekstiosa „rahvusvahelise kaitse, sealhulgas ajutise kaitse saaja või“.

MKM-i ettepanekul tehtud muudatusega jäetakse TVTS § 2 lõike 1 punktist 3 välja viide rahvusvahelise kaitse, sealhulgas ajutise kaitse saajale. Kõnealune säte kehtestab isikute ringi, kellel on õigus töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele. TVTS § 2 lõike 1 punkt 3 sätestab, et töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele on õigus Eestis viibival rahvusvahelise kaitse, sealhulgas ajutise kaitse saajal või rahvusvahelise kaitse taotlejal, kellel on õigus Eestis töötada välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustel. Sama lõike punkt 2 sätestab, et töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele on õigus tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elaval välismaalasel. Kuna ka rahvusvahelise kaitse, sealhulgas ajutise kaitse saamisega kaasneb elamisluba, on see sihtrühm juba TVTS § 2 lõike 1 punktiga 3 kaetud ning tuleb seetõttu sama lõike punktist 3 välja jätta. Viide rahvusvahelise kaitse taotlejale jääb sättesse alles.

§ 121. Välismaalaste seaduse muutmine

Eelnõu § 121 punktidega 2, 6 ja 12 tehakse täiendused, mis ei ole Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide rakendamiseks otseselt nõutud, kuid on siiski reformi rakendamiseks vajalikud, et luua sidusust. **Eelnõu § 121 punktiga 1** tehakse tehnilised muudatused VMS § 82 lõikes 1 ja § 100⁴ lõikes 4, mis käsitlevad viisa kooskõlastamist. Kehtiva seaduse kohaselt kooskõlastavad viisa andmist Siseministeeriumi valitsemisala asutused ning siseminister määrab [viisa andmise kooskõlastamiseks pädevate asutuste loetelu](#). Arvestades, et pädevate asutuste loetelu on kavas laiendada julgeolekuasutusega, mis ei ole Siseministeeriumi valitsemisala asutus, jäetakse asjaomastest VMS-i sätetest välja sõnad „Siseministeeriumi valitsemisala asutus“.

Eelnõu § 121 punktidega 3, 4, 7, 8 ja 9 tehakse VMS-i täiendused seoses kohanemisprogrammi korraldamisega KUM-i haldusalas. Praegu suunab välismaalase, kellele on antud elamisluba või kelle elamisluba on pikendatud, kohanemisprogrammi Politsei- ja Piirivalveamet ning teavitamise võimalus puudub. Muudatuste eesmärk on luua õiguslik alus

KUM-ile ja selle rakendusasutusele nii suunamise kui ka teavitamise kohta. Sarnaselt VRKS-is ja ELKS-is kavandatud muudatustega tagab see muudatus kooskõla tegeliku rollijaotusega ning vähendab dubleerimist eri asutuste vahel. Kohanemisprogramm kuulub KUM-i vastutusalasse. Õigeaegne ja kasutajasõbralik suunamine ja teavitus toetab uussisserändajate osalusaktiivsust ning soodustab programmis osalemist. Selline korraldus suurendab koolitusrühmade täituvust, parandab eelarveliste vahendite kasutamise tõhusust ning toetab uussisserändajate rahulolu ja sujuvat kohanemist. Lisaks ühtlustuvad muudatuste tulemusena kohanemisprogrammi korraldamist puudutavad regulatsioonid eriseadustes (VRKS, VMS ja ELKS) ning tagatud on õigusselgus muu hulgas selles, et halduslepingu alusel üleantud ülesannetega kaasnevad ka käesolevas seaduses sätestatud õigused ja kohustused ning vastutus.

Nimetatud eesmärkidel sätestatakse punktiga 4 VMS § 121¹ muudatus, mille kohaselt Kultuuriministeerium suunab kohanemisprogrammis osalema välismaalase, kellele on antud elamisluba või kelle elamisluba on pikendatud. Kuni kohanemisprogrammi andmekogu kasutuselevõtmiseni suunab nimetatud isiku kohanemisprogrammis osalema PPA. Nimetatud üleminekuperiood on vajalik selleks et muudatust tehniliselt ette valmistada. Uus andmekogu on planeeritud kasutusele võtta 2029. aasta lõpus. Seetõttu on esialgu ja ajutiselt vajalik säilitada praegu rakendatav kord.

Eelnõu punktides 7 ja 8 nimetatud VMS-i § 223¹ lõigete 1 ja 2 muudatused ja täiendus lõikega 3, millega sätestatakse volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile kehtestada kohanemisprogrammi tingimused ja kord ning järelevalve teostamine. Määrus on kavandatud jõustuma üldises korras 12.06.2026.

Samuti tehakse täiendused tulenevalt praktikas ilmnenud vajadusest, kus kohanemisvaldkonna üleandmisel SIM-lt KUM-ile jäi lõplikult korrastamata eeskätt kohanemisprogrammi korraldamiseks vajalike andmete töötlemine KUM-i haldusalas. Seetõttu kavandatakse **eelnõu § 121 punktis 9** kohanemisprogrammi andmekogu asutamine. Kohanemisprogrammis osalevad välismaalased, kelle Eestis viibimise õiguslik alus tuleneb VMS-ist, VRKS-ist või ELKS-ist. Sellest hoolimata on kohanemisprogrammi andmekogu regulatsioon kavandatud ainult VMS-i, mitte kolme seadusesse. VRKS ja ELKS viitavad edaspidi, et nende seaduste alusel Eestis viibivate ja kohanemisprogrammi suunatud välismaalaste andmeid töödeldakse VMS-i alusel asutatud kohanemisprogrammi andmekogus. Kohanemisprogrammi andmekogu on planeeritud kasutusele võtta 2029 aastal, mistõttu on punktis 9 nimetatud sätete planeeritud jõustumise aeg 31.10.2029. Nagu VRKS-is on ka VMS-i ja ELKS-i puhul kohanemisprogrammi korraldamisega seotud muudatuste rakendamiseks vaja muuta tööprotsesse ja teha infotehnoloogilisi arendusi. Muuhulgas on vaja arendada elamislubade ja töölubade registrit, et luua andmevahetuse võimekus. Seetõttu on vajalik tagada piisav ettevalmistus- ja üleminekuaeg. Kohanemisprogrammi andmekogu loomiseks vajalikud kulud kaetakse reformi rakendamiseks eraldatud erimeetme AMIF toetusest. Elamislubade ja töölubade registri arendused viiakse praegu teadaoleva teabe kohaselt ellu PPA rändemenetlusinfosüsteemi projekti raames. Kuni 2026. aasta lõpuni on PPA rändemenetlusinfosüsteemi arendustöödeks katteallikad olemas. Edasiste arendustööde teostamine sõltub Siseministeeriumi rahaliste vahendite ja struktuurivahendite olemasolust. Siseministeeriumi valitsemisala teenuste osutamine ei ole sellest takistatud.

Uue andmekogu loomisega saavutatakse järgmised eesmärgid:

1. **Õiguslik alus.** Kohanemisprogrammiga seonduv on reguleeritud kolmes seaduses. VRKS sätestab kohanemisprogrammi kohustuslikkuse rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning ajutise kaitse saajatele. VMS sätestab kohanemisprogrammi pakkumise tavarände alusel

saabunud isikutele. ELKS reguleerib kohanemisprogrammi pakkumist Euroopa Liidu kodanikele ja nende pereliikmetele. Kultuuriministeeriumi hinnangul on vaja luua selge õiguslik alus kohanemisprogrammi korraldamiseks ja läbiviimiseks vajalike andmete töötlemiseks eraldi andmekogus, mis kataks kogu sihtrühma.

2. **Selge vastutus ja rollijaotus.** Uus andmekogu annab KUM-ile vastutava töötleja rolli ning võimaldab määrata INSA volitatud töötlejaks, kes haldab igapäevaselt kohanemisprogrammi administreerimist. See tagab üheselt mõistetava vastutuse ja rollijaotuse.

3. **Andmete ühtne koondamine.** Praegu on kohanemisprogrammi sihtrühmade andmed jaotunud ETR-i, RAKS-i ja teiste andmekogude vahel. Eraldi andmekogu loomine võimaldab vajalikud andmed koondada ühte süsteemi, vähendades killustatust ja tagades andmete tervikliku halduse.

4. **Andmevahetuse raamistik.** Uus andmekogu võimaldab korraldada andmevahetust teiste andmekogudega (näiteks RAKS, elamis- ja töölubade register, rahvastikuregister, Eesti Hariduse Infosüsteem, TK andmekogud), toetades põhimõtet, et isikult küsitakse andmeid vaid üks kord ning edasine info liigutamine toimub asutuste vahel automaatselt.

5. **Neutraalsus ja kasutatavus.** Nimetus „Kohanemisprogrammi andmekogu“ on kooskõlas VRKS-is, VMS-is ja ELKS-is kasutatava terminoloogiaga, peegeldab tegevust, mitte sihtrühma, ja väldib võimalikku stigmatiseerimist. Akronüüm KOPA on eesti keeles suupärane, lühike ja sobib kasutamiseks nii ametlikes dokumentides kui ka sisekommunikatsioonis.

6. **Teenuse sihtus ja tulemuslikkus.** KOPA tagab, et teenused on suunatud ainult neile, kellel on kohustus või õigus kohanemisprogrammis osaleda. See väldib ressursside väärkasutust ja aitab suurendada avaliku teenuse mõju, tagades läbipaistvuse ja tulemuste jälgitavuse.

7. **Andmete kvaliteet ja ajakohasus.** Otsekohene andmekogu olemasolu võimaldab vähendada viivitusi ja vigade riski, kuna andmed liiguvad automaatselt ja kontrollitult KOPA kaudu. See toetab kohanemisprogrammi õigeaegset ja tõrgeteta pakkumist.

8. **Rahvusvahelise praktika järgimine.** Paljudes EL-i liikmesriikides on loodud sarnased lahendused uussisserändajate kohanemise ja lõimumise jälgimiseks. KOPA loomine aitab täita ka rahvusvahelisi aruandluskohustusi ning tagab Eesti süsteemi võrreldavuse teiste liikmesriikidega.

Eelnõu **punktis 9** nimetatud VMS § 223¹ lõikega 2 on sätestatud uues andmekogus töödeldavate andmete järgmine loetelu.

1. Koolituste ja muude kohanemisteenuste andmed

Koolituste ja muude kohanemisteenuste andmed on vältimatult vajalikud, kuna need moodustavad kohanemisprogrammi tuumikteenuse ning on peamine riigi pakutav meede uussisserändajate kohanemise toetamiseks. Andmekogu sisaldab teavet nii KUM-i korraldatavate koolituste kohta kui ka mujal läbitud keeleõppe kohta, mis on vajalik selleks, et kontrollida seadusest tulenevate kohustuste täitmist. Süsteemis hoitav koolituste info – sealhulgas koolitusmooduli liik, toimumisaeg ja -koht, õppekeel, vabad kohad ning registreerimise staatus – võimaldab suunata uussisserändaja talle sobivatesse koolitusgruppidesse, avada registreerimise ning tagada teenuse reaalne kättesaadavus. Muudes asutustes läbitud keeleõppe andmed on vajalikud selleks, et arvestada välismaalase varasemate õpingutega, vältida dubleerimist ning hinnata, kas isik on täitnud keeleõppealased kohustused,

mis võivad olla mõne elamisloa liigi puhul seadusest tulenev nõue. Ilma nende andmeteta ei ole võimalik kohanemisprogrammi sisuliselt korraldada ega täita suunamise, seire ja planeerimisega seotud ülesandeid.

2. Teenusepakkujate andmed

Teenusepakkujate andmed on vajalikud seetõttu, et kohanemisprogrammi koolitusi viivad ellu erinevad koolitusasutused ja nende koolitajad, kellel on KOPA süsteemis piiratud õigused sisestada ja hallata pakutavate koolituste üksikasju. Süsteem sisaldab teenusepakkuja põhiteavet (nt asutuse nimi, registrikood ja kontaktandmed) ning koolitajate ja koolitusjuhtide kontaktandmeid, mis on vajalikud koolituste praktiliseks korraldamiseks ja suhtluseks. Ilma nende andmeteta ei ole võimalik moodustada koolituskalendrit, seostada koolitusi vastutavate isikutega ega tagada koolituste sujuvat läbiviimist. Teenusepakkujate andmed on seega vältimatud kohanemisprogrammi korralduslike ülesannete täitmiseks ja teenuse järjepidevuse tagamiseks.

3. Andmed kohanemisprogrammi subjekti kohta

Kohanemisprogrammi suunatud välismaalase üldandmed, hariduse andmed, keeleoskus, Eestis viibimise kategooria andmed, elamisloa või elamisõiguse kehtivusaeg ning osalemist mõjutavate individuaalsete asjaolude kohta on vältimatult vajalikud andmed, mis puhul on KOPA-le andmeandjateks RAKS ja ETR, et Kultuuriministeeriumil oleks võimalik osutada uussisserändajatele kohanemisprogrammi raames pakutavaid teenuseid.

3.1 Üldandmed

Üldandmed on ees- ja perekonnanimi, sünniaeg ja Eesti isikukood, kui see on olemas, sugu, kodakondsus, kontaktandmed (aadress e-posti aadress, telefoninumber). Üldandmed on vajalikud uussisserändaja üheseks tuvastamiseks, PPA suunamise sidumiseks KOPA andmekoguga ning isikuga suhtlemiseks kogu kohanemisprogrammi vältel. Ilma kontaktandmeteta ei ole võimalik teavitada isikut suunamisest, koolitusvõimalustest ega tagada programmi jooksul vajalikku infovahetust. Üldandmed on vältimatu eeldus kohanemisprogrammi korraldamiseks ja osalemise haldamiseks.

3.2. Hariduse andmed

Kohanemisprogrammi koolitused eeldavad teatud õpioskusi ja suutlikkust mõista esitatavat teavet. Uussisserändajate hulgas, eriti rahvusvahelise kaitse saajate puhul, ei pruugi formaalne haridus olla enesestmõistetav või see ei vasta Eesti haridussüsteemi tasemetele. Haridustaseme info on vajalik koolituse tempo, metoodika ja sisu kohandamiseks ning tagamaks, et isik suudab programmis sisuliselt osaleda. Haridusandmed toetavad ka ressursside planeerimist ja õppematerjalide sobivuse tagamist.

3.3. Keeleoskus

Kohanemisprogrammi baasmoodul peab olema uussisserändajale arusaadavas keeles. Seetõttu peab KuM-il olema teave isiku emakeele või muu suhtluskeele kohta. Need andmed võimaldavad pakkuda keeleliselt arusaadavat teenust, moodustada sobivaid koolitusgruppe ning planeerida vajalikke ressursse. Kuigi elamislubade ja töölubade registris ei ole emakeele väli kohustuslik, on see teave kohanemisprogrammi sisulise kvaliteedi ja mõistlikkuse tagamiseks vältimatult vajalik.

3.4. Elamisloa või elamisõiguse andmed

Elamisloa või elamisõiguse kehtivuse ja kehtivusaja andmed on vajalikud programmis osalemise õiguse kontrollimiseks ning suunamiste ajastamiseks. Kehtivusaeg määrab, kas ja

millal isik peab programmis osalema ning milliseid kohanemisprogrammi mooduleid on võimalik talle pakkuda. Samuti väldib see olukorda, kus teenuseid pakutakse isikutele, kelle elamisloa või elamisõigus on kehtetuks tunnistatud või lõppenud. Andmed on olulised ka planeerimiseks ja aruandluseks. Samuti on kohanemisprogrammi suunamise jaoks oluline aru saada, kas välismaalane on rahvusvahelise kaitse saaja, ajutise kaitse saaja või VMS-i alusel elamisloa saanud välismaalane, kelle osalemiskohustus, vajadused ja koolituse ajastus on erinevad. See teave on aluseks õiguspärase suunamise korraldamisele seaduse alusel ning võimaldab rakendada erinevaid menetlus- ja korralduslikke lahendusi vastavalt isiku õiguslikule staatusele. Samuti on andmed vajalikud statistika ja mahuproгноoside tegemiseks.

3.5. Individuaalsed asjaolud, mis mõjutavad kohanemisprogrammis osalemise ulatust ja viisi

Osalemist mõjutavad individuaalsed asjaolud võivad olla seotud inimese eriliste vajadustega. Teave võimalike individuaalsete asjaolude kohta on vajalik selleks, et pakkuda isikule kohanemisprogrammis osalemiseks sobivat ja kättesaadavat korraldust, näiteks vajadust ligipääsetava ruumi, viipekeeletoetuse või kohandatud õppematerjalide järele. Tegemist on minimaalse infoga, mis ei kirjelda terviseandmeid laiemalt, vaid üksnes neid asjaolusid, mis mõjutavad osalemise praktilist korraldamist. Ilma selle teabeta ei ole võimalik tagada kohanemisprogrammi tegelikku kättesaadavust kõigile sihtrühma liikmetele.

4. Kohanemisprogrammi suunamise, teenustes osalemise ja tulemuste andmed

Kohanemisprogrammi suunamise, teenustes osalemise ja tulemuste andmed on vajalikud selleks, et riik saaks hinnata välismaalaste osalemist kohanemisprogrammis ning tagada seadusest tulenevate kohustuste täitmise. Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele on kohanemisprogrammis osalemine kohustuslik, mistõttu peavad nii KUM kui ka PPA omama ülevaadet isikute suunamisest, osalemise ulatusest ja läbimise tulemustest. Seda teavet vajab PPA selleks, et hinnata välismaalase koostöökohustuse täitmist ja teha edasisi menetlusotsuseid. Samuti on teatud rändeliikide puhul keeleoskuse taseme saavutamine ja kohanemisprogrammi läbimine elamisloa andmise või pikendamise eelduseks. Seetõttu on vajalik teada, kas isik on osalenud keeleõppes ja saavutanud nõutud taseme ja läbinud kohanemisprogrammi. Need andmed võimaldavad riigil planeerida järeltegevusi, hinnata kohanemismeetmete mõju, analüüsida teenuse tulemuslikkust ning vajaduse korral suunata isikut täiendavatesse tegevustesse. Ilma osalemise ja tulemuste andmeteta ei ole võimalik tagada, et kohanemisprogramm täidab oma eesmärgi ega täita riigi kohustust jälgida kohustusliku teenuse läbimist ning selle mõju. Samuti ei oleks PPA-l võimalik teha oma pädevusse kuuluvaid otsuseid koostöökohustuse ja elamisloa andmise või pikendamise tingimuste täitmise kohta.

Eelnõu § 121 punktidega 5, 11 ja 13 täiendatakse VMS-i tähtajalise elamisloa andmise ja pikaajalise elaniku elamisloa andmise regulatsioone vastavalt §-dega 212¹ ja 244¹ ja 270. Täienduste kohaselt võib julgeolekuasutus anda tähtajalise või pikaajalise elamisloa, andmisest keeldumise, taastamise, taastamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise menetluses või menetluse algatamiseks anda PPA-le hinnangu välismaalase kujutatavast ohust riigi julgeolekule.

VMS § 13 lõike 1 kohaselt on VMS-i alusel läbiviidavate menetluste eesmärk eelkõige tagada, et välismaalaste Eestisse saabumine, Eestis ajutine viibimine, Eestis elamine ja Eestist lahkumine oleks kooskõlas avalike huvidega ning vastaks avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadusele ning VMS sätestab läbivalt kitsendused välismaalase Eestisse saabumiseks ja siin viibimiseks juhul, kui see ei ole kooskõlas olulise avaliku huviga (nt riigi julgeoleku kaitse vajadus).

PPA peab elamisloa menetluses järgima uurimispõhimõtet. Vajaduse korral tehakse koostööd kõigi asjassepuutuvate haldusorganitega, kellel võib olla olulist teavet, ning välistatud ei ole otsuse tegemisel teise haldusorgani teabele tuginemine¹¹¹. Kuigi välismaalasest lähtuvat võimalikku ohtu Eesti riigi julgeolekule tuleb hinnata kõigis VMS-i alusel toimuvates haldusmenetlustes, ei kajasta kehtiv õigus julgeolekuasutuste olulist panust kõikides nendes menetlustes (v.a viisamenetlus).

Arvestades, et nii VMS-i kui ka HMS-i kohaselt võib menetlusse kaasata teist haldusorganit, ei ole menetluste läbiviimine olnud senini takistatud. Siiski, võttes arvesse, et julgeolekuasutuste seaduse kohaselt on julgeolekuasutuste ülesanne tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil, siis on põhjendatud riigi julgeoleku kaitse seisukohast sätestada sõnaselgelt seadusega julgeolekuasutuste roll elamisloamenetlustes. Julgeolekuasutused KAPO ja VLA võivad omada elamisloa menetluses vajalikku teavet ning pädevus selle teabe alusel ohuhinnangu andmiseks tuleb VMS-is ka sõnaselgelt sätestada.

Seaduses selgelt vastava ülesande sätestamine on vajalik muu hulgas seetõttu, et Schengeni piirihalduse infosüsteemide (EES ja ETIAS) kasutamiseks ei piisa üksnes haldusorgani haldusmenetlusse kaasamisest. Neid süsteeme tohib kasutada piirikontrollis, migratsioonitorjanduses, viisamenetluses ning terrorismi ja muu raske kuritegevuse uurimisel ning vastav ülesanne peab olema riigisisese õiguses kehtestatud. Tänapäeval on julgeolekuasutuste roll nimetatud infosüsteemide ja neid reguleerivate EL-i määruste tähenduses eeskätt terrorismi ja muu raske kuritegevuse uurimine. Kui VLA kaasamine välismaalastega seotud menetlustesse on täiesti reguleerimata, siis KAPO-l on kehtivate eriseaduste kohaselt immigratsiooniasutuse ja viisasid väljastava asutuse pädevus. Samas on kehtivas õiguses kajastamata ka KAPO roll elamislubade menetluses. Eeltoodust lähtuvalt on mõistlik VMS-is sätestada mõlemale julgeolekuasutusele sõnaselge õigus anda elamisloamenetluses ohuhinnang. Kahe julgeolekuasutuse eristamine antud kontekstis ei ole objektiivselt põhjendatud ega vajalik.

Eelnõu § 121 punktiga 10 täiendatakse VMS §-i§ 232 lõikega 2³. Täienduse kohaselt, olukorras, kus rahvusvahelise kaitse saaja on viibinud teises liikmesriigis ebaseaduslikult, ei arvestata eelneva Eestis elamise aja hulka seda perioodi, mis eelnes teises liikmesriigis ebaseaduslikule viibimisele. PPA võib teha erandeid humaansetel põhjustel.

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikliga 40 muudeti direktiivi 2003/109/EÜ artiklit 4 ning seetõttu tuleb VMS-i muuta.

Direktiiv 2003/109/EÜ käsitleb kolmandate riikide pikaajalistest elanikest kodanike staatust. Direktiivi artikkel 4 reguleerib elamise kestust ja elamisperioodi arvestamist. Muudatuse kohaselt täiendatakse artikli 4 lõike 2 kolmandat lõiku. Uueks sõnastuseks on „Isikute puhul, kellele on antud rahvusvaheline kaitse, võetakse lõikes 1 osutatud perioodi arvutamisel arvesse ajavahemikku, mis jääb rahvusvahelise kaitse taotluse (mille alusel anti rahvusvaheline kaitse) esitamise kuupäeva ja määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 24 osutatud elamisloa andmise kuupäeva vahele. Artiklisse 4 lisatakse järgmine uus lõige: „3a. Kui rahvusvahelise kaitse saaja tabatakse muus kui talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigis ja tal ei ole seejuures asjakohase riigisisese, liidu või rahvusvahelise õiguse kohaselt õigust seal viibida ega elada, ei võeta lõikes 1 osutatud perioodi arvutamisel arvesse talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigis seadusliku viibimise perioodi, mis sellele olukorrale eelnes. Erandina esimesest lõigust, eelkõige juhul, kui rahvusvahelise kaitse saaja tõendab, et ta viibis

¹¹¹ [RHKHo, 03.05.2019, 3-18-89, p 14.](#)

või elas riigis ebaseaduslikult temast sõltumatutel põhjustel, võivad liikmesriigid kooskõlas riigisisese õigusega ette näha, et lõikes 1 osutatud perioodi arvutamisel ei võeta katkestust arvesse.“ Samuti asendatakse direktiivi artikli 26 esimene lõige järgmisega: „Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 23. jaanuaril 2006. Liikmesriigid jõustavad artikli 4 lõike 2 kolmanda lõigu ja lõike 3a järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 12. juuniks 2026. Liikmesriigid edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata EK-le.“

Eelnõu § 121 punktidega 2, 6 ja 12 luuakse ühetaoline sidus lähenemine olukorras, kus rahvusvahelise kaitse taotleja on menetluse ajal, st alates taotluse registreerimisest kuni lõpliku otsuse langetamiseni rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes esitanud samaaegselt ka elamisloa, pikaajalise viisa või viibimisaja pikendamise taotluse VMS-i alusel.

Kehtiva VRKS § 25¹ lõige 5 sätestab, et rahvusvahelise kaitse taotlemine ja rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse vaidlustamine ei anna taotlejale õigust taotleda tähtajalist elamisluba VMS-i alusel. Nimetatud sõnastus ei ole kooskõlas HMS-is sätestatud haldusõiguse põhimõtetega, mille kohaselt tuleb isikult taotlus vastu võtta ning siis saab otsustada, kas nimetatud taotlus võetakse menetlusse või esineb alus selle läbi vaatamata jätmiseks. EL-i rahvusvahelise kaitse õigustikus puudub alus nimetatud keelu kehtestamiseks rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate suhtes. Samuti on sätte kohaldamisala põhjendamatult piiratud ainult olukordadega, kui rahvusvahelise kaitse menetlus on juba PPA-s lõppenud keelduva otsusega ja taotleja on selle suhtes esitanud kaebuse kohtule. Nimetatud asjaolusid arvestades tuleb praegu kehtiv VRKS § 25¹ lõige 5 uues seaduses reguleerimata jätta.

Rahvusvahelise kaitse taotlejatel on õigus riigis viibida kuni lõpliku otsuse tegemiseni, välja arvatud rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja kiirendatud menetluse korral. Rahvusvahelise kaitse taotluse saab esitada nii Eesti piiril kui ka siseriigis iga välismaalane, st ka elamisloa ja viisaga Eestisse saabunud ja siin viibiv inimene. Välismaalane, kelle Eestis viibimise ainsaks aluseks on rahvusvahelise kaitse taotlemine ja ta on seetõttu riiki lubatud, saaks muul põhjusel pikaajalise viisa või elamisloa taotluse esitada pärast seda, kui PPA on tema rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes otsuse teinud. Selline korraldus aitab säästlikumalt kasutada PPA menetlusressurssi ja hoiab ära võimalikke väärkasutusi.

Muudatuste kohaselt ei keelduta taotlust vastu võtmast, kuid PPA võib jätta taotluse läbi vaatamata. Kuna viidatud sätete eesmärk on eelkõige kuritarvituste vältimine, menetlusökonoomika ja ressursside kokkuhoid, siis kehtestatakse sätted korrastatud sõnastustega VMS-is. Seejuures võimaldatakse PPA-l jätta lisaks elamisloa taotlusele läbi vaatamata ka pikaajalise viisa ja viibimisaja pikendamise taotlus. Seega täiendatakse VMS §-e 98, 219 ja 247 viisil, et kui VMS-i alusel esitab pikaajalise viisa või viibimisaja pikendamise taotluse, tähtajalise elamisloa taotluse või pikaajalise elaniku elamisloa taotluse selline välismaalane, kellel on samaaegselt rahvusvahelise kaitse taotleja staatus, siis on PPA-l õigus jätta VMS-i alusel esitatud pikaajalise viisa, viibimisaja pikendamise ja elamisloa taotlus läbi vaatamata. Tegemist on kaalutlusotsusega, mille tegemisel tuleb arvestada välismaalase olukorda ja temaga seotud asjaolusid kogumis. Taotluse läbi vaatamata jätmise otsus tähendab, et haldusorgan jätab rahvusvahelise kaitse taotleja elamisloa, pikaajalise viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata ja tagastab selle.

§ 122. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus

Eelnõu § 122 kohaselt täiendatakse VKTS § 6 punkti 4 selliselt, et kutsekvalifikatsiooni tunnustamise õigus on ka rahvusvahelise kaitse taotlejal, kellel on õigus Eestis töötada.

Nimetatud muudatus on vajalik direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 17 ülevõtmiseks, mida on selgitatud ka sama direktiivi põhjenduspunktides 53, 54 ja 56. Sama direktiivi kohaselt peab taotlejatel olema pärast tööturule juurdepääsu saamist samad õigused, mis asjaomase liikmesriigi kodanikel ning artikli 17 lõike 8 kohaselt peavad liikmesriigid võimalikult palju hõlbustama täielikku juurdepääsu välismaal omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kehtivatele menetlustele taotlejate puhul, kellel ei ole võimalik esitada oma kutsekvalifikatsiooni tõendavaid dokumente.

Seetõttu tuleb täiendada VKTS § 6, millega on kehtestatud inimeste kategooriad, kes saavad taotleda välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamist. Lisandus võimaldab kutsekvalifikatsiooni tunnustamist taotleda sellel rahvusvahelise kaitse taotleja staatusega välismaalasel, kellel on õigus töötada.

§ 123. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 123 tehakse muudatused VSS-is. Lähtudes muudatuste eesmärgist ja sisust, on analüüs jagatud teemade kaupa eraldi punktideks.

1. Taustakontrolli tegemisega seotud muudatused (eelnõu § 123 punktid 1, 2, 8, 10, 16, 27, 35, 42, 46, 49)

Eelnõu § 123 punktidega 1 ja 2 täpsustatakse VSS-i reguleerimisala. VSS reguleerib välismaalase väljasõidukohustuse kindlakstegemist ning sätestab välismaalase suhtes väljasõidukohustuse ning sissesõidukeelu kohaldamise alused ja korra. Kuivõrd väljasõidukohustuse korraldus hõlmab juba teise liikmesriigi abistamist välismaalase väljasaatmisel õhuteed pidi vastavalt nõukogu direktiivile 2003/110/EÜ¹¹², jäetakse VSS § 1 lõikest 1 viide Eestist läbisõidu korraldusele välja. Välismaalase taustakontrolli tegemisel ja piiril toimuva väljasõidukohustuse menetluses tuleb VSS-i norme kohaldada ulatuses, mis ei ole reguleeritud määrustega 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ja 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta).

Eelnõu § 123 punktiga 16 luuakse VSS-is 1¹. peatükk „Väljasõidukohustuse kindlakstegemine, taustakontroll ja sisenemiskeeld“. Muudatus on vajalik, sest määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) muudab senist väljasõidukohustuse menetluse loogikat. Edaspidi tuleb teatud menetlustoimingud teha kohe, kui on välja selgitatud, et välismaalane on EL-i sisenenud ebaseaduslikult ja tema suhtes pole varem taustakontrolli läbi viidud. Kui taustakontrolli tulemusel selgub, et välismaalase suhtes ei ole muid menetlusi pooleli (näiteks ta pole Eestis või muus liikmesriigis rahvusvahelist kaitset taotlenud), võib jätkata väljasõidukohustuse menetluse läbiviimist ja kohustada välismaalane sisenemiskeelu otsuse või lahkumisettekirjutusega EL-i ja Schengeni liikmesriikide territooriumilt lahkuma.

VSS 1¹. peatüki esimeses jaos reguleeritakse väljasõidukohustuse kindlakstegemist. Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ei piira selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamist, mis käsitlevad liikmesriigis ebaseaduslikult viibimises kahtlustatava kolmanda riigi kodaniku tuvastamist, et teha kindlaks tema liikmesriigis viibimise ebaseaduslikkus või seaduslikkus (vt määruse 2024/1356/EL põhjenduspunkti 20). Vajaduse korral on liikmesriikidel õigus riigisisese õiguse alusel selline välismaalane kinni pidada. Kui selline kinnipidamise võimalus

¹¹² Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/110/EÜ abi kohta läbisõidu puhul seoses väljasaatmisega õhuteed pidi. – [ELT L 321/26, 06.12.2003, lk 233–238](#).

riigisiseses õiguses puuduks, võiks ebaseaduslikult riigis viibimises kahtlustatav välismaalane põgeneda enne, kui tema õiguslik seisund on kindlaks tehtud¹¹³.

Eeltoodust tulenevalt jäetakse eelnõuga kehtima VSS § 15 regulatsioon, mille kohaselt on PPA-l ja KAPO-l lubatud välismaalase suhtes kohaldada riikliku järelevalve meetmeid, sh välismaalast kinni pidada, et teha kindlaks, kas tal on Eestis ja muus liikmesriigis viibimiseks seaduslik alus. Eelnõus sätestatakse see VSS §-s 6¹³. Välismaalase kinnipidamine tuleb protokollida ja selles põhjendada meetme vajalikkust, sobivust ning proportsionaalsust. Kui välismaalase õiguslik seisund on aga juba kindlaks tehtud, tuleb välismaalase kinnipidamisel järgida asjaomase menetluse nõudeid. Nii võib välismaalast, kellel puudub Eestis viibimiseks seaduslik alus, kinni pidada üksnes juhul, kui see on vajalik väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks või täitmiseks ja esineb VSS §-s 23 lõikes 2 sätestatud kinnipidamise alus. Teises liikmesriigis rahvusvahelist kaitset taotlenud välismaalase kinnipidamine tuleb aga vormistada VRKS § 65 lõike 2 punkt 7 alusel, kui kinnipidamine on vajalik tema üleandmiseks vastutavale EL liikmesriigile.

VSS § 19, mis reguleerib kinnipidamise tingimusi väljasõidukohustuse kindlaks tegemisel, viiakse üle VSS § 6¹⁴ (vt ka [eelnõu § 122 punkt 35](#)). VSS § 6¹⁴ lõike 1 kohaselt võib välismaalast kuni 48 tunniks paigutada lähimasse kinnipidamiskohta (nt kinnipidamiskeskusesse, politsei ametiruumi, arestimajja), tagades, et naissoost ja meessoost kinni peetavad oleksid üksteisest eraldatud ning perekonnaliikmed kokku majutatud. Välismaalaste paigutamisel vanglasse või arestimajja tuleb nad eraldada vanglakaristust või eelvangistust kandvatest isikutest ning arestiahist. Kuivõrd vangla kinnipidamise režiim on võrreldes kinnipidamiskeskusega rangem, säilitatakse VSS § 6¹⁴ lõikes 2 praegu kehtiv erisus, mille kohaselt vanglasse ei ole lubatud paigutada VSS §-s 6⁷ nimetatud haavatavaid isikuid, s.t alaealisi, puuetega inimesi, eakaid, rasedaid, alaealiste lastega üksikvanemaid ega piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud isikuid. Sõltumata kinnipidamise kohast tuleb tagada, et välismaalase põhivajadused (toitlustus, vältimatu arstiabi, vajaduse korral vajalikud hügieenivahendid ja riided) kinnipidamise ajal on rahuldatud.

VSS 1¹. peatüki teine jagu puudutab taustakontrollide läbiviimist ning sisenemiskeelu otsuse väljastamist ja täitmist.

VSS § 6¹⁵ kohaselt tuleb PPA-l välismaalase suhtes, kes on välispiiri kaudu sisenenud EL-i liikmesriigi territooriumile ilma, et ta vastaks määruse (EL) 2016/399¹¹⁴ (edaspidi *Schengeni piirieeskirjad*) artiklis 6 sätestatud tingimustele, läbi viia taustakontroll vastavalt määrusele 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta). Taustakontrolli ei kohaldata kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on sisenenud piiripunkti kaudu ega ole esitanud soovi saada Eestis rahvusvahelist kaitset. Samuti tuleb taustakontroll jätta tegemata juhul, kui ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes on juba eelnevalt teise liikmesriigi poolt taustakontroll tehtud või ta peetakse kinni ja antakse teisele riigile kahepoolse tagasivõtulepingu või kokkuleppe alusel kohe tagasi. Kui ebaseaduslikult välispiiri ületanud kolmanda riigi kodanikku ei õnnestu siiski 72 tunni jooksul tagasi saata riiki, kust ta Eestisse sisenes, või ta esitab rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, tuleb tema suhtes alustatud toimingud lõpule viia, sealhulgas edastada välismaalase isikuandmed Eurodac-süsteemi vastavalt määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artiklile 22 või 23. Taustakontroll ei ole seega eraldiseisev menetlus, vaid eeletapp ebaseaduslikult EL-i välispiiri ületanud välismaalasele väljasõidukohustuse

¹¹³ Vt täpsemalt Euroopa Kohtu 6. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-329/11, *Alexandre Achughbabian vs. Préfet du Val-de-Marne*, [ECLI:EU:C:2011:807, p-d 29 ja 30](#).

¹¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruses (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (*Schengeni piirieeskirjad*). – [ELT L 77, 23.03.2016, lk 1–52](#).

kehtestamiseks või rahvusvahelise kaitse sooviavalduse esitamise korral välismaalase suhtes rahvusvahelise kaitse menetluse, sealhulgas piiril toimuva rahvusvahelise kaitse ja, kui see on asjakohane, tagasisaatmismenetluste läbiviimiseks.

Välispiiri ületamiselt kinni peetud välismaalase suhtes tuleb taustakontroll läbi viia seitsme päeva jooksul alates tema kinnipidamisest. Kui taustakontrollile allutatakse välismaalane, kes avastati siseriigis, peavad nõutavad toimingud olema lõpule viidud hiljemalt kolme päeva jooksul. See tähendab, et teatud juhtudel võib olla vajalik välismaalase suhtes kohaldada kinnipidamist või järelevalvemeetmeid, et välismaalane taustakontrolli tegemise ajal riigist ei põgeneks. Koosõlas määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 8 lõikega 7 nähakse VSS § 6¹⁵ lõikes 3 ette, et taustakontrollile allutatud välismaalase kinnipidamisele kohaldatakse Eestis seadusliku aluseta välismaalase kinnipidamise regulatsiooni, mis on sätestatud VSS §-s 23. Kui välismaalase kinnipidamine ei ole vajalik või proportsionaalne, tuleb tema suhtes kohaldada VSS § 10 lõikes 2 nimetatud järelevalvemeetmeid või -meetmeid. Rahvusvahelise kaitse sooviavalduse esitanud välismaalase suhtes kohaldatakse taustakontrolli läbiviimisel VRKS-is taotleja kinnipidamise, järelevalvemeetmete kohaldamise ning vastuvõtutingimustega seotud abi andmise kohta sätestatud.

Taustakontrolli raames tuleb välismaalase suhtes teha erinevaid menetlustoiminguid: tuvastada isik või kontrollida tema isikusamasust, teha päringuid andmekogudesse, viia läbi nii turvakontroll kui ka esialgne haavatavuse hindamine ja tervisekontroll, hõivata ja registreerida isiku biomeetrilised andmed. Juhul kui ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase suhtes ei jõuta nõutavaid menetlustoiminguid määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestatud tähtaegade jooksul läbi viia ja välismaalane pole rahvusvahelist kaitset taotlenud, tuleb välismaalane suunata sisenemiskeelu otsuse või lahkumisettekirjutuse tegemise ja/või täitmisele pööramise etappi, kus vajalikke menetlustoimingute tegemist saab jätkata (artikli 18 lõige 1).

Juba praegu on PPA-l ja KAPO-l õigus riikliku järelevalve raames kontrollida välismaalasi, kes viibivad Eestis seadusliku aluseta või kelle puhul on kahtlust arvata, et nad on Eestisse sisenenud või viibivad siin ebaseaduslikult. Riikliku järelevalve erimeetmed, mida rakendatakse KorS-is sätestatud alustel ja korras, on loetletud kehtiva VSS §-s 6³. Muude erimeetmete (nt isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontroll, isiku kinnipidamine, turvakontroll, isiku ja asjade läbivaatus, asja hoiule võtmine) puhul on VSS-is sätestatud erinormid ja -kord.

Eelnõu § 123 punktid 8, 10, 35, 46 ja 49 koondatakse VSS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmed 5¹. peatükki. Kehtiv VSS § 6³ regulatsioon viiakse üle VSS § 33¹⁷. Arvestades, et PPA-l on õigus üldkorrakaitseorganina kohaldada kõiki KorS-is sätestatud erimeetmeid, tunnistatakse kehtiva VSS § 6³ lõige 5 kehtetuks.

KorS § 30 kohaselt on politseil õigus isikut küsitleda. See on väga oluline riikliku järelevalve meede, et teha kindlaks välismaalasega seotud olulised asjaolud, sealhulgas saada teavet taustakontrolli kokkuvõtte täitmiseks. Selleks et PPA ja KAPO saaksid seda erimeetdet kasutada mitte üksnes KorS-is sätestatud juhtudel, sätestatakse selle meetme rakendamise alus ja kord VSS §-s 33¹⁸. Lisaks nähakse ette, et PPA ja KAPO saavad küsitlemisel kasutada tõlkeabi ning välismaalase selgitused vajaduse korral tõlkida ka infotehnoloogilise vahendiga. Isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrolliga seotud erimeetmed, mille kohaldamisel on seni lähtunud VMS-is sätestatud korras, sõnastatakse nüüdsest VSS §-des 33¹⁹–33²¹ ning jäetakse VSS § 6² lõikest 1 välja. Riikliku järelevalve peatükki tõstetakse muutmata kujul ümber kehtiv VSS § 33¹² (uus VSS § 33²⁰), mis võimaldab isikult võtta DNA-proovi, kui see on vajalik isiku põlvnemise kindlakstegemiseks, § 14¹ (uus VSS § 33²²), mis reguleerib välismaalase

dokumendi hoiule võtmist ning §-d 19¹ ja 19² (uus VSS § 33²³ ja § 33²⁴), mis reguleerivad turvakontrolli, asjade ja isiku läbivaatust ning vahetut sundi. Tegemist ei ole sisuliste muudatustega, vaid VSS-is sätestatud riikliku järelevalve meetmete koondamisega ühtseks loogiliseks tervikuks, et seeläbi suurendada õigusselgust ja -kindlust. Selleks et leevendada välismaalase põhiõiguste riivet ning tagada menetlusökoonoomia, nähakse VSS §-s 33²⁵ ette, et eelnevas menetluses tehtud taustakontrolli toiminguid ei pea hilisemas väljasõidukohustuse menetluse etapis uuesti tegema.

Eelnõu § 123 punktiga 27 sätestatakse VSS §-s 13² teenused, mida ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele tuleb väljasõidukohustuse menetluse ajal, sealhulgas taustakontrolli tegemisel, osutada. Vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 lõike 4 punktile a on ebaseaduslikult riiki sisenenud või siin viibival välismaalasel õigus esmaabile ja haiguste põhiravile. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-562/13 asunud seisukohale, et tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 lõike 4 punktis a ette nähtud esmaabi ja haiguste põhiravi hõlmab asjaomase kolmanda riigi kodaniku põhivajadusi¹¹⁵. See kohustus on nüüdsest selgelt sätestatud määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 8 punktis 8, mille kohaselt on ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalasel õigus elatustasemele, mis tagab tema toimetuleku, kaitseb tema füüsilist ja vaimset tervist ning austab tema põhiõiguste hartast tulenevaid õigusi.

Eeltoodust tulenevalt sätestatakse VSS-s, et ebaseaduslikult riigis viibival, sealhulgas taustakontrollile allutatud välismaalasel on õigus vältimatule sotsiaalabile sotsiaalhoolekande seaduses (SHS-is) sätestatud korras. Erandkorras võib PPA või KAPO korraldada ka ise ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase lühiajalise majutamise, kui see on vajalik humaansetel kaalutlustel või haavatava isiku kaitseks. Kui välismaalane on eelnevalt taotlenud rahvusvahelist kaitset, võib ta väljasõidukohustuse täitmiseni jääda rahvusvahelise kaitse menetluse, sealhulgas piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse ajal määratud majutuskohata vastavalt rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustele. Rahvusvahelise kaitse taotleja ümberkolimine, sealhulgas lastele uue lasteaia- või koolikoha leidmine väljasõidukohustuse täitmise tähtjaks ainuüksi põhjusel, et isiku taotluse suhtes on tehtud lõplik otsus, ei ole mõistlik. See koormaks nii isikut kui ka riiki ebaproportsionaalselt ning tooks kaasa olukorra, kus isik on sunnitud tegelema igapäevaelu olmeküsimustega, selle asemel et korraldada oma tagasipöördumist.

Eelnõuga ei muudeta kehtivat nõuet, mille kohaselt tuleb koolikohustusega välismaalasele tagada juurdepääs haridusele vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud korrale.

Eelnõu § 123 punkt 42 puudutab tervisekontrolli tegemise korraldust. Taustakontrolli eesmärk on teha kindlaks, kas asjaomane välismaalane vajab viivitamata ravi või tuleb ta rahvatervise huvides isoleerida. Euroopa Komisjon on leidnud, et selline esmane tervisekontroll võib toimuda siiski ka videosilla vahendusel, et meditsiiniteenuse osutaja saaks igal üksikjuhul hinnata, kuivõrd vajalikud on täiendavad tervisekontrollid. Selleks et vältida olukorda, kus ebaseaduslikult riiki sisenenud või riigis viibiva välismaalase suhtes tehakse tervisekontroll määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) rakendamiseks ja hiljem kinnipidamiskeskusesse paigutamisel, nähakse eelnõus ette, et ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele osutatakse tervishoiuteenuseid, sealhulgas tehakse tervisekontroll kinnipidamiskeskuse ravipunkti kaudu. Nii tagatakse, et ebaseaduslikult riigis viibivatele välismaalastele osutatakse vajalikke tervishoiuteenuseid ressursisäästlikul viisil. Ühtlasi võimaldab selline korraldus paremini ära hoida tervishoiuteenuste väärkasutamist, kuivõrd kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutajal tekib terviklik ülevaade, milliseid

¹¹⁵ Vt täpsemalt Euroopa Kohtu 18. detsembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-562/13, Centre public d'action sociale d'Ottrignies-Louvain-la-Neuve vs Moussa Abdida, [ECLI:EU:C:2014:2453](#), p-d 41-42.

tervisekontrolle on välismaalase suhtes Eestis viibimise ajal juba tehtud ja/või millist ravi on talle osutatud.

Välismaalasel on õigus saada vältimatut arstiabi tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel. Kui ta vajab ravi või tervishoiuteenuseid, mis ei ole vältimatu arstiabiga hõlmatud, tuleb välismaalasel pöörduda kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutaja poole (nt välismaalane vajab diabeediravi). Tervishoiuteenuse osutamise ja ravi vajaduse otsustab sel juhul kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutaja.

2. Sisenemiskeelu otsusega seotud muudatused (eelnõu § 123 punktid 16 ja 44)

Eelnõu § 123 punktid 16 ja 44 puudutavad sisenemiskeelu otsuse tegemist ja täitmist.

Käesoleval hetkel on sisenemiskeelu otsuse tegemise regulatsioon sätestatud VSS §-s 28². Selle paragrahvi paigutamine sissesõidukeeldude peatükki on eksitav, sest oma olemuselt on sisenemiskeelu otsus välispiirikontrolli raames tehtav otsus, millega kohustatakse ebaseaduslikult välispiiri kaudu EL-i sisenenud välismaalast tagasi minema kolmandasse riiki, kust ta EL-i sisenes. Eelnõuga viiakse sisenemiskeelu otsusega seonduvad normid VSS 1¹. peatüki 2. jao § 6¹⁶ ja VSS § 28² tunnistatakse kehtetuks.

Sisenemiskeelu otsus, mis väljastatakse Schengeni piirieskirja V lisas toodud vormil, täidetakse välismaalase kinnipidamise ja väljasaatmise teel. Seega kasutab Eesti tagasisaatmisdirektiivi artiklis 2 lõikes 2 lubatud erisust ja ei kohalda sisenemiskeelu otsuse tegemisele ja täitmisele tagasisaatmisdirektiivi nõudeid, mis on seotud lahkumisetekirjutuse ettevalmistamise ja täitmisele pööramisega. Küll tuleb ka sisenemiskeelu otsuse täitmisel järgida tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 lõikes 4 sätestatud tagatise. Selle kohaselt peab välismaalase väljasaatmine olema kooskõlas tagasi- või väljasaatmise lubamatuse põhimõttega. Lisaks peavad liikmesriigid välismaalase väljasaatmisel arvestama haavatava isiku erivajadusi ning väljasaatmine tuleb peatada, kui see on vajalik väljasaadetava tervises seisundi tõttu või muul mõjuval põhjusel.

Sisenemiskeelu otsuse vaidlustamisele kohaldatakse lahkumisetekirjutuse vaidlustamise põhimõtteid. Sarnaselt lahkumisetekirjutusele nähakse VSS § 6¹⁶ lõikes 4 ette, et sisenemiskeelu otsuse peale saab välismaalane esitada halduskohtule kaebuse kümne päeva jooksul otsuse teatavakstegemise päevast arvates. Sisenemiskeelu otsust ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Sisenemiskeelu otsuse peale kaebuse esitamine ei anna välismaalasele luba Eestisse siseneda ning see ei ole ka alus välismaalase väljasaatmise peatamiseks. Kui aga sisenemiskeelu otsuse tegemine või selle täitmine tuleneb välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumisest, kohaldatakse sisenemiskeelu otsuse vaidlustamisele, sh välismaalasele õigusabi andmisele välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud erinorme. Nii saab välismaalane sisenemiskeelu otsust vaidlustada üksnes koos rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud otsusega, järgides VRKS §-s 41 sätestatud kaebetähtaegu. Rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud otsuse ja sellega koos tehtud sisenemiskeelu otsuse vaidlustamine korral on välismaalasel õigus saada välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel õigusabi ja jääda Eestisse, kuni rahvusvahelise kaitse taotleja riigis viibimise õigus on lõppenud või lõpetatud.

Kinnipidamistaotluste esitamine ja nende kohtulik läbivaatamine toimub samamoodi, nagu see on ette nähtud lahkumisetekirjutuse saanud välismaalaste kinnipidamisel. Kui välismaalase sisenemiskeelu otsuse kohene täitmine ei ole võimalik, tuleb PPA-l välismaalase kinnipidamiseks taotleda 48 tunni jooksul halduskohtult luba. See võib olla vajalik eeskätt olukorras, kus välismaalane on Eestisse sisenenud ebaseaduslikult õhupiiri kaudu, kuid vedaja

korraldab tema tagasilennu alles mõne päeva pärast. Halduskohus otsustab välismaalase kinnipidamise halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatükis sätestatud korras. Kui välismaalase kinnipidamine sisenemiskeelu otsuse täitmiseks ei ole proportsionaalne (nt tegemist on haavatava isikuga) võib PPA välismaalase suhtes kohaldada VSS § 10 lõikes 2 sätestatud ühte või mitut järelevalvemeedet.

Maksimaalselt võib välismaalast sisenemiskeelu otsuse täitmiseks kinni pidada kuni 18 kuud alates tema kinnipidamise päevast arvates. Selle tähtaja hulka ei loeta aega, mil välismaalast peeti kinni välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel. Sarnaselt välismaalastele, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus, tuleb kinnipidamise kohtulik kontroll läbi viia vähemalt iga nelja kuu tagant, kui halduskohus pole näinud ette lühemat tähtaega.

Nii rändesurve olukorras kui ka massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võib sisenemiskeelu otsuse saanud välismaalastele kohaldada VSS §-s 23² ja 23³ sätestatud kinnipidamistootluste läbivaatamise, kinnipidamise protokollimise ja välismaalastele teenuste osutamise kohta sätestatud erisusi. Muudatuse eesmärgiks on tagada, et suure hulga Eestisse saabunud välismaalaste väljasaatmise korral järgitakse samu menetluspõhimõtteid, sõltumata sellest, millise haldusaktiga on neile väljasõidukohustus pandud.

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 lõike 4 punkti a kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et välismaalase kinnipidamisel kohaldatakse talle direktiivi artiklites 16 ja 17 kinnipidamistingimuste kohta sätestatud nõudeid. Kui välismaalase sisenemiskeelu otsuse kohene täitmine ei ole võimalik, tuleb ta seega paigutada esimesel võimalusel kinnipidamiskeskusesse ning talle kohaldatakse VSS-s välismaalase kinnipidamiskeskuses kinnipidamise kohta sätestatud.

Praktikas võib juhtuda, et välismaalast ei saa tagasi saata riiki, mille kaudu ta Eestisse sisenes. Sel juhul tuleb talle teha lahkumisettekirjutus ja kohustada teda tagasi pöörduma oma kodakondsus- või elukohariiki. Halduskoormuse vähendamiseks nähakse VSS § 6¹⁶ lõikes 11 ette, et lahkumisettekirjutuse tegemisega kaotab varem väljastatud sisenemiskeelu otsus kehtivuse, ilma et PPA või KAPO peaks täiendavalt sisenemiskeelu otsuse kehtetuks tunnistamise haldusakti tegema.

3. Tagasisaatmise piirimenetlusega seotud muudatused (eelnou § 123 punktid 7, 17–23, 29–34)

Eelnou § 123 punktidega 7 ja 17 täpsustatakse lahkumisettekirjutusega kohaldatava väljasõidukohustuse ulatust. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 lõike 3 tähenduses on tagasisaatmine kolmanda riigi kodaniku naasmine kas vabatahtlikult tagasipöördumiskohustust täites või sunniviisiliselt tema päritoluriiki; transiidiriiki vastavalt EL-i või kahepoolsetele tagasivõttulepingutele või muudele kokkulepetele; muusse kolmandasse riiki, millesse asjaomane kolmanda riigi kodanik otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda ning milles ta vastu võetakse. Kui välismaalasel on teises liikmesriigis viibimise või elamise õigust andev luba (nt pikaajaline viisa või elamisluba), tuleb teda kohustada lahkuma asjaomasesse liikmesriiki, rakendades vajaduse korral selleks tagasivõttulepingutes ette nähtud isikute tagasivõtmise korda (tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõiked 2 ja 3).

Eeltoodu tähendab, et lahkumisettekirjutuse tegemisel tuleb PPA-l või KAPO-l määrata kindlaks välismaalase vastuvõttev riik. Kui kolmanda riigi kodanikul puudub lisaks Eestile seaduslik alus viibida ka teiste EL-i või Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumil, tuleb teda lahkumisettekirjutuses kohustada lahkuma EL-ist ja Schengeni alalt. Sel juhul on talle lahkumisettekirjutuses määratud sissesõidukeelul EL-i-ülene mõju.

Eelnõu § 123 punkti 18 täiendatakse VSS § 7² lõikega 1². Määrus 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) näeb ette teatavad erisused piirimenetluses suunatud välismaalasele lahkumisettekirjutuse tegemisel ja selle täitmisel. Tavamenetluses otsustab tagasisaatmist korraldav asutus (PPA või KAPO), kas välismaalase suhtes esinevad VSS § 7² lõikes 2 sätestatud asjaolud, mille puhul võib lahkumisettekirjutuses jätta vabatahtliku lahkumistähtaja määramata ja lahkumisettekirjutuse kohe sundtäita. Tagasisaamise piirimenetluse määruse 2024/1349/EL artikli 4 lõike 5 kohaselt peab kolmanda riigi kodanikule andma igal ajal võimaluse vabatahtlikult tagasi pöörduda, kui ta seda taotleb ja liikmesriik on veendunud, et ta ei põgene. Põgenemisohu vältimiseks peab PPA ja KAPO välismaalase reisidokumendi lahkumiskohustuse täitmiseni hoiule andma. Vabatahtlik lahkumine peaks olema võimalik ka välismaalase puhul, kellele on tehtud sundtäidetav lahkumisettekirjutus. Seda siiski tingimusel, et tal on tegelikult võimalik oma lahkumiskohustust täita (s.t. ta on olemas või hankinud endale reisidokumendi) ja võetud tarvitusele põgenemisohu maandamise meetmed (nt tema tagasilend korraldatakse saatemeeskondade abil).

PPA-l või KAPO-l on jätkuvalt õigus välismaalasele vabatahtliku lahkumistähtaja andmisest keelduda, kui esineb põgenemise oht või kui isiku taotluse suhtes on tehtud piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse käigus keelduv otsus, kuna see on ilmselgelt põhjendamatu, või kui ta kujutab endast ohtu liikmesriikide avalikule korrale või riigi julgeolekule. Kui tavamenetluses saab PPA või KAPO määrata lahkumisettekirjutuses vabatahtliku lahkumise tähtaja ajavahemikus 7 kuni 30 päeva, siis piirimenetluses ei või see ületada 15 päeva.

Vabatahtliku lahkumise tähtaega ei anta välismaalasele, kes pärast piiril toimuvat varjupaigamenetlust saadetakse Eestist välja sisenemiskeelu otsuse alusel (vt tagasisaatmise piirimenetluse määruse 2024/1349/EL art 6).

Eelnõu § 123 punktis 19 asendatakse VSS § 7² lõike 2 punktis 5 mõiste „riiki mittelubamise otsus“ mõistega „sisenemiskeelu otsus“. Tegemist on terminoloogilise muudatusega.

Eelnõu § 123 punkt 20 puudutab lahkumisettekirjutuses kohaldatava sissesõidukeelu tähtaega. VSS näeb ette, et väljasaatmise puhul tuleb välismaalasele kohaldada imperatiivselt sissesõidukeeldu kuni viieks aastaks (VSS § 7⁴ lõige 2, selle aluseks olev direktiivi 2008/115/EÜ artikli 11 lõige 1 ja seda selgitavad Euroopa Kohtu lahendid C-225/16, Ouhrani, punkt 44; C-290/14, Skerdjan Celaj, punkt 2). See on toonud kaasa olukorra, kus PPA või KAPO taotleb siseministeeriumilt lahkumisettekirjutuses määratud sissesõidukeelu kehtivusaja pikendamist välismaalasele, kes on Eestist avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel välja saadetud, tuginedes VSS § 31 lõikes 1 sätestatule. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel õigus lahkumisettekirjutuses kohaldada välismaalase suhtes sissesõidukeeldu üle viie aasta, kui see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku huvides. Selleks et PPA-l või KAPO-l oleks juba lahkumisettekirjutuse tegemisel võimalik määrata välismaalasele sissesõidukeeld, mille kehtivusaeg vastab välismaalase ohutasele, nähakse VSS § 7⁴ lõikes 2¹ ette, et avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel võib PPA või KAPO välismaalasele kohaldada lahkumisettekirjutuses sissesõidukeeldu kümneks aastaks lahkumisettekirjutuse täitmise päevast arvates. Sissesõidukeelu kehtivusaja määramisel peab PPA ja KAPO jätkuvalt hindama kõiki välismaalasega seotud olulisi asjaolusid ning sissesõidukeelu kehtivusaega lühendama, kui kümneaastase sissesõidukeelu kehtivusaeg ei ole proportsionaalne (VSS § 7⁴ lõige 3). VSS § 31 lõike 3 kohaselt tuleb sissesõidukeelu kehtestamisel hinnata kogumis eeskätt välismaalase vanust, tervises seisundit, tema sidemeid Eesti ja päritoluriigiga, sissesõidukeelu kohaldamise tagajärgi tema perekonnaliikmetele, muu liikmesriigi väljastatud pikaajalise viisa või elamisloa olemasolu.

Eelnõu § 123 punktides 21–23 täpsustatakse järelevalvemeetmete kohaldamisega seonduvat. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 7 lõike 3 kohaselt võib ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele, kellele on antud tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, kehtestada järelevalvemeetmeid, et hoida ära tema põgenemine. Lisaks võimaldab tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 1 kohaldada ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele järelevalvemeetmeid kinnipidamise alternatiivina. Sel juhul võib välismaalasele kohaldada järelevalvemeetmeid mitte vaid põgenemise ohu korral, vaid ka väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks ja täitmiseks tingimusel, et esineb VSS § 23 lõikes 2 sätestatud kinnipidamise alus. Eeltoodust tulenevalt muudetakse VSS § 10, andes PPA-le ja KAPO-le õiguse kohaldada viibimisalusetat välismaalase suhtes järelevalvemeetmeid ka kinnipidamise alternatiivina väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks ja/või täitmiseks. PPA ja KAPO peavad oma otsuses põhjendama, millisel VSS § 23 lõikes 2 toodud alusel on järelevalvemeetme kohaldamine vajalik.

Tavamenetluses on PPA-le või KAPO-le antud kaalutlusõigus VSS § 10 lõikes 2 nimetatud järelevalvemeetmete kohaldamisel. Määrus 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) näeb aga ette, et kõiki piirimenetluses suunatud välismaalasi, keda kinni ei peeta, tuleb piiril toimuva rahvusvahelise kaitse- ja väljasõidukohustuse menetlustes kohustada elama kindlaks määratud elukohas. See nõue sätestatakse VSS § 10 lõikes 7, võimaldades menetlusasutusel jätkata eelnevalt rahvusvahelise kaitse menetluses määratud meetme kohaldamist, kui välismaalase majutuskohat ei ole muutunud. Kindlaks määratud elukohas elamise kohustus ei piira piirimenetluses suunatud välismaalase suhtes muude järelevalvemeetmete kohaldamist põgenemise ärahoidmiseks või VSS § 23 lõikes 2 nimetatud eesmärgil.

Määruses 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) ei ole täpsemalt selgitatud, mil määral võib piiril toimuva väljasõidukohustuse menetluse ajal välismaalase liikumisvabadust piirata. Kuivõrd järelevalvemeetme mittejärgmine on VSS § 6⁸ punkti 5 kohaselt üheks põgenemisohu kriteeriumiks, mis võib kaasa tuua välismaalase kinnipidamise, peab järelevalvemeetme kohaldamise otsus selgelt välja tooma, millised on välismaalase kohustused asukohas elamise nõude täitmisel (nt välismaalase kohustus majutuskohas ööbida, keeld lahkuda Eestist). Seejuures on oluline tagada, et järelevalvemeetme rakendamine ei muutuks oma olemuselt kinnipidamiseks.

Eelnõu § 123 punktidega 29–34 reguleeritakse välismaalase väljasaatmist.

Eelnõu § 123 punktiga 29 muudetakse VSS 3. peatüki pealkirja. Sarnaselt VSS-i reguleerimisalale jäetakse sellest välja sõnad „Eestist läbisõit“, kuivõrd väljasaatmise täideviimine hõlmab ka teise liikmesriigi abistamist välismaalase väljasaatmisel õhuteed pidi. Tulenevalt VSS-i struktuuri ümberkorraldamisest kehtestatakse väljasõidukohustuse kindlakstegemist puudutavad normid VSS 1¹. peatükis.

Eelnõu § 123 punktiga 30 sätestatakse VSS §-s 14 täiendavad õiguslikud alused, mil lahkumisettekirjutuse tegemine väljasaadetavale ei ole vajalik. Muudatuste eesmärk on kiirendada välismaalase Eestist väljasaatmist ja vähendada menetluskoormust.

Esimene muudatus puudutab olukorda, kus välismaalane on sisenenud Eestisse, kuigi talle on eelnevalt kehtestatud sissesõidukeeld ja selle kehtivusaega ei ole peatatud, tühistatud ega kehtetuks tunnistatud (VSS § 14 lõige 2³). Schengeni piirieskirja artikli 6 lõike 1 punkti d kohaselt ei anta välismaalasele, kellel on kehtiv sissesõidukeeld, luba EL-i siseneda ja ta saadetakse välispiirilt tagasi. Kuigi ka VSS § 28 kohaselt ei tohi välismaalasele, kelle suhtes kehtib sissesõidukeeld, anda luba Eestisse sisenemiseks ja siin viibimiseks ning ta tuleb viivitamata riigist välja saata, pole praeguses VSS-i regulatsioonis siiski piisavalt selge, kas sel

juhul võib välismaalasele jätta lahkumisettekirjutuse tegemata. VSS § 14 lõike 2³ kohaselt jäetakse edaspidi välismaalasele, kelle suhtes on Eesti kehtestanud sissesõidukeelu, (uus) lahkumisettekirjutus tegemata, sest tema väljasaatmise aluseks on varem tehtud haldusakt (lahkumisettekirjutus) või kohtulahend, milles juba hinnati ja põhjendati välismaalase suhtes kohaldatud sissesõidukeelu vajalikkust ning selle kehtivusaja proportsionaalsust. Täiendava lahkumisettekirjutuse tegemine tekitaks halduskoormust ning pikendaks välismaalase väljasõidukohustuse täitmist. Ühtlasi võib see anda vale signaali, nagu ebaseadusliku Eestisse sisenemise korral ei kaasne välismaalasele sissesõidukeelu tagajärgi. Muudatusega ei piirata välismaalase õigust taotleda oma sissesõidukeelu kehtivusaja muutmist vastavalt VSS 5. peatükis sätestatud korrale. Kui sissesõidukeeld on peatatud, tühistatud või kehtetuks tunnistatud, ei ole see enam välismaalase riiki mittelubamise või väljasaatmise aluseks.

Välismaalase kohene väljasaatmine ei ole siiski lubatud, kui välismaalasele on kehtestatud sissesõidukeeld karistusseadustiku alusel (VSS § 14 lõige 2⁴). Sel juhul võib sissesõidukeelu rikkumine olla aluseks, et välismaalase kandmata jäänud karistus pööratakse täitmisele vastavalt KrMS § 416 lõikele 6.

Teine väljasaatmise alus puudutab välismaalase üleandmist teisele liikmesriigile kahepoolse tagasivõtulepingu või kokkuleppe kohaselt (VSS § 14 lõige 2⁵). Eelnõuga võetakse üle tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud võimalus, mis näeb ette, et tagasisaatmisotsust ei pea tegema kolmanda riigi kodanikule, kui teine liikmesriik võtab välismaalase vastavalt kokkuleppele tagasi. Sel juhul on vastuvõttev liikmesriik ise kohustatud välismaalasele tegema tagasisaatmisotsuse ja selle vajaduse korral täitmisele pöörama. Kavandatav muudatus puudutab üksnes neid juhtumeid, kus välismaalane on teise liikmesriigi territooriumilt vahetult ebaseaduslikult Eestisse sisenenud sisepiiri kaudu ja tagasivõtutaotluse saanud liikmesriik on andnud nõusoleku välismaalase vastuvõtmiseks. Kui välismaalasel on teise liikmesriigi pikaajaline viisa või elamisluba, kuid ta ei vasta Eestis viibimise tingimustele, tuleb jätkuvalt tema viibimisaeg vastavalt välismaalaste seaduse §-le 52 ennetähtaegselt lõpetada ja selles otsuses või koos sellega teha ka lahkumisettekirjutus.

Eelnõu § 123 punktidega 31–34 täpsustatakse väljasaatmise peatamise ja kohaldamata jätmisega seonduvat. Sõltumata sellest, millise haldusaktiga (sisenemiskeelu otsus või lahkumisettekirjutus) on välismaalasele väljasõidukohustus pandud, peab isiku väljasaatmine olema kooskõlas EL-i ja rahvusvahelises õiguses sätestatud põhiõigustega. Isikut on keelatud välja saata, kui see on selges vastuolus *non-refoulement*-põhimõttega ehk väljasaatmine tooks kaasa ohu väljasaadetava elule või inimväärikusele.

VSS § 14 lõiget 5 täiendatakse punktiga 5, et selgemalt reguleerida olukorrad, kus välismaalane esitab väljasaatmise käigus rahvusvahelise kaitse taotluse. Välismaalase väljasaatmine tuleb peatada, kui ta esitab rahvusvahelise kaitse sooviavalduse. Kui välismaalane esitab teise või järgneva rahvusvahelise kaitse taotluse, siis määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) kohaselt puudub taotlejal õigus riiki jääda ehk taotluse esitamine ei peata enam automaatselt välismaalase väljasaatmist.

VSS § 14 lõikes 8 nähakse ette, et PPA või KAPO peab välismaalase füüsilisel transportimisel vastuvõtvasse riiki ehk väljasaatmise sundtäitmisel koostama sundtäitmise protokollid ja selles hindama, kas välismaalase väljasaatmine konkreetsetesse vastuvõtvasse riiki on lubatud. Väljasaatmise sundtäitmise protokollid ei koostata juhul, kui lahkumisettekirjutuses jäeti välismaalasele vabatahtliku lahkumise tähtaeg andmata ja selle väljastamisel juba hinnati, et välismaalase väljasaatmine vastuvõtvasse riiki ei riku *non-refoulement*-põhimõtet ning hindamise aluseks olevad asjaolud ei ole muutunud. Vastavalt VSS § 7³ lõikele 4 on

väljasaatmise sundtäitmise protokollis esitatavate andmete loetelu kehtestatud siseministri 10.01.2017. aasta käskkirjaga nr 4.

4. Viibimisalusetä välismaalase kinnipidamisega seotud muudatused (eelnõu § 123 punktid 9, 12, 15, 36–41, 43)

Viibimisalusetä Eestis viibiva välismaalase kinnipidamisele tuleb kohaldada tagasisaatmisdirektiivis sätestatud kinnipidamisnorme. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 1 näeb sõnaselgelt ette kaks kinnipidamise alust, mis põhinevad ühelt poolt tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktis 7 määratletud põgenemise ohu olemasolul ja teiselt poolt asjaolul, et asjaomane isik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab seda. Lisaks võimaldab tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 6 välismaalast kinni pidada tingimusel, kui ta ei täida kaasaaitamiskohustust või tema tagasipöördumiseks vajalike dokumentide hankimine vastuvõtvast riigist viibib.

Eelnõu § 123 punktiga 12 täpsustatakse VSS §-s 6⁸ sätestatud põgenemise ohu kriteeriume. Kuivõrd välismaalase põgenemise ohtu tuleb hinnata mitte üksnes lahkumissettekirjutuse tegemisel või isiku kinnipidamisel, vaid kogu väljasõidukohustuse menetluse, sealhulgas taustakontrolli tegemise vältel, tunnistatakse VSS § 6⁸ esimene lause kehtetuks. VSS § 6⁸ punktis 2 sätestatakse, et välismaalane kujutab põgenemise ohtu ka siis, kui ta on esitanud valeandmeid või võltsitud dokumente Eestisse sisenemisel, näiteks taustakontrollis. VSS § 6⁸ punkt 5 annab edaspidi võimaluse väljasõidukohustuse menetluses arvestada asjaoluga, et välismaalane ei järginud talle seadusega (näiteks rahvusvahelise kaitse menetluses) pandud kohustusi. Selleks et rahvusvahelise kaitse ja väljasõidukohustuse menetluste läbiviimisel saaks paremini tugineda taustakontrolli tulemustele, nähakse eelnõus ette, et välismaalase põgenemise ohule viitab asjaolu, kui ta on keeldunud biomeetriliste andmete andmisest või takistanud muul viisil menetluse läbiviimist, pole saanud Eestisse sisenemiseks luba või ta kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule (VSS § 6⁸ punktid 11–13).

Eelnõu § 123 punktidega 15 ja 41 viiakse VSS §-s 26⁴ üle VSS § 6¹¹ ja sõnastatakse uuesti. Muudatuse eesmärk on sätestada, et välismaalane peab kaasaaitamiskohustust täitma kogu väljasõidukohustuse menetluse jooksul. Selleks et välismaalane teaks, milliseid konkreetseid kohustusi ta peab täitma, on normide sõnastusi täpsustatud. Nii peab välismaalane esitama andmed oma isiku või kodakondsuse tuvastamiseks ning järgima talle kehtestatud järelevalvemeetmeid. Väljasõidukohustuse täitmiseks peab ta taotlema endale uut reisidokumenti, kui see on hävinud või selle kehtivusaeg on lõppenud. Samuti on välismaalase esindajal kohustus aidata kaasa isiku tuvastamisele ja menetluses tähtsust omavate tõendite esitamisele.

Eelnõu § 123 punktiga 36 muudetakse VSS 4. peatüki pealkirja. Arvestades peatüki sisu, reguleeritakse selles välismaalase kinnipidamise halduskohtulikku kontrolli ning välismaalase kinnipidamiskeskusesse paigutamist.

4.1. Kinnipidamise alused

Eelnõu § 123 punktiga 37 täiendatakse VSS §-s 23 ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase kinnipidamise aluseid, võttes aluseks tagasisaatmisdirektiivis sätestatu ja Euroopa Kohtu seisukoha, mille kohaselt on liikmesriikidel õigus riigisiseses õiguses näha ette ka muid konkreetseid kinnipidamise aluseid välismaalase väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks või

selle täitmiseks¹¹⁶. Kooskõlas tagasisaatmisdirektiivi artikliga 15 võib ebaseaduslikult riigis viibivat välismaalast väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks või selle täitmiseks kinni pidada, kui välismaalane võib põgeneda, ta väldib väljasõidukohustuse menetluse läbiviimist või takistab seda, ta ei tee koostööd või tal puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtvast või transiidiriigist viibib.

Analoogselt VRKS-is rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise alustele nähakse eelnõus ette, et ebaseaduslikult riigis viibivat välismaalast võib kinni pidada, kui see on vajalik tema isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks (VSS § 23 lõike 2 punkt 1), isiku kodakondsuse kontrollimiseks või väljaselgitamiseks (VSS § 23 lõike 2 punkt 2) või avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks (VSS § 23 lõike 2 punkt 7). Muudatus võimaldab senisest paremini sidustada rahvusvahelise kaitse ja väljasõidukohustuse menetlused. Kui taustakontrollis on juba välja selgitatud, et rahvusvahelise kaitse taotleja kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule või tema isik vajab tuvastamist, siis saab neid asjaolusid arvestada, kui välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehakse negatiivne otsus ja tema kinnipidamine on vajalik väljasõidukohustuse täitmisele pööramiseks.

Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) võimaldab liikmesriigil jätta taustakontrolli toimingud tegemata või alustatud toimingud lõpetamata, kui ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalane, kes pole rahvusvahelise kaitse sooviavaldust esitanud, saadetakse 72 tunni jooksul tagasi riiki, kust ta Eestisse sisenen (vt määruse 2024/1358/EL artikli 22 lõige 1 koostoimes määruse 2024/1356/EL artikli 5 lõike 1 punktiga a). See võimaldab liikmesriikidel rakendada EL-i tagasivõtulepingutes ette nähtud kiirmenetlust. Kiirmenetluse erinormide kohaselt tuleb kolmandal riigil taotluse esitanud liikmesriigile vaid kahe tööpäeva jooksul teada anda, kas ta nõustub ebaseaduslikult piiri ületanud välismaalase tagasi võtma. Lisaks võib taustakontrolli jätta lõpetamata, kui välismaalane antakse teisele liikmesriigile üle vastavalt kahepoolsele kokkuleppele (määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 7 lõige 2). Nii kiirmenetluse kui ta teise liikmesriigiga sõlmitud tagasivõtuleppe rakendamisel peab liikmesriik tagama, et asjaomase välismaalase suhtes kohaldatakse kinnipidamist. Seetõttu nähakse VSS § 23 lõike 2 punktis 8 ette, et välismaalast võib kinni pidada, kui see on vajalik, et anda ta teisele liikmesriigile või kiirmenetluse raames kolmandale riigile üle vastavalt tagasivõtulepingus või muus kokkuleppes sätestatule korrale.

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt võivad liikmesriigid direktiivi kohaldamisalast jätta välja kolmanda riigi kodanikud, kelle suhtes on tehtud sisenemiskeelu otsus. Sellest tulenevalt on sisenemiskeelu otsuse tegemise ja täitmise suhtes kehtestatud VSS-s eraldi regulatsioon, mis eelnõuga viiakse VSS § 28² üle VSS §-i 6¹⁶. Kuivõrd sisenemiskeelu otsuse saanud välismaalaste kinnipidamisele tuleb kohaldada tagasisaatmisdirektiivi artiklites 16 ja 17 kinnipidamistingimuste kohta sätestatud, nähakse VSS § 6¹⁶ lõikes 7 ette, et sisenemiskeelu otsuse saanud välismaalaste kinnipidamiseks tuleb halduskohtult taotleda luba samasuguses korras, nagu seda tehakse välismaalaste puhul, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus või kelle väljasõidukohustus tuleneb kohtulahendist.

Kooskõlas määruse 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) artikli 5 lõikega 2 nähakse VSS § 23 lõike 2 punktis 10 ette võimalus kohaldada kinnipidamist välismaalase suhtes, kes peeti kinni piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse käigus ja kelle rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes on koos rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsusega tehtud koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus. Välismaalase suhtes, keda ei peetud piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimisel kinni, võib kohaldada kinnipidamist

¹¹⁶ Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2022. aasta otsus kohtuasjas C-241/21, I. L. vs. Politsei- ja Piirivalveamet, [ECLI:EU:C:2022:753, punkt 36](#).

väljasõidukohustuse täitmiseks, kui see on vajalik põgenemise ohu tõttu, avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks või põhjusel, et ta takistab või väldib oma väljasõidukohustuse läbiviimist (VSS § 23 lõige 4).

Arvestades rahvusvahelise kaitse ja väljasõidukohustuse menetluste omavahelist seotust, sealhulgas ühtse otsuse tegemise praktikat, on mõistlik haldusorgani ja kohtute töökoormust vähendada ka välismaalaste kinnipidamise lubade menetlemisel. See on vajalik eriti olukorras, kus rändesurve Eestisse suureneb ja korraga tuleb halduskohtul läbi vaadata suurem hulk rahvusvahelise kaitse taotlejate ja ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste kinnipidamise või kinnipidamiste pikendamise taotlusi. Eelnõuga sätestatakse VSS § 23 lõikes 6, et PPA või KAPO võib välismaalase kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil jätkata, kui tema suhtes on halduskohus juba andnud VRKS-i alusel loa kinnipidamiseks ja selles loas määratud kinnipidamise tähtaeg pole möödunud ning PPA või KAPO hinnangul esineb alus tema kinnipidamiseks väljasaatmise eesmärgil. PPA ja KAPO on jätkuvalt kohustatud välismaalase kinnipidamise vajalikkust hindama ja välismaalase koheselt vabastama, kui tema kinnipidamiseks puudub VSS-is sätestatud alus või muude järelevalvemeetmete kohaldamisega on võimalik tema põgenemise ohtu ära hoida.

4.2. Kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtajad

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 4 kohaselt peavad riigid tagama kinnipidamise kohtupoolse kiire läbivaatamise. VSS § 23 lõikes 1 säilitatakse kehtiv põhimõte, mille kohaselt on PPA-l või KAPO-l lubatud viibimisalusetas Eestis viibivat välismaalast ilma halduskohtu loata kinni pidada kuni 48 tundi. Selleks et kinnipidamise kohtuliku kontrolli läbiviimist kiirendada, volitatakse VSS § 23 lõikes 7 siseministrit kehtestama määrusega kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu. Eesmärk on töötada välja taotluse vorm, milles märgitakse kinnipidamise alus(ed) ja esitatakse faktilised asjaolud koos tõenditega. Nii on võimalik PPA-l või KAPO-l rändesurve suurenemisel kinnipidamise taotlused kiiresti koostada ja arendustööde valmimisel e-toimiku vahendusel kohtutele esitada.

Kui kehtiv regulatsioon näeb ette, et halduskohus võib anda välismaalase kinnipidamiseks loa kuni kaheks kuuks ja seejärel seda tähtaega pikendada nelja kuu kaupa, siis eelnõuga sätestatakse kinnipidamise kohtuliku kontrolli intervalliks neli kuud (VSS § 23 lõige 5 ja § 25 lõige 1). See võimaldab kohtu koormust vähendada olukorras, kus juba välismaalase kinnipidamise alguses on selge, et välismaalase kinnipidamise asjaolud menetluse käigus ei muutu (nt välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule). Muudatus ei piira kohtu õigust anda välismaalase kinnipidamise luba lühemaks tähtajaks.

Kehtiv VSS § 15⁴ lõige 3 võimaldab PPA-l ja KAPO-l taotleda halduskohtult loa välismaalase kinnipidamiseks kuni seitsmeks päevaks, kui massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ei ole objektiivse takistuse tõttu võimalik välismaalase suhtes teha vajalikke menetlustoiminguid, et kontrollida tema Eestisse saabumise ja Eestis viibimise seaduslikke aluseid. Kuivõrd eelnõuga võimaldatakse välismaalast kinni pidada ka isiku tuvastamise või tema isikusamasuse või kodakondsuse kontrollimise eesmärgil (VSS § 23 lõike 2 punktid 1 ja 2), ei ole selle normi säilitamine enam vajalik. Pigem tekitaks selle rakendamine nii haldusorganile kui ka kohtutele täiendavat halduskoormust. Edaspidi tuleb PPA-l või KAPO-l kuni 48 tunni jooksul teha kindlaks, kas välismaalane viibib Eestis seadusliku aluseta. Kui ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase suhtes esineb VSS § 23 lõikes 2 sätestatud kinnipidamise alus ja välismaalase suhtes ei saa kohaldada leebemaid järelevalvemeetmeid, võib halduskohus anda loa tema kinnipidamiseks kuni neljaks kuuks.

Eelnõu § 123 punktiga 38 tõstetakse VSS §-s 15³ muutmata kujul VSS § 23², võimaldades kohtul teha välismaalaste kinnipidamise määruksed kirjeldava ja põhjendava osata, kui taotluse läbivaatamine halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatüki alusel ei ole taotluste erakordselt suure hulga tõttu võimalik või see on oluliselt raskendatud. Eeskätt võib selline kinnipidamistaotluste kiirem vormistamine olla vajalik, kui Eestisse saabub korraga suur hulk välismaalasi, kelle suhtes PPA või KAPO on taotlenud kohtult luba kinnipidamise jätkamiseks. Muudatuse eesmärk on vältida olukordi, kus kohus ei jõua kinnipidamise taotlusi 48 tunni jooksul alates välismaalaste kinnipidamisest läbi vaadata ning PPA-l või KAPO-l tuleks välismaalased kinnipidamiselt vabastada. See võib soodustada ebaseaduslikku läbirännet ning kahjustada nii Eesti kui kogu Schengeni ala siseturvalisust. Välismaalasele, kes soovib oma kinnipidamist vaidlustada, tuleb esimesel võimalusel anda määrus koos selle kirjeldava ja põhjendava osaga.

Eelnõu § 123 punktis 39 tehtud muudatus näeb ette, et välismaalane tuleb kinnipidamiskeskusest vabastada kohe, kui haldusakt, millega on välismaalasele pandud väljasõidukohustus, on tunnistatud kehtetuks või tühistatud. Tegemist on üldpõhimõttega. Seetõttu on kehtiv norm, mis puudutab välismaalase vabastamist üksnes lahkumisetekirjutuse kehtetuks tunnistamisel või tühistamisel, eksitav ega arvesta asjaoluga, et välismaalase väljasõidukohustus võib tuleneda ka sisenemiskeelu otsusest või sissesõidukeelu otsusest.

Eelnõu § 123 punktiga 40 sõnastatakse uuesti VSS § 25, mis reguleerib Eestis viibimisalusetas viibiva välismaalases kinnipidamise tähtaja pikendamist. Kehtivat normi, mille kohaselt tuleb välismaalase kinnipidamise tähtaeg kohtul üle vaadata vähemalt iga nelja kuu tagant, ei muudeta. Samuti säilib seni kehtinud ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikest 6 tulenev nõue, et välismaalase kinnipidamine pärast 6-kuulist kinnipidamist on lubatud veel kuni 12 kuud üksnes juhul, kui ta ei tee väljasõidukohustuse menetluses koostööd või tal puuduvad tagasispöördumiseks vajalikud reisidokumendid.

4.3. Kinnipidamistingimused

Viibimisalusetas Eestis viibiva välismaalase kinnipidamise tingimuste puhul tuleb järgida tagasisaatmisdirektiivi artiklites 16 ja 17 sätestatud nõudeid. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras on liikmesriigil õigus tagasisaatmisdirektiivi artikli 18 kohaselt teha kinnipidamistingimustes erisusi. Need nõuded on kehtivas VSS-is sätestatud § 23 lõigetes 1 ja 4–8 ning § 15⁴ lõigetes 6–10.

Eelnõu § 123 punktiga 38 sätestatakse viibimisalusetas välismaalase kinnipidamistingimusi puudutavad normid õigusselguse huvides VSS §-s 23¹. Üldpõhimõttena tuleb ebaseaduslikult riigis viibiv välismaalane esimesel võimalusel paigutada tema kinnipidamiseks kinnipidamiskeskusesse. Üksnes juhul, kui see ei ole võimalik keskuses kinnipeetavate arvu ettenägematu kasvu tõttu või see on vajalik turvalisuse või tervisekaitse kaalutlustel, võib kinnipidamiskohana kasutada ka arestimajasid, vanglaid või muid kinnipidamiskohti. Vanglasse või arestimajja paigutamise korral kohaldatakse välismaalase suhtes vastavalt isikute arestimajas või vanglas kinnipidamise nõudeid, arvestades VSS §-s 23¹ sätestatud täiendavaid tagatisi. Miinimumtingimustena tuleb kinnipeetud välismaalastele tagada toitlustamine, vajalikud tervishoiuteenused, hügieenitarbed ja ilmastikule vastav riietus. Välismaalasele tuleb talle arusaadavas keeles selgitada kinnipidamisrežiimi nõudeid, kasutades vajaduse korral tõlkeabi. Kinnipeetud välismaalase taotluse korral tuleb talle võimaldada kokkusaamine VSS 26¹⁰ lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutega, arvestades kokkusaamisele kehtestatud piiranguid. Kui kinnipidamist kohaldatakse haavatavate isikute suhtes (nt perekonnad, saatjata alaealised), tuleb arvestada nende erivajadustega ning tagada perekonna ühtsus.

Hädaolukorras lubatud kinnipidamistingimuste erisused viiakse VSS §-st 15⁴ üle § 23³. Sisulisi muudatusi normide ümberkorraldamisel ei tehta. Ka hädaolukorras tuleb välismaalasele tagada põhivajadused: majutus, toitlustus, vajalikud tervishoiuteenused, vajalikud riietus- ja esmatarbeesemed. Kuivõrd massiline sisseränne suurendab oluliselt PPA ja KAPO töökoormust, tuleb perekondade ühtsus, kinnipeetud välismaalaste suhtlemine ja kokkusaamine selleks õigustatud isikutega korraldada viisil, mis on hädaolukorra tingimustes võimalik. Juba tavaolukorras on PPA-l ja KAPO-l lubatud väljasaadetavaid paigutada väljaspoole kinnipidamiskeskust, kui nende kinnipidamine kinnipidamiskeskuses ei ole võimalik kinnipeetavate arvu ettenägematu kasvu tõttu (kehtiv VSS § 23 lõige 4 ja uus § 23¹ lõige 2). Seetõttu jäetakse VSS §-st 23³ välja normid, mis puudutavad välismaalase paigutamist vanglasse või arestimajja massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras (kehtiva VSS § 15⁴ lõiked 7 ja 8). Vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 18 lõikele 2 tuleb massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra erisuste kohaldamisest teavitada Euroopa komisjoni.

Vastavalt HMS §-le 36 on PPA-l ja KAPO-l väljasõidukohustuse menetluse läbiviimisel, sh kinnipidamise kohaldamisel selgituskohustus. Selleks et kinnipidamise protokollide vormistamist massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras kiirendada, säilitatakse PPA-le ja KAPO-le võimalus vormistada mitme isiku kinnipidamine ühes protokollis (VSS § 23³ lg 2). Meetmed, mis on seotud konkreetse isikuga (nt asjade hoiule võtmine, avaldused), tuleb aga jätkuvalt fikseerida eraldi protokollina. Menetlustoimingutes osalemiseks on välismaalasel õigus saada tõlkeabi keeles, millest ta aru saab või eelduslikult peaks aru saama.

Tulenevalt VSS § 15⁴ asukoha muutumisest tehakse **eelnõu § 123 punktiga 9** muudatused VSS § 6² lõigetes 2 ja 3.

Eelnõu § 123 punktiga 43 täpsustatakse VSS § 26¹⁰ lõiget 5, sätestades, et PPA-l on lubatud kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalase kokkusaamisi jälgida, kuid mitte pealt kuulata. PS § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Kuivõrd kinnipidamiskeskuse ametnikud saavad kokkusaamisele tulevaid isikuid kontrollida, on neil võimalik rakendada proportsionaalseid meetmeid, et leida tasakaal eraelu puutumatuse kaitse ja kinnipidamiskeskuse siseturvalisuse tagamise vahel.

5. Alaealise välismaalasega seotud muudatused (eelnõu § 123 punktid 3–6, 24–25)

Eelnõu § 123 punktid 3–5 puudutavad saatjata alaealise välismaalase esindamist. VSS § 1³ lõike 2 kohaselt kohaldatakse saatjata alaealise välismaalase esindamisele välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse §-s 15 saatjata alaealise välismaalase esindaja määramise kohta sätestatut. VSS § 1³ lõiked 3 ja 4 tunnistatakse kehtetuks.

Sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlejaga, kes on saabunud Eestisse ilma eestkostjata, täidab ebaseaduslikult Eestis viibiva saatjata alaealise välismaalase eestkostja ülesandeid PKS § 176 lõike 4 kohaselt lapse hariliku viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kuni kohus on lapsele eestkostja määranud või tema vanem on lapsega Eestis ühinenud. Praktikas võtab sel juhul PPA ühendust SKA-ga, mis on kohustatud pakkuma saatjata alaealisele välismaalasele asendushooldusteenust. SKA määratud asenduskoduteenuse osutamise kohast sõltub, milline valla- või linnavalitsus saatjata alaealise välismaalase eestkoste ülesandeid täidab.

Viimastel aastatel pole avastatud ühtegi seadusliku aluseta Eestis viibivat saatjata alaealist välismaalast. Sellele vaatamata on praktikud seisukohal, et praegune saatjata alaealiste välismaalaste esindamise süsteem ei pruugi tagada lapse parimate huvide kaitse olukorras, kus korraga tuleb valla- või linnavalitsusel täita eestkoste ülesandeid suurema hulga alaealiste puhul. Ühelt poolt on lastekaitsetöötajate arv KOV-ides väga väike. Nad pole spetsialiseerunud

üksnes alaealiste välismaalaste esindamisele, vaid peavad täitma ka muid ülesandeid. Teiselt poolt võib välismaalase asukoht rahvusvahelise kaitse menetluse või väljasõidukohustuse menetluse ajal muutuda, mistõttu alaealise huve peaksid praeguse süsteemi järgi kaitsma erinevad inimesed, kes ei pruugi lapse eelneva käekäiguga kursis olla.

Eeltoodust tulenevalt nähakse ette, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras või juhul, kui valla- või linnavalitsus ei saa ettenägematult suure saatjata alaealiste välismaalaste arvu tõttu saatjata alaealise eestkostja ülesandeid täita, võib SKA saatjata alaealise välismaalase eestkoste ülesandeid ise täita või sõlmida selleks lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Saatjata alaealist võib esindada isik, kes on usaldusväärne ning kellel on selleks vajalikud teadmised ja oskused. Eestkostja ülesannete täitmist ei või määrata isikule, kelle huvid on vastuolus või võivad minna vastuollu saatjata alaealise parimate huvidega.

Eestkostja, sealhulgas eestkoste ülesandeid täitva isiku kohustusi reguleerib VSS. Eestkostja peab tagama lapse õiguste ja huvide kaitse kogu väljasõidukohustuse menetluse vältel. VSS § 12 lõike 5 kohaselt ei ole saatjata alaealist välismaalast lubatud enne välja saata, kui saatjata alaealise välismaalase eestkostja Eestis on veendunud, et alaealine saadetakse tagasi tema perekonnaliikme või määratud eestkostja juurde või vastuvõtva riigi vastuvõtuasutusse.

Eelnõu § 123 punktides 6 ja 25 tehtavad muudatused alaealise vanuse määramise kohta ei ole sisulised, vaid terminoloogilised ja seotud kehtivate normide ümberpaigutamisega. Kuivõrd saatjata alaealisele välismaalasele tuleb kohaldada eritagatise (näiteks kohustus kaasata menetlustoimingute tegemisse eestkostja või eestkostja ülesandeid täitev isik, paigutada alaealine asendushooldusteenusele), on oluline, et välismaalase vanus tehakse kindlaks võimalikult kiiresti. Samuti ei saa välismaalase vanuse määramise normid ja põhimõtted sõltuda sellest, kas välismaalast kohustatakse Eestist lahkuma lahkumisettekirjutuse või sisenemiskeelu otsusega. Sellest tulenevalt sätestatakse kehtiv VSS § 12¹ üldsättena VSS §-s 1⁴.

VSS § 1⁴ lõike 1 kohaselt võib välismaalase vanuse kindlaksmääramiseks viia välismaalase suhtes läbi meditsiinilised uuringud, kui välismaalase eestkostja või eestkostja ülesandeid täitev isik on selleks andnud oma nõusoleku. Meditsiinilisest uuringust keeldumise korral võib PPA või KAPO lugeda välismaalase täisealiseks, kui muude tõenditega pole võimalik välismaalase alaealisust usaldusväärselt kindlaks teha. Enne invasiivsemate protseduuride alustamist tuleks eelistada neid, mis on kõige vähem invasiivsed. Kui pärast meditsiinilise uuringuid jääb isiku vanus jätkuvalt ebaselgeks, peab menetlev ametiasutus, st PPA või KAPO, muude tõendite alusel tegema otsuse välismaalase alaealisuse või täisealisuse osas.

Vanuse kindlaksmääramise otsust saab vaidlustada üksnes koos haldusakti või toiminguga, millega seoses välismaalase vanus kindlaks määrati. Seega juhul, kui haldusorgan teeb välismaalasele sisenemiskeelu otsuse või ettekirjutuse Eestist lahkumiseks, peab välismaalane haldusakti vaidlustamisel esitama põhjendused, miks tema suhtes tuleb kohaldada VSS-s alaealise väljasaatmise kohta sätestatud eritagatise.

Eelnõu § 123 punktiga 24 viiakse VSS § 12 lõikes 9 sätestatud viide VRKS-ile kooskõlla VRKS-i uue tervikteksti numeratsiooniga.

6. Riigi õigusabi andmine, esialgse õiguskaitse kohaldamine ja lahkumisettekirjutuse vaidlustamine (eelnõu § 123 punktid 11, 13–14, 26)

Eelnõu § 123 punktiga 11 muudetakse VSS §-s 6⁶ ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele riigi õigusabi taotlemise ja andmise sätteid. Tagasisaatmisdirektiivi kohaselt

peab ebaseaduslikult riigis viibival välismaalasel olema võimalik taotleda riigi õigusabi igasuguse tagasisaatmisega seotud haldusakti (näiteks lahkumisettekirjutuse, kinnipidamise, järelevalvemeetmete kohaldamisega seotud otsused) vaidlustamiseks. Kuivõrd väljasõidukohustus võidakse välismaalasele panna ka sisenemiskeelu otsusega, sätestatakse VSS § 6⁶ lõikes 1 õigusselguse huvides, et välismaalasel on õigus taotleda riigi õigusabi muu hulgas sisenemiskeelu otsuse vaidlustamiseks.

Eestis ebaseaduslikult viibivale välismaalasele antakse riigi õigusabi RÕS-is sätestatud korras. RÕS § 12 lõike 5 kohaselt tuleb riigi õigusabi taotlus esitada eesti keeles. Schengeni hindamistel on leitud, et Eesti ei täida piisavalt EL-i põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud nõuet, mille kohaselt on igaühel õigus tõhusale õiguskaitsele. Selleks et parandada Eestis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste juurdepääsu riigi õigusabile, nähakse VSS § 6⁶ lõikes 2 ette, et välismaalane võib riigi õigusabi taotleda inglise keeles. Sarnane erisus on praegu loodud isikutele, kelle elukoht on mõnes muus EL-i liikmesriigis või kes on mõne muu EL-i liikmesriigi kodanik, või juriidiline isik, mille asukoht on mõnes muus EL-i liikmesriigis (RÕS § 12 lõige 6). Et kohus saaks riigi õigusabi andmisel senisest paremini hinnata kaebuse perspektiivikut, kohustatakse VSS § 6⁶ lõikes 3 välismaalast esitama riigi õigusabi taotlusega koos ka vaidlustatav otsus.

Praegu saavad liikmesriigid piirata ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase õigust enda esindamisele kohtumenetluses direktiivi 2005/85/EC¹¹⁷ artikli 15 lõigetes 3 kuni 6 sätestatud alustel. EL-i varjupaiga- ja rändehaldusreformiga asendatakse direktiiv 2005/85/EÜ määrusega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta), mis sätestab artikli 17 lõikes 2 tingimused, mil võib välismaalasele, kes vaidlustab oma rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvat otsust koos väljasaatmise otsusega, riigi õigusabi jätta andmata. Sellest tulenevalt sätestatakse VSS § 6⁶ lõikes 4, et lahkumisettekirjutuse, selles kohaldatud sissesõidukeelu otsuse või väljasaatmisega seotud otsuse vaidlustamiseks ei anta välismaalasele riigi õigusabi, kui esineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 17 lõikes 2 sätestatud tingimus. Riigi õigusabi ei pea kohtukaebemenetluses andma, kui a) leitakse, et oma rahalise olukorra avalikustanud välismaalasel on piisavalt vahendeid õigusabi ja esindamise võimaldamiseks tema enda kulul; b) leitakse, et edasikaebusel ei ole ilmseid eduvõimalusi või see on kuritarvitav; c) edasikaebus on jõudnud riigisisese õigusega ette nähtud apellatsioonivõi kassatsioonimenetlusse ning kui d) välismaalast juba abistab või esindab õigusnõustaja.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) või määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) alusel tehtud otsuste vaidlustamiseks võib õigusabi anda seni, kuni halduskohus on kaebuse läbi vaadanud. Selleks et ebaseaduslikult riiki sisenenud välismaalasele antav riigi õigusabi ulatus ei oleks rahvusvahelise kaitse taotlejaga võrreldes suurem, nähakse VSS § 6⁶ lõikes 5 ette, et ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalasele võib riigi õigusabi anda väljasaatmise vaidlustamiseks, kuni halduskohus on teinud otsuse, millega välismaalase esitatud kaebus on jäetud rahuldamata. Muudatuse eesmärk on anda selge signaal, et isikud, kes on riiki sisenenud ebaseaduslikult välispiiri kaudu, ei saa tugineda samasugusele õiguskaitsele nagu need välismaalased, kes on järginud Eestisse sisenemise nõudeid.

Kehtiva VSS § 6⁶ lõike 4 kohaselt ei anta riigi õigusabi juhul, kui välismaalane on Eestist lahkunud. Selle normi eesmärk on jätta tasuta õigusabist ilma rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes on omavoliliselt menetluse ajal Eestist lahkunud ja sellega näidanud, et nad tegelikult ei soovi Eestilt rahvusvahelist kaitset saada. Eelnõuga nähakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele

¹¹⁷ Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta. – [ELT L 326, 13.12.2005 lk 13-34](#).

ja saajatele ette erikord tasuta õigusabi taotlemiseks ja saamiseks (VSS § 6⁶ lõige 6). Sellest tulenevalt tunnistatakse kehtivas VSS-is § 6⁶ lõige 4 kehtetuks.

Eelnõu § 123 punktide 13 ja 14 muudatused puudutavad väljasaatmise peatamist esialgse õiguskaitse kohaldamise korral. VSS § 6¹⁰ lõike 1 kohaselt võib välismaalane oma väljasaatmise peatamiseks või keelamiseks esitada halduskohtule esialgse õiguskaitse taotluse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. VSS § 6¹⁰ lõike 2 kohaselt tuleb kohtul, kes otsustab rahvusvahelise kaitse taotleja riigis viibimise õigust piirata, omal algatusel esialgse õiguskaitse määrus tühistada. Muudatus peaks vältima olukorda, kus PPA või KAPO peaksid taotlema kohtult esialgse õiguskaitse lõpetamist, kuigi rahvusvahelise kaitse menetluses on juba kohus taotleja riigis viibimise õiguse lõpetanud.

Kehtiv VSS (VSS § 6⁹ lõige 1) võimaldab kohtul ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalase väljasaatmise või lahkumisettekirjutuse täitmise peatada, kuni halduskohus on otsusega jätnud välismaalase esitatud kaebuse rahuldamata. Selline erisus kehtib praegu aga üksnes massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras. Arvestades, et määruse 2024/1348 artikli 68 lõike 2 kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal automaatne riigis viibimise õigus vaid seni, kuni tema taotluse suhtes on tehtud lõplik otsus (s.t reeglina halduskohtu otsuseni), koheldakse ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalasi rahvusvahelise kaitse taotlejatega võrreldes soodsamalt, kuivõrd nende puhul saab kohus väljasaatmise peatada kohtuotsuse jõustumiseni. Ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalase väljasaatmise peatamine peaks olema samuti õigustatud vaid erandlikes olukordades, kui see on vajalik isiku põhiõiguse kaitseks (näiteks väljasaatmine on vastuolus *non refoulement*-põhimõttega). Seega nähakse VSS § 6¹⁰ lõikes 3 ette, et kohus võib ka tavaolukorras peatada ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalase väljasaatmise, kuni halduskohus on otsusega jätnud välismaalase esitatud kaebuse rahuldamata.

Menetlusökonoomia kaalutlustel sätestatakse VSS § 6¹⁰ lõikes 4, et kohus võib ühes määruuses otsustada välismaalasele riigi õigusabi andmise ning esialgse õiguskaitse kohaldamise.

Eelnõu § 123 punktiga 26 täiendatakse VSS § 13 ja sätestatakse kaebetähtaegade erisus juhul, kui välismaalane vaidlustab lahkumisettekirjutust koos haldusaktiga, millega välismaalasele jäetakse rahvusvaheline kaitse või ajutine kaitse andmata või tema kaitse staatus tunnistatakse kehtetuks. Tulenevalt määruse (EL) 2024/1348 artiklist 67 nähakse eelnõus ette, et lahkumisettekirjutuse või selles kohaldatud sissesõidukeelu vaidlustamisel tuleb lähtuda välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse §-des 41, 50, 78- 80 sätestatud otsuste vaidlustamise tähtaegadest ja korrast. Seda ka juhul, kui lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld on kehtestatud eraldiseisva haldusaktiga.

7. Isikuandmete töötlemisega seotud muudatused (eelnõu § 123 punktid 45 ja 47-48)

Eelnõu § 123 punktiga 45 tehakse muudatused VSS §-s 33¹¹. Eelnõus asendatakse määruse 603/2013/EL regulatsioon määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) ning kohustatakse PPA-d ja KAPO-t lisaks biomeetrilistele andmetele edastama Eurodac-süsteemi määruse (EL) 2024/1358 artiklites 22 ja 23 toodud andmed.

Eelnõu § 123 punktiga 47 reguleeritakse nõustamisteenuse andmete töötlemist. VSS § 10 lõike 3¹ kohaselt saab PPA kohustada välismaalast ilmuma nõustamisele. Nõustamise eesmärk on toetada välismaalast oma väljasõidukohustuse korraldamisel, pakkudes selleks vajaduse korral tagasipöördumise ja/või taasintegratsioonitoetust. Täiendavalt saab välismaalane taotleda tagasipöördumise toetust vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooniprogrammist, mida rakendab Euroopa Migratsiooniorganisatsioon. Selleks et välistada olukorrad, kus

välismaalasele on juba muu liikmesriik tagasipöördumise tuge andnud, tuleb andmed nõustamise ja toetuse saamise kohta ILLEGAAL-i kaudu edastada Eurodac-süsteemi. Frontexi väljatöötatud mudeli kohaselt peab liikmesriik nõustamise kohta koguma vähemalt järgmisi andmeid: nõustamise kuupäev ja koht, nõustatava välismaalase õiguslik seisund, nõustamise liik, nõustamise tulemus, sh antud tagasipöördumise ja/või reintegratsioonitoetuse sisu ja määr. Täpsem andmekoosseis sätestatakse ILLEGAAL põhimääruses.

Eelnõu § 123 punkti 48 kohaselt võimaldatakse ILLEGAAL-is töödelda määruse 2024/1356 (taustakontrolli kohta) ja määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) rakendamiseks nõutavaid andmeid. Taustakontrolli läbiviimiseks vajalik infotehnoloogiline lahendus kehtestatakse ILLEGAAL-i alamsüsteemina. Taustakontrolli läbiviimise eesmärgil töödeldakse taustakontrolli andmeid ILLEGAAL-i andmetest tehnoloogiliselt eraldi. Andmete töötlemisel rakendatakse andmete ühekordse kogumise põhimõtet. See tähendab, et väljasaadetava taustakontrolli andmeid kasutatakse väljasaatmismenetluse läbiviimisel ning välismaalaselt ei koguta uuesti ILLEGAAL-i kandmiseks neid andmeid, mille ILLEGAAL saab loodavast alamsüsteemist. ILLEGAAL andmekogust edastatakse määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artiklis 22 ja 23 nõutavad andmed edasi Eurodac-süsteemi.

8. Struktuurilised muudatused (eelnõu § 123 punktid 15 ja 28)

Eelnõu § 123 punktidega 15 ja 28 paigutatakse rahvusvahelist koostööd puudutav regulatsioon (kehtiv VSS §-s 13³) ümber 1. peatükki (VSS § 6¹²). Muudatuse eesmärk on võimaldada Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametit kaasata VSS-i alusel läbiviidavate menetluste kõikidesse etappidesse, sealhulgas taustakontrolli läbiviimisesse. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti ametnik saab PPA-d või KAPO-t abistada välismaalase väljasõidukohustuse menetluse läbiviimisel, kuid tal pole õigust teha väljasaatmisega seotud sisulisi otsuseid (näiteks koostada lahkumisettekirjutust, muuta selle tähtaega või jätta väljasaatmine kohaldamata). Otsused, mis puudutavad välismaalase riiki lubamist või lahkumist, kuuluvad üksnes Eesti ametiasutuste pädevusse. PPA võib ka oma ametnikke lähetada teistesse liikmesriikidesse, et abistada neid kolmandate riikide kodanike väljasaatmiste korraldamisel EL-ist või Schengeni alalt. Sel juhul lepitakse PPA ametnike pädevused kokku välislepingus.

§ 124. Riigi õigusabi seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 124 muudetakse RÕS § 1 lõiget 2 seoses riigi õigusabi andmisega rahvusvahelise kaitse taotlejale. Uuendatakse VRKS-i viite asukohta.

§ 125. Õiguskantsleri seaduse täiendamine

Eelnõu §-ga 125 täiendatakse ÕKS-i. Eesti peab looma riikliku sõltumatu seiremehhanismi, mis jälgib taustakontrolli ning piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse käigus vastavust EL-i ja rahvusvahelisele õigusele seoses juurdepääsuga rahvusvahelise kaitse menetlusele, tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, lapse parimate huvidega ning asjakohaste kinnipidamise normidega. Täienduse kohaselt täidab õiguskantsler põhiõiguste järgimise sõltumatu seiremehhanismi rolli.

Õiguskantsler täidab põhiseadusest ja õiguskantsleri seadusest tulenevalt lisaks põhiseaduslikkuse järelevalvele nii ombudsmani, riikliku inimõiguste asutuse (NHRI), lasteombudsmani, piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise ennetusasutuse kui ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni

rakendamise edendamise, kaitse ja seire ülesandeid. Õiguskantsleri organisatsioonilise, funktsionaalse ja finantsilise sõltumatuse tagavad põhiseadus ja õiguskantsleri seadus. Õiguskantsler saaks juba talle pandud ülesannete täitmisel kontrollida nii taustakontrolli kui ka piiril toimuva rahvusvahelise kaitse menetluse käigus põhiõiguste tagamist. Selge volituse tegutsemiseks Euroopa Liidu õigusega ette nähtud sõltumatu järelevalveasutusena annab ÕKS-i täiendamine § 1 lõikega 12.

Eestil on otstarbekas ja mõistlik järgida taustakontrolli määruse artikli 10 lõikes 2 antud soovitus kasutada sõltumatu järelevalveasutuse sisseseadmisel juba olemasolevaid riiklikke põhiõiguste järelevalveasutusi. Õiguskantsler saab täita sõltumatu järelevalveasutuse ülesandeid ning vastab liidu õigusest tulenevale sõltumatuse nõudele.

Sellise lisaülesande täitmine on institutsiooni põhiülesannet – põhiseaduslikkuse järelevalvet – kahjustamata võimalik tingimusel, et lisaülesande täitmiseks eraldatakse vajalik eelarveressurss. Taustakontrolli määruse artikli 10 lõike 4 järgi varustavad liikmesriigid sõltumatu järelevalveasutuse vajalike rahaliste vahenditega. Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti suuniste järgi ei tohi rahastus kahjustada järelevalveasutuse sõltumatust ning peab põhinema riiklike ombudsmanide, võrdõiguslikkuse asutuste ja NHRI-de rahastamise mudelitel. Piisav ning jätkusuutlik rahastus peab suuniste järgi katma seireülesannete täitmise, kvalifitseeritud tööjõu (sh haldus- ja rahaline tugi ning töövahendid), regulaarse koolitusvajaduse ja muu tarviliku. Täiendavate ülesannete määramine ei tohi kahjustada õiguskantsleri teiste – sealhulgas põhiseadusest ja rahvusvahelistest kohustustest tulenevate – põhiülesannete täitmist.

§ 126. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kehtetuks tunnistamine

Eelnõu § 126 kohaselt tunnistatakse VRKS (RT I, 02.01.2025, 81) kehtetuks.

§ 127. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 127 lõike 1 kohaselt jõustub seadus 2026. aasta 12. juunil.

Lõike 2 kohaselt jõustub eelnõu § 115 punkt 2 kuupäeval, mille Euroopa Komisjon määrab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1240 artikli 88 lõike 1 alusel vastu võetud otsuses Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi kasutusele võtmiseks.

Lõike 3 kohaselt jõustuvad eelnõu § 110 punktis 2 ning § 121 punktides 4 ja 8 toodud muudatused 2029. aasta 31. oktoobril, kuna need muudatused on seotud kohanemisprogrammi andmekogu kasutuselevõtmisega ning sellega seotud suunamise muudatustega.

4. Eelnõu terminoloogia

Seaduse eelnõus kasutatakse järgmisi Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktidega määratletud termineid, mis on esitatud tähestikulises järjestuses koos õigusliku alusega. Juhul kui sama määratlust kirjeldavas terminis on aktide lõikes sõnalisi või viitelisi erisusi, siis on parima selguse loomise eesmärgil esitatud kõik terminid. Juhul kui identset terminit kasutatakse mitmes EL-i õigusaktis, siis on samale terminile lisatud kõik õiguslikud alused. Kõikehõlmavuse tagamiseks on loetelus esitatud nii EL-i õigusaktides terminitena sätestatud mõisted kui ka sellised mõisted, mida küll kasutatakse normides, kuid mis ei ole sätestatud terminite loetelus. Näiteks on määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 61

lõikega 1 sätestatud turvalise päritoluriigi mõiste, aga seda mõistet ei ole sätestatud sama määruse artiklis 3 „Mõisted“, kuid sellegipoolest on mõiste esitatud terminite loetelus.

A

ajutine kaitse – erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sissevoolu või eeldatava massilise sissevoolu korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sissevoolu menetleda, kahjustamata oma tõhusat toimimist kõnealuste isikute ning teiste kaitset taotlevate isikute huvides
Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt a

ajutise kaitse saaja – isik, kellel on ajutine kaitse, mis on määratletud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punktis a ja ajutist kaitset käsitlevas nõukogu rakendusotsuses, või muu samaväärne riiklik kaitse, mis on kehtestatud reageerimiseks samale sündmusele kui kõnealuses nõukogu rakendusotsuses
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt i

alaealine – alla 18-aastane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik
Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 2 lõike 10, direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõike 4, määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 6, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 10, määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 9

andmekogum – määruse 2024/1358/EL artiklite 17, 19, 21, 22, 23, 24 või 26 kohaselt Eurodac-süsteemi salvestatud teave, mis vastab ühele andmesubjekti sõrmejäljekomplektile ja koosneb biomeetrilistest andmetest, tähtnumbrilistest andmetest ja olemasolu korral isikut tõendava või reisidokumendi skaneeritud värvikoopiast
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt y

B

biomeetrilised andmed – määruse (EL) 2024/1358 artikli 2 punktis s määratletud biomeetrilised andmed
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 10

biomeetrilised andmed – määruse (EL) 2019/817 artikli 4 punktis 11 määratletud biomeetrilised andmed
Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 8

biomeetrilised andmed – sõrmejälgede andmed või näokujutise andmed
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt s

D

diplom või muu kvalifikatsiooni tõendav dokument – diplom või muu kvalifikatsiooni tõendav dokument, mis on saadud ja kinnitatud liikmesriigis pärast vähemalt ühte õppeaastat selle liikmesriigi territooriumil tunnustatud riiklikus või piirkondlikus haridus- või kutseõppeprogrammis, mis vastab vähemalt rahvusvahelise ühtse hariduse liigituse 2. tasemele ja mida korraldab haridusasutus vastavalt asjaomase liikmesriigi õigus- ja haldusnormidele, välja arvatud veebipõhised koolitused ja muud kaugõppe vormid
Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 2 lõike 15

E

ebaseaduslik riigis viibimine – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui see kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ei täida või enam ei täida Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/399 artiklis 6 sätestatud sisenemise nõudeid või muid asjaomasesse liikmesriiki sisenemise või seal viibimise või elamise tingimusi

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt g

eestkostja – füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädeva asutuse poolt määratud avaliku sektori asutus, kes kohaldataval juhul abistab ja esindab saatjata alaealist ja tegutseb tema nimel tagamaks, et saatjata alaealine saaks kasutada määrusest (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) tulenevaid õigusi ja täita samast määrusest tulenevaid kohustusi, ning kaitseb samal ajal tema huve ja üldist heaolu

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 18

elamisluba – liikmesriigi asutuste poolt selle liikmesriigi õigusaktides sätestatud vormis välja antud mis tahes luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul elada selle territooriumil

Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt g

elamisluba – liikmesriigi ametiasutuste, määrusega (EÜ) nr 1030/2002 kehtestatud ühtses vormis välja antud luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul elada seaduslikult selle liikmesriigi territooriumil

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 12

EL-i solidaarsuskoordinaator – komisjoni määruse 2024/1351/EL artikli 15 kohaselt määratud isik, kellel on sama määruse artiklis 15 kindlaks määratud volitused

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 28

erakorraline vastuvõtmine – pakilise õigusliku või füüsilise kaitse vajadusega või kohest meditsiiniabi vajavate isikute vastuvõtmine ümberasustamise või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise teel

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 2 punkt 4

esimene varjupaigariik – kolmandat riiki võib pidada taotleja esimeseks varjupaigariigiks ainult juhul, kui selles riigis:

- a) on taotlejale enne liitu saabumist antud selles riigis artikli 57 lõikes 1 osutatud tulemuslikku kaitset kooskõlas Genfi konventsiooniga või on talle antud artikli 57 lõikes 2 osutatud tulemuslikku kaitset ning ta saab ennast endiselt selle riigi kaitse alla anda;
- b) ei ole taotleja elu ja vabadus ohus rassi, usu, rahvuse, teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste tõekspidamiste tõttu;
- c) ei ähvarda taotlejat määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 15 määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht;
- d) on taotleja kooskõlas Genfi konventsiooniga kaitstud tagasi- ja väljasaatmise eest ning väljasaatmise eest, millega rikutakse rahvusvahelises õiguses sätestatud õigust kaitsele piinamise ning julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise eest

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 58 lõige 1

esindaja – isik või organisatsioon, kelle pädevad asutused on määranud aitama ja esindama saatjata alaealist määrusega 2024/1351/EL ettenähtud menetlustes, et tagada lapse huvide kaitse ja teha vajaduse korral alaealise nimel õigustoiminguid
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 12

esindaja – füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädevate asutuste määratud ametiasutus, kellel on vajalikud oskused ja eriteadmised, sealhulgas alaealiste kohtlemise ja nende erivajaduste osas, mis võimaldavad tal vastavalt vajadusele saatjata alaealist esindada, abistada või tema nimel tegutseda, et kaitsta saatjata alaealise parimaid huve ja üldist heaolu sellisel viisil, et saatjata alaealine saaks kasutada direktiivist 2024/1346/EL tulenevaid õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi
Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 13

esindaja – füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädevate asutuste või organite määratud ametiasutus, kes esindab ja abistab saatjata alaealist ning kohaldataval juhul tegutseb saatjata alaealise nimel
Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 7

Eurodac-süsteemi andmed – kõik andmed, mis on salvestatud Eurodac-süsteemi kooskõlas määruse 2024/1358/EL artikli 17 lõigetega 1 ja 2, artikli 19 lõikega 1, artikli 21 lõikega 1, artikli 22 lõigetega 2 ja 3, artikli 23 lõigetega 2 ja 3, artikli 24 lõigetega 2 ja 3 ning artikli 26 lõikega 2
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt m

Europoli andmed – määruse (EL) 2019/817 artikli 4 punktis 16 määratletud Europoli andmed
Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 6

Europoli juurdepääsupunkt – määratud Europoli süsteem, mis peab sidet Eurodac-süsteemiga
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt l

G

Genfi konventsioon – 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga
Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt b

H

haridusasutus – avalik-õiguslik või eraõiguslik haridus- või kutseõppeasutus, mis asub liikmesriigis ja on tema tunnustatud läbipaistvate kriteeriumide alusel kooskõlas riigisisese õiguse või haldustavadega
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõike 16

humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, mis liikmesriigi taotluse korral toimub Euroopa Liidu Varjupaigaameti, UNHCR-i või muu asjaomase rahvusvahelise organi suunamisel, kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile ning kui vähemalt esialgse hinnangu alusel
a) see isik täidab määruse 2024/1351/EL artikli 5 lõike 2 kohaseid vastuvõtmise tingimusi;

b) sellise isiku suhtes ei kehti sama määruse artikli 6 kohased vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning

c) sellisele isikule antakse kooskõlas sama määruse artikli 9 lõikega 17 rahvusvaheline kaitse või riigisisese õiguse alusel humanitaarsetel põhjustel staatus, millega tagatakse õigused ja kohustused, mis on samaväärsed määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 20–26 ja 28–35 sätestatud täiendava kaitse saajate õiguste ja kohustustega

Määruse 2024/1351/EL (ümberasustamise kohta) artikli 2 punkt 3

I

iga-aastane solidaarsusreserv – peamine solidaarsusalane reageerimisvahend rändesurve all olevate liikmesriikide toetamiseks vajaduste alusel

Määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) artikli 57 lõige 1

identiteediandmed – määruse 2024/1358/EL artikli 17 lõike 1 punktides c–f ja h, artikli 19 lõike 1 punktides c–f ja h, artikli 21 lõike 1 punktides c–f ja h, artikli 22 lõike 2 punktides c–f ja h, artikli 23 lõike 2 punktides c–f ja h, artikli 24 lõike 2 punktides c–f ja h ning artikli 26 lõike 2 punktides c–f ja h osutatud teave

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt x

INTERPOL-i andmebaasid – määruse (EL) 2019/817 artikli 4 punktis 17 määratletud Interpoli andmebaasid

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 13

isikusamasuse kontroll – määruse (EL) 2019/817 artikli 4 punktis 5 määratletud isikusamasuse kontroll

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 2

K

kinnipidamine – liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 9, määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 12

kodakondsuseta isik – isik, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 2

kodakondsuseta isik – isik, keda ei peeta ühegi riigi õigussüsteemis selle riigi kodanikuks

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 15, määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 5

kolmanda riigi kodanik – määruse (EL) 2016/399 artikli 2 punktis 6 määratletud kolmanda riigi kodanik

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 4

kolmanda riigi kodanik – isik, kes ei ole liidu kodanik EL-i toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/399 artikli 2 punktis 5 määratletud liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omav isik

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 1

kolmanda riigi kodanik – isik, kes ei ole liidu kodanik EL-i toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses ega sellise riigi kodanik, kes osaleb käesoleva määruse kohaldamises liiduga sõlmitud lepingu alusel

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt f

korduv taotlus – uus rahvusvahelise kaitse taotlus, mille esitamiseks avaldatakse soovi mis tahes liikmesriigis pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, sealhulgas juhul, kui selle taotluse suhtes on tehtud selle sõnaselgelt või kaudselt tagasivõtmise tõttu keelduv otsus

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 19

kutsuja – liikmesriigis vastavalt artikli 5 alusel vastu võetud otsusele ajutist kaitset saav kolmanda riigi kodanik, kes soovib enda juurde kutsuda oma pereliikmed

Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli punkt h

kriisiolukord –

a) **erakorraline olukord**, kus kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute massiline saabumine liikmesriiki maa-, mere- või õhuteed pidi, sealhulgas maabumine otsingu- ja päästeoperatsiooni järgselt, on nii ulatuslik ja sellist laadi, et kui võtta muu hulgas arvesse liikmesriigi rahvaarvu, SKP-d ja geograafilisi iseärasusi, sealhulgas territooriumi suurust, halvab see – sealhulgas kohaliku või piirkondliku tasandi olukorra tagajärjel – liikmesriigi hästi ettevalmistatud rahvusvahelise kaitse ja vastuvõtusüsteemi, sealhulgas lastekaitseteenused, või tagasisaatmissüsteemi niivõrd, et sellel võivad olla tõsised tagajärjed Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimisele, või

b) **rändajate vahendina kasutamise olukord**, kus kolmas riik või vaenulik valitsusväline osaleja soodustab või hõlbustab kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute liikumist välispiiridele või liikmesriiki eesmärgiga destabiliseerida liitu või liikmesriiki ning kui selline tegevus võib ohustada liikmesriigi põhifunktsioone, sealhulgas avaliku korra säilitamist või riigi julgeoleku kaitset

Määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) artikli 1 lõige 4

L

laps või alaealine – alla 18-aastane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt z

liidese juhenddokument – tehniline dokument, milles täpsustatakse vajalikud nõuded, millele riiklikud juurdepääsupunktid või Europol juurdepääsupunkt peavad vastama, et Eurodac-süsteemiga elektrooniliselt suhelda, ning milles on eelkõige üksikasjalikult esitatud Eurodac-süsteemi ja riiklike juurdepääsupunktide või Europol juurdepääsupunkti vahel vahetatava teabe vorm ja võimalik sisu

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt v

liikmesriiki jäämine – jäämine selle liikmesriigi territooriumile, kaasa arvatud piirile või transiiditsoonidesse, kus on avaldatud soovi rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks või kus seda taotlust läbi vaadatakse

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 18

lõplik otsus – otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) alusel pagulasseisund või täiendava kaitse seisund, sealhulgas taotluse suhtes selle mittelubatavuse tõttu tehtud keelduv otsus või taotluse suhtes selle kaudselt või sõnaselgelt tagasivõtmise tõttu tehtud keelduv otsus, mille

suhtes ei kohaldata enam õiguskaitsevahendit käesoleva määruse V peatüki raames või mis on riigisisese õiguse kohaselt muutunud lõplikuks, olenemata sellest, kas taotlejal on õigus jääda käesoleva määruse kohaselt liikmesriigi territooriumile
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 8

M

majutuskeskus – koht, mida kasutatakse taotlejate kollektiivseks majutamiseks
Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 10

massiline sissevool – suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit ümberasustatud isikute saabumine liikmesriiki, olenemata sellest, kas nende saabumine ühendusse oli omaalgatuslik või aidati sellele kaasa näiteks evakueerimiskava abil
Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt d

materiaalsed vastuvõtutingimused – vastuvõtutingimused, mis hõlmavad majutust, toitu, riietust ja isikliku hügieeni tarbeid, mida antakse mitterahalise toetusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kombinatsioonina, ning samuti regulaarset toetust
Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 7

menetlev ametiasutus – liikmesriigi kohtulaadne ametiasutus või haldusorgan, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest ning on pädev tegema haldusmenetluse etapis otsuseid
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 16, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 15

menetluslikku eritagatist vajav taotleja – taotleja, kelle võime kasutada käesolevas määruses sätestatud õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi on piiratud tema individuaalse olukorra, näiteks mõne haavatavuse tõttu
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 14

märkimisväärne rändeolukord – rändesurvest erinev olukord, kus kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute sel hetkel asetleidva ja varasema iga-aastase saabumise kumulatiivse mõju tõttu on hästi ettevalmistatud varjupaiga-, vastuvõtu- ja rändesüsteem saavutanud oma suutlikkuse piiri
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 25

N

näokujutise andmed – digitaalne kujutis näost piisava lahutusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatseks biomeetriliseks võrdlemiseks
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt r

O

oht rahvatervisele – määruse (EL) 2016/399 artikli 2 punktis 21 määratletud oht rahvatervisele
Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 1

otsingu- ja päästeoperatsioonid – Hamburgis 27. aprillil 1979 vastu võetud rahvusvahelises mereotsingute ja -pääste 1979. aasta konventsioonis osutatud otsingu- ja päästeoperatsioonid
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 23

otsingu- ja päästeoperatsioonid – 27. aprillil 1979 Saksamaal Hamburgis vastu võetud rahvusvahelises mereotsingute ja -pääste konventsioonis osutatud otsingu- ja päästeoperatsioonid

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 14

P

pagulane – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud tagakiusamishirm tõttu rassi, usu, rahvuse, poliitiliste vaadete või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise tõttu ja kes viibib sel põhjusel väljaspool kodakondsusjärgset riiki ja ei saa või kõnealuse hirmu tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset, või kodakondsuseta isik, kes viibib eespool nimetatud põhjustel väljaspool varasemat alalist elukohariiki, ei saa või kõnealuse hirmu tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklit 12

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 1, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 5

pagulased – Genfi konventsiooni artikli 1 punktis A määratletud kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud

Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt e

pagulasseisund – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku pagulasena tunnustamine liikmesriigi poolt kooskõlas määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta)

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 3

pagulasseisund – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku pagulasena tunnustamine liikmesriigi poolt

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 1

pereliige määruse 2024/1351/EL mõistes – järgmised taotleja pereliikmed, kes viibivad liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli olemas juba enne taotleja või pereliikme saabumist liikmesriigi territooriumile:

- a) taotleja abikaasa või taotlejaga püsivas suhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmanda riigi kodanikke käsitlevate õigusaktide alusel võrdväärselt abielus paaridega;
- b) punktis a osutatud paari või taotleja alaealine laps tingimusel, et kõnealune laps ei ole abielus, sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on kõnealune laps sündinud abielust või väljaspool abielu või on lapsendatud;
- c) kui taotleja on alaealine ja ta ei ole abielus, siis selle asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või muu täiskasvanu, kus asjaomane täiskasvanu viibib;
- d) kui rahvusvahelise kaitse saaja on alaealine ja ta ei ole abielus, siis selle asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt rahvusvahelise kaitse saaja eest vastutav isa, ema või muu täiskasvanu, kus rahvusvahelise kaitse saaja viibib

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 8

pereliikmed direktiivi 2024/1346/EL mõistes – järgmised taotleja pereliikmed, kes viibivad rahvusvahelise kaitse menetluse ajal sama liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli olemas juba enne, kui taotleja liikmesriigi territooriumile saabus:

- a) taotleja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare samaväärselt abielupaaridega;

b) punktis a osutatud paari või taotleja alaealised või täisealised ülalpeetavad lapsed, tingimusel, et nad ei ole abielus ja sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on nad sündinud abielust või väljaspool abielu või on nad lapsendatud; alaealist käsitletakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud asjaomases liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga;

c) kui taotleja on alaealine ja ega ole abielus, siis asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või mõni teine täisealine isik, sealhulgas täisealine õde või vend; alaealist käsitletakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud asjaomases liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõige 3, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 9

piisav suutlikkus – suutlikkus, mis on igal ajahetkel vajalik, et viia läbi piiril toimuv rahvusvahelise kaitse menetlus ja määruse (EL) 2024/1349 alusel kehtestatud piiril toimuv tagasisaatmismenetlus või kohaldataval juhul riigisisese õiguse alusel kehtestatud samaväärne piiril toimuv tagasisaatmismenetlus

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 11

põgenemine – tegu, millega asjaomane isik muutub pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaamatuks, näiteks

a) liikmesriigi territooriumilt ilma pädevate asutuste loata lahkumine põhjustel, mis on asjaomase isiku kontrolli all;

b) teavitamata jätmine konkreetsest rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusest või elukohana määratud kohast eemalviibimisest, kui liikmesriik sellist teavitamist nõuab; või

c) pädevate asutuste ette ilmumata jätmine, kui pädevad asutused nõuavad enda ette ilmumist

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 17

põgenemine – tegu, millega taotleja muutub pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaamatuks, näiteks liikmesriigi territooriumilt ilma pädevate asutuste loata lahkumine põhjustel, mis on taotleja kontrolli all

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 12

põgenemise oht – konkreetse juhtumi puhul esinevad konkreetset põhjused ja asjaolud, mis tuginevad riigisiseses õiguses kindlaks määratud objektiivsetele kriteeriumidele ja annavad alust oletada, et asjaomane isik, kelle suhtes kohaldatakse käesolevas määruses sätestatud menetlusi, võib põgeneda

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 18

põgenemise oht – konkreetse juhtumi puhul esinevad konkreetset põhjused ja asjaolud, mis tuginevad riigisiseses õiguses kindlaks määratud objektiivsetele kriteeriumidele ja annavad alust oletada, et taotleja võib põgeneda

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 11

päritoluriik – kodakondsusjärgne riik või kodakondsusjärgsed riigid või kodakondsuseta isikute puhul varasem alaline elukohariik

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 13

päritoluliikmesriik – määruse 2024/1358 artiklitega 15, 18, 20, 22, 23, 24 ja 26 hõlmatud isiku korral liikmesriik, kes edastab tema isikuandmed Eurodac-süsteemi ja võtab vastu võrdlustulemused

Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt e

päringutabamus – Eurodac-süsteemis võrdlemisel kindlaks tehtud vastavus või vastavused infotehnoloogilisse keskandmebaasi kantud biomeetriliste andmete ja liikmesriigi edastatud teatava isiku andmete vahel, ilma et see piiraks liikmesriikide kohustust kohe kontrollida võrdlustulemusi vastavalt artikli 38 lõikele 4

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt j

R

rahvusvaheline kaitse – pagulasseisund või täiendava kaitse seisund

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 5, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 3

rahvusvaheline kaitse – määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punktis 3 määratletud rahvusvaheline kaitse

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 2 punkt 2

rahvusvahelise kaitse kiirendatud menetlus – määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikkel 35 punkti 3 alusel hiljemalt kolme kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast lõpule viidud menetlus, mida kohaldatakse artikli 42 lõikes 1 nimetatud juhtudel

rahvusvahelise kaitse taotleja – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punktis 7 määratletud rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 1 punkt a

rahvusvahelise kaitse taotlus ehk taotlus – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud sooviavaldus liikmesriigilt kaitse saamiseks, keda võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlejana

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 3, direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõige 1, määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 12, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 7

rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine – rahvusvahelise kaitse taotluse lubatavuse või sisuline läbivaatamine kooskõlas määrustega (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) ja (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta), välja arvatud menetlused vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 5

rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine – rahvusvahelise kaitse taotluse lubatavuse või sisuline läbivaatamine kooskõlas käesoleva määrusega ja määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta)

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 9

rahvusvahelise kaitse taotluse tagasivõtmine – rahvusvahelise kaitse taotluse sõnaselge või kaudne tagasivõtmine kooskõlas määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta)

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 6

rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimine – registreerimispädevusega asutus registreerib hiljemalt viie päeva jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi andmed kooskõlas määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikliga 27

rahvusvahelise kaitse saaja – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kellele on antud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punktis 4 määratletud rahvusvaheline kaitse
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 7

rahvusvahelise kaitse saaja – isik, kellele on antud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund
Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 4

rahvusvahelise kaitse saaja – isik, kellele on antud määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punktis 1 määratletud pagulasseisund või kõnealuse määruse artikli 3 punktis 2 määratletud täiendava kaitse seisund
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt h

rahvusvahelise kaitse sooviavaldus – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku avaldus liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse saamiseks kooskõlas (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punktiga 12

rahvusvahelise kaitse äravõtmine – menetleva ametiasutuse või pädeva kohtu otsus tunnistada rahvusvaheline kaitse kehtetuks või see lõpetada, sealhulgas keeldudes selle pikendamisest kooskõlas määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta)
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 17

rahvusvahelise kaitse äravõtmine – menetleva ametiasutuse või pädeva kohtu otsus tunnistada rahvusvaheline kaitse kehtetuks või see lõpetada, sealhulgas keeldudes selle pikendamisest
Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 14

raske kuritegu – õigusrikkumine, mis vastab raamotsuse 2002/584/JSK artikli 2 lõikes 2 osutatud kuritegudele või on nendega samaväärne, kui see on liikmesriigi õiguse kohaselt karistatav vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetmega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt kolm aastat
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt p

regulaarne toetus – taotlejatele perioodiliselt makstav toetus, mis tagab neile igapäevaelus minimaalse sõltumatuse ja mis antakse rahasummana, kupongidena või mitterahalise toetusena või nende kombinatsioonina, tingimusel et selline regulaarne toetus sisaldab ka rahasummat
Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 8

riigis seaduslikku viibimist tõendav dokument – liikmesriigi asutuste antud luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul viibida liikmesriigi territooriumil, sealhulgas dokumendid, mille põhjal lubatakse territooriumil viibida ajutise kaitse korra raames või seni, kuni väljasaatmiskorralduse täitmist takistavad asjaolud ära langevad, välja arvatud viisad ja viibimise load, mis on välja antud ajavahemikul, mis on vajalik vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks käesoleva määruse kohaselt, või rahvusvahelise kaitse või elamisloa taotluse läbivaatamise ajal
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 13

riigisisese õiguse alusel antud staatus humanitaarsetel põhustel – riigisisese õiguse alusel humanitaarsetel põhustel antud staatus, millega nähakse ette õigused ja kohustused, mis on samaväärsed määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklites 20–26 ja 28–35 sätestatud õiguste ja kohustustega
Määruse 2024/1356/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt d

riigis seaduslikku viibimist tõendav dokument – liikmesriigi asutuste välja antud luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul viibida liikmesriigi territooriumil, sealhulgas dokumendid, mille põhjal lubatakse territooriumil viibida ajutise kaitse korra raames või seni, kuni väljasaatmiskorralduse täitmist takistavad asjaolud lõppevad, välja arvatud viisad ja elamisload, mis on välja antud ajavahemikul, mis on vajalik vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks määruks (EL) 2024/1351 sätestatu kohaselt, või rahvusvahelise kaitse taotluse või elamisloa taotluse läbivaatamise ajal
Määruse 2024/1356/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt u

riikliku ümberasustamiskava kohaselt vastu võetud inimene – välismaalane, kelle liikmesriik on ümber asustanud väljaspool määruse (EL) 2024/1350 raamistikku, kui sellele välismaalasele on antud riiklikku ümberasustamiskava reguleerivate normide kohaselt määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punktis 3 määratletud rahvusvaheline kaitse või riigisisese õiguse alusel staatus humanitaarsetel põhjustel määruse (EL) 2024/1350 artikli 2 lõike 3 punkti c tähenduses
Määruse 2024/1356/EL (Eurodac-määruse kohta) artikli 2 lõike 1 punkt c

riiklik juurdepääsupunkt – määratud riiklik süsteem, mis peab sidet Eurodac-süsteemiga
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt k

rändesurve – olukord, mis on põhjustatud sellest, et maa-, mere- ja õhuteed pidi riiki saabumisi või kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute taotlusi on nii palju, et võttes arvesse üldist olukorda liidus, tekitavad nad liikmesriigis ebaproportsionaalseid kohustusi isegi hästi ettevalmistatud rahvusvahelise kaitse, vastuvõtu- ja rändesüsteemile, ning mis nõuab viivitamata meetmete võtmist, eelkõige käesoleva määruse IV osa kohaseid solidaarsuspanuseid; võttes arvesse liikmesriigi geograafilise asukoha eripärasid, hõlmab rändesurve samuti olukordi, kus saabub palju kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid või esineb selliste isikute saabumise oht, sealhulgas juhul, kui selline saabumine tuleneb otsingu- ja päästeoperatsioonidele järgnenud korduvatest maabumistest või kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute ebaseaduslikust liikumisest liikmesriikide vahel
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 24

S

saatjata alaealine – alaealine, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma tema eest asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt vastutava täiskasvanuta, seni kuni selline täiskasvanu ei ole kõnealust alaealist tegelikult oma hoole alla võtnud; see mõiste hõlmab ka alaealist, kes on jäänud saatjata pärast sisenemist liikmesriikide territooriumile
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 11, direktiivi 2024/1346/EL artikli 2 lõige 5, määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 7, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 11, määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 11

saatjata alaealised – kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud vanuses alla kaheksateistkümnne aasta, kes saabuavad mõne liikmesriigi territooriumile ilma õiguse või

tava kohaselt nende eest vastutava täisealiseta, seni kui selline isik on nad tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealised, kes on üksi jäetud pärast mõne liikmesriigi territooriumile saabumist Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt f

solidaarsusreserv – nõukogu rakendusaktiga vastu võetud otsus, millega luuakse Euroopa igaaastase varjupaiga- ja rändearuande põhjal eeloleva aasta rändeolukorra tasakaalustamiseks ja tulemuslikuks käsitlemiseks reserv rändesurve all olevate liikmesriikide solidaarsusvajadustele vastamiseks

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 12 punkt 1

sotsiaalabi – toetused, mille eesmärk on tagada piisavate vahenditeta isikute põhivajaduste katmine

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 17

sotsiaalkindlustus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 3 lõigetes 1 ja 2 sätestatud sotsiaalkindlustusliigid

Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 16

sugulane – taotleja täiskasvanud tädi või onu või vanavanem, kes viibib liikmesriigi territooriumil, sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on taotleja sündinud abielust või väljaspool abielu või on lapsendatud

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 9

sõrmejälgede andmed – andmed kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud sõrmejälgede kohta või latentsed sõrmejäljed

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt q

T

taustakontrolliasutused – kõik pädevad asutused, kes on riigisisese õiguse kohaselt määratud täitma üht või mitut käesolevast määrusest tulenevat ülesannet, välja arvatud käesoleva määruse artikli 12 lõikes 1 osutatud tervisekontrolli

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 10

taotleja – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 4, direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 lõige 2, määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 13, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 8

terroriaakt – liikmesriigi õiguse rikkumine, mis vastab ühele direktiivis (EL) 2017/541 osutatud kuritegudest või on sellega samaväärne

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt o

toetatav liikmesriik – liikmesriik, kes saab kasu solidaarsuspanustest, nagu on sätestatud käesoleva määruse IV osas

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 19

toetav liikmesriik – liikmesriik, kes annab või on kohustatud andma solidaarsuspanuse toetatava liikmesriigi kasuks, nagu on sätestatud käesoleva määruse IV osas

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 20

tulemuslik kaitse ja tulemusliku kaitse tagaja – kolmandat riiki, kes on ratifitseerinud Genfi konventsiooni ja järgib seda kõnealuse kolmanda riigi kehtestatud erandite või piirangute piires, nagu on lubatud kõnealuse konventsiooniga, käsitatakse tulemusliku kaitse tagajana. Kolmanda riigi kehtestatud geograafiliste piirangute korral hinnatakse Genfi konventsiooni kohaldamisalast välja jäävate isikute kaitse olemasolu vastavalt määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) lõikes 2 sätestatud kriteeriumidele. Muudel kui lõikes 1 osutatud juhtudel käsitatakse kolmandat riiki tulemuslikku kaitset tagavana üksnes juhul, kui on täidetud vähemalt järgmised kriteeriumid:

- a) isikutel on lubatud jääda kõnealuse kolmanda riigi territooriumile,
- b) isikutel on olemas juurdepääs piisavatele elatusvahenditele, et säilitada rahuldav elatustase võrreldes vastuvõtva kolmanda riigi üldise olukorraga;
- c) osutatud isikutel on juurdepääs arstiabile ja haiguste põhiravile selles kolmandas riigis üldiselt ette nähtud tingimustel,
- d) isikutel on juurdepääs haridusele selles kolmandas riigis üldiselt ette nähtud tingimustel ning
- e) tulemuslik kaitse on kättesaadav kuni püsiva lahenduse leidmiseni

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikkel 57

turvaline kolmas riik – kolmandat riiki saab käsitada turvalise kolmanda riigina ainult siis, kui selles riigis:

- a) ei ole mittekodanike elu ja vabadus ohus rassi, usu, rahvuse, teatavas sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste tõekspidamiste tõttu;
- b) ei ähvarda mittekodanikke määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 15 määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht;
- c) on mittekodanikud kooskõlas Genfi konventsiooniga kaitstud tagasi- ja väljasaatmise eest ning väljasaatmise eest, millega rikutakse rahvusvahelises õiguses sätestatud õigust kaitsele piinamise ning julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise eest;
- d) on olemas võimalus taotleda ja, kui tingimused on täidetud, saada artiklis 57 määratletud tulemuslikku kaitset

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 57 lõige 1

turvaline päritoluriik – kolmandat riiki võib käsitada turvalise päritoluriigina üksnes siis, kui õigusliku olukorra, õiguse demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõendada, et riigis ei toimu tagakiusamist määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 9 tähenduses ning puudub kõnealuse määruse artiklis 15 määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht

Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 61 lõige 1

tuvastamine – määruse (EL) 2019/817 artikli 4 punktis 6 määratletud tuvastamine

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punkt 3

tähtnumbrilised andmed – tähtede, numbrite, erimärkide, tühikute või kirjavahemärkidena esitatud andmed

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt t

täiendava kaitse saamise kriteeriumitele vastav isik – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalist elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artiklis 15 määratletud tõsist kahju, ja kelle suhtes ei

kohaldada nimetatud määruse artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 2, määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 6

täiendava kaitse seisund – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna kooskõlas määrusega (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta)
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 4

täiendava kaitse seisund – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna
Määruse (EL) 2024/1347 (kvalifikatsiooni kohta) artikli 3 punkt 2

V

vastutav liikmesriik – liikmesriik, kes vastutab taotluse läbivaatamise eest kooskõlas määrusega (EL) 2024/1351
Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 3 punkt 20

vastuvõtu erivajadusega taotleja – taotleja, kes vajab käesolevas direktiivis sätestatud õiguste kasutamiseks ja selles sätestatud kohustuste täitmiseks spetsiaalseid tingimusi või tagatise
Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 14

vastuvõtutingimused – direktiivi (EL) 2024/1346 artikli 2 punktis 6 määratletud vastuvõtutingimused
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 26, direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) artikli 2 punkt 6

vastu võetud isik – isik, kelle liikmesriik on vastu võtnud määruse (EL) 2024/1350 või väljaspool seda määrust kehtiva riikliku ümberasustamiskava alusel
Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 27

viisa – liikmesriigi luba või otsus, mida nõutakse selles või mitmes liikmesriigis läbisõiduks või viibimise eesmärgil sisenemiseks, sealhulgas:

- a) kooskõlas liidu õigusega või liikmesriigi õigusega antud luba või tehtud otsus, mida on vaja, et siseneda sellesse liikmesriiki eesmärgiga viibida seal rohkem kui 90 päeva;
- b) kooskõlas liidu õigusega või liikmesriigi õigusega antud luba või tehtud otsus, mida on vaja, et siseneda asjaomasesse liikmesriiki läbisõiduks või eesmärgiga viibida seal rohkem kui 90 päeva 180-päevase ajavahemiku jooksul;
- c) luba või otsus, mis kehtib liikmesriikide ühe või mitme lennujaama rahvusvahelise transiidiala läbimiseks

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 14

vääramatu jõud – ebatavalised ja ettenägematud asjaolud, mis ei ole liikmesriigi kontrolli all ja mille tagajärgi ei oleks kogu igakülgele hoolsusele vaatamata olnud võimalik vältida ning mis takistavad asjaomasel liikmesriigil täita määrustest (EL) 2024/1351 ning (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) tulenevaid kohustusi
Määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) artikli 1 lõige 5

Õ

õiguskaitse – terroriaktide või muude raskete kuritegude ennetamine, avastamine või uurimine
Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt n

Ü

ühine isikuandmete hoidla – määruse (EL) 2019/818 artikli 17 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ühine isikuandmete hoidla

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 lõike 1 punkt w

üleandmine – artikli 42 kohaselt võetud otsuse rakendamine

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 21

ümberasustamine – ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) suunamisel kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine,

a) kes täidab artikli 5 lõike 1 kohaseid vastuvõtmise tingimusi;

b) kelle suhtes ei kehti artikli 6 kohased vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning

c) kellele antakse rahvusvaheline kaitse liidu ja liikmesriigi õiguse kohaselt ning kellel on võimalik saada püsiv lahendus

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 2 punkt 1

ümberasustatud isikud – kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on olnud sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ning kes võivad kuuluda Genfi konventsiooni artikli 1 punkti A või teiste rahvusvahelist kaitset võimaldavate rahvusvaheliste või riigisiseste õigusaktide reguleerimisalasse, eelkõige:

i) isikud, kes on põgenenud relvastatud konfliktide või püsiva vägivalla piirkondadest;

ii) isikud, keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks

Direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 2 punkt c

ümberpaigutamine – taotleja või rahvusvahelise kaitse saaja üleandmine toetatavast liikmesriigist toetavasse liikmesriiki

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 22

5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele

5.1. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtu kohta) vastavustabel on esitatud eelnõu seletuskirja lisa 3. Tegu on EK väljatöötatud vastavustabeliga.

Eelnõu koostamisel on arvestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega.

5.2. Eelnõu vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele

5.2.1. Isikuandmete töötlemine

Õigus eraelu puutumatusele on inimõigusena sätestatud erinevates rahvusvahelistes konventsioonides, EL-i põhiõiguste hartas ja PS-is. Inimõigusena sisaldab see erinevaid huve ja

põhiõigusi: kodu puutumatus, isikuandmete kaitse, sõnumisaladus jne. Põhiõigus kontrollida enda kohta käivat teavet ehk informatsioonilise enesemääramise õigus on isikuandmete kaitse põhimõtete alus nii EL-i kui ka Eesti õigusaktides.

PS § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Riigiasutused ja KOV-i üksused ning nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

- **Esemeline kaitseala.** Riigikohtu hinnangul kaitseb PS § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega¹¹⁸, ja tagab seega tugevama kaitse. Eraelu kaitse üks oluline valdkond on isikuandmete kaitse, sest informatsioonilise enesemääramise õigus tagab igaühele õiguse ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“¹¹⁹ Andmete, sealhulgas isikuandmete hulk ja teabe ulatus üha suurenevad ning sekkumine isikuandmete sfääri üha laieneb. Isikuandmete kaitse üldmäärus lubab isikuandmeid töödelda muu hulgas andmesubjekti nõusolekul (artikli 6 lõike 1 punkt a). Avalik-õiguslikus suhtes andmete töötlemiseks peab siiski olema ka seadusest tulenev alus, kuna andmesubjekti nõusolek ei muuda olematuks formaalseid nõudeid põhiõiguse riiveks.
- **Isikuline kaitseala.** Õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele on igaühe õigus. See tähendab, et PS § 26 kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut (PS § 9 lõige 1).
- **Piiriklausel.** PS § 26 teise lause kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. See on kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab perekonna- ja eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel PS § 26 teises lauses kindlaks määratud eesmärgil.

Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni korral on põhiõiguse piirang legitiimne üksnes PS-is loetletud eesmärgil. Riigikohus on korduvalt kontrollinud, kas perekonna- või eraellu sekkumise eesmärk on hõlmatud PS § 26 teise lausega.¹²⁰ Õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele võib seadusega piirata juhul, kui piirangu kehtestamisel on lisaks eesmärgi legitiimsusele järgitud PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning ei tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Seega võib seadusandja PS § 26 teises lauses nimetatud eesmärgil piirata isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele, kuid piirang peab olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Sobivus

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Rahvusvahelise kaitse menetlus on oma olemuselt puudutatud isiku põhiõiguseid intensiivselt riivav menetlus. Reeglipärases rahvusvahelise kaitse menetluses ei ole PPA-l võimalik tõsikindlalt tuvastada, kas taotleja vajab Eestilt kaitset. PPA-l tuleb hinnata taotluse

¹¹⁸ [RKPKo, 25.06.2009, 3-4-1-3-09](#), punkt 16; [RKPKo, 19.12.2019, 5-19-38/15](#), punkt 96. RKPKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus.

¹¹⁹ [RKHKo, 12.07.2012, 3-3-1-3-12](#), punkt 19.

¹²⁰ RKÜKo, 11.06.2019, 5-18-8/19, punkt 60; RKPKo, 04.04.2011, 3-4-1-9-10, punkt 50; RKPKo, 16.11.2016, 3-4-1-2-16, punkt 97. RKÜKo = Riigikohtu üldkogu kohtuotsus.

põhjendatust ehk faktidel põhinevat tagakiusamise tõenäosust ning peaausjalikult võetakse arvesse taotleja isiklikku olukorda ja päritoluriigi teavet. Taotleja isikliku olukorra hindamisel võib olla vajalik töödelda kõiki taotleja isikuandmeid.

Pädevale haldusorganile (peaausjalikult PPA) antakse õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Ühelt poolt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejale pakkuda kõik võimalused esitada talle kättesaadavad andmed, mis taotlust põhjendavad või on menetluse jaoks olulised. Teisalt on menetleva ametiasutuse ülesanne selgitada välja kõik tähtsust omavad asjaolud, et hinnata taotluse põhjendatust. Seejuures tuleb koguda andmeid ja tõendeid omal algatusel. Taotleja esitatavad isikuandmed on kirjeldatud määruses (EL) 2024/1348 (menetluse kohta). Eriliiki isikuandmete (foto ja sõrmejäljed) töötlemise kohustus tuleneb määrusest 2024/1351/EL (rändehalduse kohta). Täiendavalt on ette nähtud võimalus nõuda DNA-ekspertiisi. See on peaausjalikult ette nähtud alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja kaitsmiseks. Tegu on erandliku olukorraga, kuid praktikas ei saa välistada juhtumeid, kus Eestisse saabub rühm rahvusvahelise kaitse taotlejaid koos alaealiste lastega, kes ei ole tegelikkuses perekond. Lapsed on oma rändeteeakonnal erilisel haavatavas olukorras ning PPA ülesanne on vajaduse korral lahutada laps temale võõrastest täiskasvanud isikutest. Äärmisel juhul võib olla vajalik selle vajaduse tuvastamiseks teha DNA-ekspertiis. Samuti võib erandlikul juhul DNA-ekspertiis osutada vajalikuks perekondade taasühendamise menetluse kontekstis, et tuvastada, kas tegemist on perekonnaliikmetega. Kui PPA-l on võimalik isikud või isiku põlvnemine tuvastada muu meetodiga, siis DNA-ekspertiisi kui kõige riivavamat meetodit ei kasutata. Rahvusvahelise kaitse taotleja isikuandmed ja eriliiki isikuandmed, seejuures DNA-ekspertiisi eksperdiarvamus salvestatakse RAKS-i, kus töödeldakse ja säilitatakse rahvusvahelise kaitse taotleja andmeid kõige kauem 50 aastat. Tulenevalt määrusest (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) säilitatakse teatud isikuandmete kategooriaid kõige kauem kümme aastat. Täpsed andmete säilitamise tähtajad sätestatakse RAKS-i põhimääruses.

Järeldus. Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse menetluses, on meetmed sobilikud ja aitavad eesmärgi saavutamisele kaasa.

Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

Kui välismaalane soovib Eestilt rahvusvahelise kaitset, siis tuleb tema taotluse suhtes otsuse tegemiseks töödelda kõiki asjakohaseid andmeid, seejuures isikuandmeid ja eriliiki isikuandmeid, ilma tema nõusolekuta. Tegu on välismaalastega, kellel reeglina ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik esitada dokumentaalseid tõendeid ja kelle kohta ei ole Eestil üldjuhul üldse varasemat teavet. Sealhulgas tuleb arvestada kõikidel asutustel lasuvat konfidentsiaalsuskohustust, mille tõttu on keelatud välismaalase päritoluriigilt välismaalase kohta teabe kogumine. Eestile rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine on välismaalase otsus ja vaba valik, pädevatel ametiasutustel puudub igasugune vajadus välismaalase isikuandmete töötlemiseks, kui välismaalane rahvusvahelise kaitse taotlust ei esita.

Järeldus. Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse menetluses, ei ole eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive (näiteks teatud isikuandmete töötlemine ainult isiku nõusolekul), seega tuleb meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb kaaluda, kas rahvusvahelise kaitse menetluse tulemuslik läbiviimine kaalub üles perekonna- ja eraelu puutumatuse riive.

Pädevale haldusorganile antakse õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Kui isik esitab Eestile rahvusvahelise kaitse taotluse, peab ta arvestama sellega, et tema isikuandmeid töödeldakse eelnõus kavandatud viisil. Riigil on kohustus viia läbi tulemuslik rahvusvahelise kaitse menetlus. Seejuures tuleb hinnata, kas välismaalane ohustab Eesti julgeolekut või avalikku korda, ning siinkohal on Eestil õigus võtta muu hulgas arvesse teistelt liikmesriikidelt või kolmandatelt riikidelt saadud teavet. Seetõttu ei saa teabe kogumisel arvestada isiku nõusolekuga, vastasel juhul otsustaks ja suunaks taotluse esitaja menetluse läbiviimise viisi. Rahvusvahelise kaitse taotleja perekonna- ja eraelu puutumatuse riive ei kaalu üles Eesti elanike ootust sellele, et riik täidab oma esmast ülesannet – tagab sisemise ja välimise rahu. Eesti õiguskorra kohaselt koheldakse rahvusvahelise kaitse saanud isikut ja ka teisi Eestis elamisloa saanud välismaalasi pea kõikides valdkondades võrdselt Eesti kodanikega. Võrreldes teiste elamisloa alusel Eestis elavate välismaalastega on rahvusvahelise kaitse saajal tugevdatud kaitse tema väljasaatmise vastu. Seega on äärmiselt oluline, et rahvusvahelise kaitse taotlejana Eestisse lubatud välismaalase motive igakülgsest hinnatakse.

Järeldus. Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse menetluses, on meetmed proportsionaalsed, sest need soodustavad rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse tulemuslikku läbiviimist ning kaaluvad üles rahvusvahelise kaitse taotleja perekonna- ja eraelu puutumatuse riive.

5.2.2. Vabaduspõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive

Õigus vabadusele on inimõigusena sätestatud erinevates rahvusvahelistes konventsioonides, EL-i põhiõiguste hartas ja PS-is.

PS § 20 kohaselt on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusele.

- **Esemeline kaitseala.** Riigikohus on sedastanud, et PS § 20 kaitseb igaühe füüsilist vabadust meelevaldse vabadusevõtmise eest. Isikuvabadus on PS-iga tagatud põhiõiguste ja -vabaduste seas üks kaalukamaid.¹²¹ Säte kaitseb füüsilist vabadust ja isikupuutumatust, isiku õigust füüsiliselt vabalt liikuda, võimalust mingist kohast lahkuda.
- **Isikuline kaitseala.** Õigus vabadusele on igaühe õigus. See tähendab, et PS § 20 kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut (PS § 9 lõige 1).
- **Piiriklausel.** Õigus vabadusele ja isikupuutumatusele ei ole absoluutne õigus, riive õiguslikud alused on sätestatud ammendava loeteluna PS § 20 lõike punktides 1–6. PS § 20 lõike 2 punkti 6 kohaselt võib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks. Eelnõu kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal reeglina õigus Eestis viibida kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni. Küll aga ei ole taotleja õigus riigis viibida samaväärne seaduslikult Eestisse elama asumisega, seda otsustatakse rahvusvahelise kaitse menetluses lõpliku otsuse tegemisel.

¹²¹ [RKÜKo, 21.06.2011, 3-4-1-16-10](#), punkt 5. RKÜKo = Riigikohtu üldkohtu kohtuotsus.

→ **Eritingimus.** PS § 21 lõige 2 – kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata.

Õigus võrdsele kohtlemisele on samuti põhiõigus, mis tuleneb erinevatest rahvusvahelise õiguse allikatest, EL-i õigusest ja EL-i põhiõiguste hartast.

PS § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed.

→ **Esemeline kaitseala.** Riigikohus on sedastanud, et PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes.¹²²

→ **Isikuline kaitseala.** Õigus võrdsele kohtlemisele on igapäevane õigus.

→ **Piiriklausel.** Üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigus, mida on võimalik piirata igal PS-iga kooskõlas oleval eesmärgil.¹²³

Analüüs ei hõlma eelnõus ette nähtud rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise aluseid. Need alused tulenevad direktiivist 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ning on suurel määral samad nagu kehtivas õiguses sätestatud kinnipidamise alused, mille põhiseaduspärasuses puudub kahtlus.

Eelnõu näeb ette kaks uut meetet. Meetmete eesmärk on vältida pädevate asutuste ja kohtute tarbetut töökoormust, tagada rahvusvahelise kaitse menetluse ja väljasaatmismenetluse tulemuslikkus ning kaitsta avalikku korda ja julgeolekut.

5.2.1. Kinnipidamise jätkumine kohtu loa alusel sõltumata välismaalase õiguslikust staatusest.

Sobivus

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Kehtiva õiguse ja ka käesoleva eelnõu kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine äärmuslik abinõu. Riigikohus on leidnud, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine on erand, mitte reegel. Kõiki kinnipidamise aluseid tuleb tõlgendada kitsalt ja kohaldada üksnes juhul, kui see on rangelt vajalik igat üksikjuhtu eraldi hinnates.¹²⁴

Kehtiv õigus ei võimalda rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava kinnipidamise regulatsiooni tulemuslikku ega eesmärgipärast rakendamist. Kitsaskoht esineb VRKS-i ja VSS-i väheses seotuses ning väljendub põhimõttes, et kinnipidamise otsustamisel lähtutakse välismaalase õiguslikust staatusest – välismaalane on rahvusvahelise kaitse taotleja (kinnipidamisele kohaldatakse VRKS-i) või väljasaadetav (kinnipidamisele kohaldatakse VSS-i). Regulatsioon ei arvesta asjaolu, et välismaalasel on võimalus enda staatust ise muuta, kui ta avaldab väljasaatmise käigus uuesti soovi saada rahvusvaheline kaitse. Seetõttu peaks seadusandja kinnipidamise aluste kehtestamisel lähtuma asjaolust, kas välismaalasel on õigus riigis viibida või mitte. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisel on tõenäoline, et pärast taotluse suhtes lõpliku (negatiivse) otsuse tegemist alustatakse tema kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil VSS-i alusel ning juhul, kui väljasaatmismenetluse lõpuleviimiseks kulub kauem kui 48 tundi, taotletakse kinnipidamiseks kohtu luba. On tavapärane, et kui kohus on andnud loa välismaalase kinnipidamiseks VSS-i alusel, esitab välismaalane korduva

¹²² [RKÜKo, 07.06.2011, 3-4-1-12-10](#), punkt 31.

¹²³ Sealsamas.

¹²⁴ [RKHKm, 24.03.2025, 3-24-951, punkt 11](#). RKHKm = Riigikohtu halduskolleegiumi kohtumäärus.

rahvusvahelise kaitse taotluse. Sellisel juhul näeb kehtiv õigus ette, et kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil lõpetatakse, välismaalane tuleb kinnipidamiskeskusest vabastada või alustada tema kinnipidamist VRKS-i alusel. Praktika näitab, et korduvalt rahvusvahelise kaitse taotlused on suure tõenäosusega põhjendamatud ja on esitatud eeskätt väljasaatmiskohustuse täideviimise takistamiseks. Juhul kui korduvalt rahvusvahelise kaitse taotluse esitab kinnipeetud välismaalane, kelle puhul on kohus juba otsustanud, et leebemad järelevalvemeetmed ei ole tulemuslikud, peaks seadus võimaldama tema kinnipidamise jätkamist juba antud kohtu loa alusel ilma, et PPA oleks kohustatud tegema toiminguid välismaalase kinnipidamise ümbervormistamiseks. Eelnõu kohaselt oleks kinnipidamist võimalik jätkata kuni halduskohtu loas määratud kinnipidamise tähtaja lõpuni, välja arvatud esimese korduvalt rahvusvahelise kaitse taotluse puhul.

Erandina saaks kinnipidamist varem antud halduskohtu loal jätkata kuni 48 tundi, kui tegu on esimese korduvalt rahvusvahelise kaitse taotlusega. Juhul kui PPA ei ole teinud esimese korduvalt rahvusvahelise kaitse taotluse kohta keelduvat otsust 48 tunni jooksul, tuleb isik kinnipidamiskeskusest vabastada või tuleb ta pidada kinni VRKS-is sätestatud alusel. Kui PPA teeb esimese korduvalt rahvusvahelise kaitse taotluse kohta keelduva otsuse 48 tunni jooksul, jätkub välismaalase kinnipidamine varem antud kohtu loa alusel kuni väljasaatmiseni või kuni loas määratud tähtajani.

Esimest ja sellele järgnevat korduvalt rahvusvahelise kaitse taotlust tuleb eristada, sest määrus (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) annab liikmesriikidele võimaluse teha erandeid õigusest viibida liikmesriikide territooriumil ja eelnõuga on seda võimalust kasutatud. Teise ja järgneva korduvalt rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine ei anna taotlejale õigust viibida Eestis. Seega, kuigi välismaalasel on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus, ei peata teine ja järgnev korduv rahvusvahelise kaitse taotlus väljasaatmiskohustuse täideviimist ning seetõttu ei peaks teise ja järgneva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine kohustama PPA-d ega kohtuid tegema väljasaadetava rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes täiendavaid toiminguid tema kinnipidamiseks tingimusel, et tema kinnipidamiseks väljasaatmise eesmärgil on kohus loa juba andnud. Esimese korduvalt taotluse puhul kaob riigis viibimise õigus pärast seda, kui PPA on teinud taotluse suhtes keelduva otsuse, milles tuleb muu hulgas teha otsustus selle kohta, kas taotlus on esitatud väljasaatmiskohustuse täideviimise takistamiseks või mitte.

Lähtudes välismaalase kinnipidamisel tema õigusest riigis viibida, tuleks seadusandjal lubada ka välismaalase kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil pärast seda, kui välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse kohta on tehtud lõplik otsus ning samalaadset on välismaalane kinni peetud VRKS-i alusel antud kohtu loal. Sellisel juhul peaks pädeval asutusel olema võimalus otsustada, kas välismaalase kinnipidamine on põhjendatud ka tema väljasaatmise eesmärgil, ning jätkata välismaalase kinnipidamist kuni VRKS-i alusel antud kohtu loas määratud tähtajani. Kui kohus on sama isiku puhul otsustanud, et leebemad järelevalvemeetmed ei ole tulemuslikud rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ajal, ning andnud loa tema kinnipidamiseks, puudub igasugune alus arvata, et need leebemad meetmed on tulemuslikud väljasaatmismenetluses.

Menetlusökoonomia on Riigikohtu praktika kohaselt põhiseaduslik õigusväärtus¹²⁵ ning kuigi antud juhul on meetme peamine eesmärk haldus- ja kohtumenetlusökoonomia, ei riiva meede välismaalase PS §-des 15, 20 või 21 sätestatud põhiõigusi. Kinnipidamine on jätkuvalt PS § 20 lõike 2 punktis 6 sätestatud eesmärgil ning kohus on selleks andnud loa. Sellest tulenevalt kerkib küsimus võrdsuspõhiõiguse riivest ning PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõigus on piiratud igal PS-iga kooskõlas oleval põhjusel¹²⁶. Meetme sihtrühmi eristab muudest rahvusvahelise

¹²⁵ [RKPKo, 10.12.2013, 3-4-1-20-13](#), punkt 56.

¹²⁶ [RKPKo, 28.09.2021, 5-21-4/13](#), punkt 43.

kaitse taotlejatest üks asjaolu – esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel ei kaasne automaatset õigust Eestis viibida ning teise ja järgneva korduva taotluse esitamisel on Eestis viibimise õigus välistatud. Seetõttu peaks olema lubatav nende välismaalaste kinnipidamise jätkumine Eestist väljasaatmise eesmärgil juba kord antud kohtu loa alusel seni, kuni kohtu loas määratud tähtaeg on möödunud.

Järeldus. Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse ja väljasaatmise menetluses, on meetme eesmärk legitiimne – see leevendab pädevate asutuste ja kohtu töökoormust ning on kooskõlas eelnõu muude muudatustega, mille kohaselt ei kaasne rahvusvahelise kaitse taotleja staatusega igal juhul Eestis viibimise õigus. Meede on sobilik ja aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava kinnipidamise otsustamisel tuleks lähtuda välismaalase õigusest riigis viibida, sõltumata tema saatusest, ning kui kohus on hinnanud, et välismaalase kinnipidamine on proportsionaalne ja kohtu antud loas määratud tähtaeg ei ole möödunud, tuleks tema kinnipidamist jätkata kohtu loas määratud tähtajani, sõltumata sellest, mitu korduvat rahvusvahelise kaitse taotlust välismaalane selle tähtaja jooksul esitab.

Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

Meetme eesmärk on vältida tarbetut töökoormust olukordades, kus:

1. kohus on otsustanud asjaomase välismaalase kohta, et kinnipidamine on proportsionaalne ja muud järelevalvemeetmed ei ole tulemuslikud;
2. kohtu antud loas määratud kinnipidamise tähtaeg ei ole möödunud;
3. kinnipidamise ajal muutub isiku õiguslik staatus järgnevalt:
 - 3.1. väljasaadetav → rahvusvahelise kaitse taotleja, kellel ei ole õigust riigis viibida;
 - 3.2. rahvusvahelise kaitse taotleja → väljasaadetav.

Järeldus. Tegu on kõige leebema viisiga eesmärgi saavutamiseks. Muu viis on kehtiva õiguse kohane lahendus, kus välismaalase igakordsel staatuse muutmisel otsustab kohus tema kinnipidamise uuesti, kuigi kinnipidamise eesmärk ei ole muutunud.

Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb kaaluda, kas haldus- ja kohtumenetlusökonoomia kaalub üles võrdsuspõhiõiguse riive.

Eelnõu koostajate hinnangul ei ole tegu intensiivse võrdsuspõhiõiguse riivega. Menetlusökonoomia on kaalukas eesmärk ja meetmega ei võeta meetme sihtrühmalt ära ühtegi põhiõiguslikku tagatist. Jätkuvalt peab esinema alus välismaalase kinnipidamiseks, tema kinnipidamine peab olema proportsionaalne ning kinnipidamiseks annab loa kohus. Edaspidi ei tingi välismaalase õigusliku staatuse muutmine (korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine või keelduv otsus rahvusvahelise kaitse menetluses) välismaalase kinnipidamise ümbervormistamist muus seaduses sätestatud alusel. Kohustus hinnata muude järelevalvemeetmete tulemuslikkust on nii VRKS-i kui ka VSS-i alusel kinnipidamise eeldus. Seega, kui kinnipidamise ajal muutub isiku õiguslik staatus järgnevalt:

- 3.1. väljasaadetav → rahvusvahelise kaitse taotleja, kellel ei ole õigust riigis viibida;

3.1.1. isik on peetud kinni VSS-i alusel väljasaatmismenetluse läbiviimiseks ning kinnipidamise alus ei muutu, sest riigis õigusliku aluseta viibival välismaalasel lasub lahkumiskohustus.

3.2. rahvusvahelise kaitse taotleja → väljasaadetav;

3.2.1. väljasaatmine on VSS § 5 kohaselt väljasõidukohustuse sunniviisiline täitmine ning VSS § 7³ lõike 2 kohaselt sundtäidetakse lahkumiskohustus välismaalase kinnipidamise ja Eestist väljasaatmise teel. Juhul kui kohus on VRKS-i alusel kinnipidamise otsustamisel tuvastanud, et leebemad järelevalvemeetmed ei ole tulemuslikud, siis esineb ka eelnõukohane alus välismaalase kinnipidamiseks väljasaatmise eesmärgil (põgenemise oht).¹²⁷ Põgenemise ohu puudumisel on edaspidi seotud kaks VRKS-is ja VSS-is sätestatud kinnipidamise alust, milleks on avaliku korra ja julgeoleku tagamine ning välismaalase kinnipidamine piirimenetluses. Ka nendel juhtudel on kohus esmase kinnipidamise loa andmisel otsustanud, et need alused esinevad (oht riigi julgeolekule või avalikule korrale ning piirimenetluse kohaldamine) ning seda sõltumata sellest, kas välismaalase staatus on kinnipidamise ajal muutunud.

Järeldus. Meede on proportsionaalne, sest see soodustab haldus- ja kohtumenetlusökonoomiat, ning võrdsuspõhiõiguse riive ei ole intensiivne, kuna kohus on juba kord andnud loa välismaalase kinnipidamiseks, loas antud tähtaeg ei ole möödunud ning ükski eluline asjaolu peale välismaalasele omistatud staatuse ei ole muutunud.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu eesmärk on tagada Eestis Euroopa Liidu ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide tulemuslik rakendamine, et ühtlustada varjupaiga- ja rändemenetlused ning tagada nende kiirus, õiglus ja läbipaistvus, kaitstes samas taotlejate põhiõigusi ning liikmesriikide julgeolekut ja avalikku korda. Eelnõuga korrastatakse kehtivaid norme, et lihtsustada, lühendada ja täpsustada menetlusnorme, tagada taotlejatele EL-i õigustest tulenevad garantiid, tagada väärkasutamise tõkestamise meetmete kasutamine, ühtlustada tavade rakendamist ja vastuvõtu standardeid, tagada liikumisvabaduse piiramine ja vastuvõtutingimuste pakkumise äravõtmine ja piiramine ning ühtlustada kaitse andmise standardeid.

Mõjude hindamiseks on eelkirjeldatud muudatused jaotatud lähtuvalt EL-i varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi eesmärkidest, milleks on kindlamad EL-i välispiirid, tulemuslik ja ühetaoline rahvusvahelise kaitse menetlus ning solidaarsusmehhanism. Hinnatakse ka planeeritud muudatuste mõju taotlejatele ja kaitse saajatele suunatud kohanemismeetme loomisele ning olemasolevate täiendamisele, isikuandmete töötlemisele ja halduskoormusele, mis toetavad nimetatud eesmärkide täitmist.

Mõjuanalüüs on koostatud sel viisil seepärast, et peamiselt ei ole tegemist muudatustega, kus Eesti saaks valida erinevate õiguslike lahenduste vahel. Kuna eelnõuga võetakse üle üks EL-i direktiiv ja rakendatakse üheksa EL-i määrust, siis on enamjaolt tegemist Eesti õiguse kohustusliku korrastamisega, mille käigus ei looda eelnõuga valdavalt uut korda. Mõju EL-i ühisele rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse süsteemile on kajastatud EK varem viidatud dokumentides ning Vabariigi Valitsuse seisukohtadega kooskõlas olevad sisulised muudatused on põhjalikult kirjeldatud seletuskirja lisa 2. Seetõttu on mõjude hindamisel valitud just need teemad, mille osas on Eestile jäetud teatav valikuvõimalus ning mis mõjutavad Eesti süsteemi

¹²⁷ [RKHKm 29.01.2015, 3-3-1-52-14](#), punkt 12: „Eeltoodust nähtuvalt on VRKS § 36¹ lõike 2 p-de 1, 2, 3, 4, 5 ja 7 kohaldamine seotud põgenemise ohuga.“

praktikas enim. Et saada hinnatavatest teemadest parem ülevaade, on need esitatud ka tabeli kujul märksõnadena iga sisulise teema alguses.

Eelnõus planeeritud muudatuste peamised sihtrühmad on Eestis rahvusvahelise kaitse taotlejad, ajutise kaitse saajad, tagasisaadetavad ning riigiasutused ja ametnikud, kelle töö on seotud varjupaiga- ja rändehaldusega: PPA, SMIT, SKA, KAPO, halduskohtud, advokatuur ja ÕK. Sihtrühmade hulka kuuluvad veel EL-i liikmesriigid ja rahvusvahelised organisatsioonid ning Eesti elanikud.

6.1. Kindlamate EL-i välispiiride tagamine

Kindlamate välispiiride teemaga seonduvad peamised muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnangus. Siin punktis ja järgnevas seaduse mõju kajastavates punktides esitatud muudatusi kajastavates tabelites on märgitud olukord enne ja pärast õigustiku reformi rakendamist ning seejärel on kirjeldatud muutus. Näiteks on tabeli abil ilmne, et praegu muudatuste järgselt nõutaval kujul taustakontrolli ei tehta, tulevikus on see kohustuslik ning selleks on muuhulgas vajalik luua taustakontrolli moodul.

Tabel 6. Peamised muudatused (allikas: SIM)

Kindlamad Euroopa välispiirid	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist
EL-i välispiiridel ei ole ebaseaduslikult saabuvate inimeste kontroll ja registreerimine ühtlustatud	Kohustuslik ühetaoline välismaalaste tausta kontroll – inimese andmete registreerimine, julgeolekuohu, tervises seisundi ja erivajaduste hindamine
	Kohustuslik rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise piirimenetlus sisserändajatele, kes tõenäoliselt kaitset ei vaja, kes võivad olla ohuks riigi julgeolekule või kes tahtlikult eksitavad ametiasutusi
Välispiiridel puudub piirimenetlusteks vajalik ressurss	Ühtlustatud isikuandmete, tervise ja julgeolekuohu kontroll välispiiridel
	Ühtlustatud taustakontrolli tähtaeg – kuni seitse päeva piiril, kuni kolm päeva siseriigis
	Ühtlustatud kiire suunamine kohasesse menetlusse
Puudub kohustus iseseisvaks põhiõiguste seire mehhanismiks	Loata edasiliikumise välistamine
	Kohustuslik ühetaoline põhiõiguste seire mehhanism taustakontrolli ja piirimenetluse üle
Seaduse rakendamise mõjud	
Muutus	Komponent
Taustakontrolli rakendamine	Andmete registreerimine
	Julgeolekuohu kontrollimine
	Tervisekontroll
	Haavatavuse hindamine
	Taustakontrolli moodul – andmete töötlemine
Piirimenetluse rakendamine	Menetluse etappide loomine (tähtajad, sealhulgas kohtumenetlus)
	Riiki mittelubamine
	Taristu loomine
	Piirimenetluse tähtaeg on 12 nädalat. Kriisiolukorras või vääramatute järele olukorras võib rahvusvahelise kaitse

	piirimenetlust ja/või tagasisaatmise piirimenetlust pikendada veel maksimaalselt kuue nädala võrra
Kriisivalmiduse loomine	Defineeritud on kriisiolukord
	Kohustus kasutada kriisi- ja toimepidevusplaani EUAA vormi ning luua analüüsid ja võimekus kriisivalmiduseks
	Erandite rakendamine sooviavalduste registreerimise tähtaegade, piirimenetlusse suunamise ja kiirendatud menetluse kohaldamise kohta
	Kriisiolukorras või väärarmatu jõu olukorras oleva liikmesriigi solidaarsusreservist abi taotlemise kord
Eurodac-süsteemi rakendamine	Sõrmejälgede hõive alates kuuendast eluaastast (varem 14)
	Kohustus töödelda rohkem andmeid: lisaks sõrmejälgedele ka foto, isikuandmed, reisidokumendi andmed ja rändealased otsused
	Muutused andmete säilitamise tähtaegades
	Lisatakse õiguskaitseasutuste päringud
Põhiõiguste seire	Põhiõiguste seire taustakontrolli ja piirimenetluse üle

6.1.1. Taustakontrolli rakendamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusliku taustakontrolli rakendamisest nendele välismaalastele Eesti välispiiril, kellel puudub alus Eestisse sisenemiseks, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejad ja välismaalased, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud. Täpsem ülevaade jõustunud muudatustest on antud seletuskirja punktis 2.2.2.2 ja seletuskirja lisa 1 punktis 5.

Mõjuanalüüsis on kajastatud välismaalase esialgse tervise ja haavatavuse kontrolli, julgeolekuohu kontrolli ning biomeetriliste ja teiste andmete registreerimise ning taustakontrolli kokkuvõtte koostamise ja menetlusse suunamise, sealhulgas andmete töötlemiseks vajalike IT-lahenduste loomise mõju.

6.1.1.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA ja SMIT-i ametnikud, kelle töö on seotud taustakontrolli ning piirimenetlusega. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Taustakontrolli kohaldatakse piiripunktis ja siseriigis inimeste suhtes, kellel puudub õigus Eesti territooriumile siseneda. Taustakontroll on riikliku järelevalve menetluse toimingute kogum, mille käigus tehakse tavapärasel riikliku järelevalve menetluse toiminguid ja lisaks täiendavad toimingud, mida praegu sellisel kujul ei rakendata. Isiku tuvastamisele ja päringute tegemisele lisandub näiteks tervisekontrolli korraldamine, taustakontrolli kokkuvõtte koostamine ja välismaalase suunamine rahvusvahelise kaitse menetlusse või tema väljasõidukohustuse täitmise tagamine. Kuna riikliku järelevalve menetluse toimingute arv kasvab, siis suureneb ka PPA ametnike töökoormus.

Taustakontrolli toimingud tuleb välispiiril teha võimalikult kiiresti ja mitte kauem kui seitsme päeva jooksul. Siseriigis kinnipeetud välismaalase puhul tuleb taustakontroll lõpule viia kolme

päeva jooksul. Kuna toimingutele on määratud tähtaeg ja kohustus teha neid nii kiiresti kui võimalik, siis tuleb korraldada ümber ja tõhustada PPA tööprotsesse. Tööprotsesside ümberkujundamine ja töövõtete tõhustamine eeldab inimeste koolitamist ning nõuab kohanemisaega. Kohanemise ajal võib töö kvaliteet olla ebaühtlane.

Taustakontrolli käigus saadavaid andmeid tuleb koguda viisil, mis võimaldab neid järgnevates menetlustes tulemuslikult taaskasutada ja väldib andmete küsimise kordamist. Seetõttu peab andmeid koguma elektroonselt. Antud põhjusel on vajalik arendada PPA andmekogusid, sealhulgas tuleb luua taustakontrolli moodul, mis võimaldab töödelda andmeid vastavalt kas andmekogus ILLEGAAL või andmekogus RAKS. Andmekogu arendamine loob täiendava töökoormuse PPA-le ja SMIT-ile. Arenduste elluviimiseks on muu hulgas vaja koostada arendustellimus, korraldada hange, koostada arhitektuurilahendus, luua liidestused ning viia läbi testimised. Uuendatud andmekogu kasutamine vajab mõlema asutuse ametnike koolitamist ning uute töövõtete kasutusele võtmine või tõrgete eemaldamine nõuab kohanemisaega. Kohanemise ajal võib töökvaliteet olla ebaühtlane.

Ühe uue elemendina tekib taustakontrolli toimingutes kohustus küsida välismaalaselt, kas ta soovib taotleda rahvusvahelist kaitset, ning selgitada, kuidas seda saab teha. Sellele vastavalt tuleb välismaalane suunata rahvusvahelise kaitse menetlusse või tagada välismaalase väljasõidukohustuse täitmine. See nõuab ametnike koolitamist, tööprotsesside muutmist ja juhendite täiendamist.

Kuna uuendused vajavad ametnike tööjuhendite täiendamist, koolitusi ja IT-lahenduste arendusi, siis kaasneb täiendav töökoormus, mis on aga peamiselt ajutise iseloomuga ning leeveneb, kui töötajad on uued oskused ja teadmised omandanud ning IT-lahendused on juurutatud ja töötavad tõrgeteta.

Kirjeldatud muudatused eeldavad lisaressursse. Lisavajaduste katmine on planeeritud EL-i vahendites. Täpsem ülevaade muudatuste rahastusest on kajastatud punktis 7.

Muudatuse **ebasoovitav mõju** on taustakontrollimooduli valmimise hilinemine ja seetõttu tekkiv vajadus luua andmete töötlemiseks sobiv alternatiiv, mis on täiendav töökoormus ja kulu. Ebasoovitava kaudse mõjuna võib kasvada SMIT-i halduskulu seoses süsteemide mahtude suurenemisega.

Mõju avaldumise sagedus on PPA-le keskmine. Valmisolek taustakontrolli tegemiseks peab olema igapäevane ja püsiv, kuigi taustakontrolli subjektide saabumise aega ja arvu ei ole võimalik adekvaatselt prognoosida ning sagedus on tõenäoliselt seetõttu ebaühtlane.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

6.1.1.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Taustakontrolli eesmärk on tõkestada välismaalaste ebaseaduslikku sisenemist ja Schengeni alal edasiliikumist. Eesmärgi täitmiseks kogutakse välismaalaste EL-i sisenemisega seotud andmeid senisest suuremas mahus ja ühetaoliselt. Nimetatud tegevuste ühetaoline tegemine ja

andmete senisest suurem kasutamine aitab oluliselt kaasa Schengeni ala julgeoleku ja avaliku korra tagamisele.

Ebasoovitavaks püsivaks mõjuks võib hinnata täiendavast andmete töötlemisest tuleneva töökoormuse ning ajutiseks mõjuks andmekogude arendamise ja uute tööprotsesside loomise ja juurutamisega seotud täiendavad kulud.

Kuna taustakontrolli tuleb teha võimalikult kiiresti ja tuleb välja selgitada, kas inimene taotleb rahvusvahelist kaitset, siis toetatakse nende isikute kiiret väljasaatmist, kellel ei ole õigust Eestisse siseneda. Kui Eestisse ja EL-i tervikuna siseneb vähem inimesi ebaseaduslikult ning sisenemise loata välismaalaste väljasaatmine on tõhusam, siis on sellel oluline positiivne mõju nii Eesti kui ka EL-i julgeolekule ja avalikule korrale.

Kui rahvusvahelise kaitse menetlusse ei suunata neid välismaalasi, kes seda taotleda ei soovi, siis võimaldab see PPA ametnikel hoida kokku menetlustoiminguteks vajalikku ressursi ning vastuvõtu ja sotsiaalabi korraldamise ressursse.

Ebasoovitav mõju on PPA töökoormuse suurenemine, vajaduse korral lisapersonali koolitamine ja värbamine.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski maandamiseks on plaanis kasutada EK varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi erimeetme rahastu eelarvevahendeid, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

6.1.1.3. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: välismaalased, kellel puudub alus Eestisse sisenemiseks, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejad ja välismaalased, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud. Sihtrühma suurust näitab piiril ja kinnipidamiskeskuses esitatud rahvusvahelise kaitse taotlejate arv ja Eestis tabatud ebaseaduslikult sisenenud või viibinud välismaalaste arv. Nagu ka järgnevate tabelite alusel on ilmne, siis on rändeolukorrad kiiresti ja ootamatult muutuvad. Hinnangulise üldistusena võib märkida, et 2010. aastast kuni 2022. aastani esitas Eestis ühe aasta jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse keskmiselt 101 välismaalast ja aastatel 2022 – 2024 ühe aasta jooksul keskmiselt 2760 välismaalast. Samade ajaperioodide arvestuses on hinnangulise keskmisena rahvusvahelist kaitset antud 30 inimesele aastas ja keskmiselt 2410 inimesele aastas.

Tabel 7. Rahvusvahelise kaitse taotluste arv ja esitamise koht (allikas: PPA)

Aasta	Rahvusvahelise kaitse taotlejad ¹²⁸	Taotlus piiril ja KPK-s		Rahvusvahelise kaitse saajad	Pagulase staatus	
		Taotlus siseriigis			Täiendav kaitse	
2010	33	9	21	17	11	6

¹²⁸ Tulbas on kajastatud kõik rahvusvahelise kaitse taotlused, sealhulgas korduvad või pereliikmete esitatud taotlused.

2011	67	33	34	11	8	3
2012	77	15	65	13	8	5
2013	97	24	71	7	7	0
2014	157	71	72	20	20	0
2015	231	62	145	78	21	57
2016	111	37	25	65	44	21
2017	116	34	60	16	7	9
2018	95	42	43	17	16	1
2019	104	52	32	43	38	5
2020	49	14	49	26	22	4
2021	80	18	47	46	44	2
2022	2941	80	2860	2106	62	2044
2023	3984	86	3892	3917	62	3855
2024	1355	24	1331	1369	36	1333

Tabel 8. Eestis tabatud ebaseaduslikult sisenenud või viibinud välismaalased 2010–2024 (allikas: PPA)

	Eestis tabatud ebaseaduslikult sisenenud või viibinud välismaalased
2010	885
2011	1047
2012	964
2013	989
2014	793
2015	1013
2016	695
2017	804
2018	1011
2019	1353
2020	843
2021	1202
2022	1222
2023	1139
2024	877

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga planeeritavate muudatuste mõju on sihtrühmale valdavalt positiivne. Taustakontrolli järel suunatakse välismaalane kohe tema profiilile kohasesse menetlusse, milleks on nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui ka tagasisaadetava korral piiri- või tavamenetlus. Soovitatav mõju seisneb selles, et asjaolude hindamine ja otsuse langetamine inimese õigusliku staatuse kohta tehakse varasemast kiiremini. Kuna välismaalase käest kogutakse andmeid ainult üks kord ja juba antud teavet rahvusvahelise kaitse menetluses ega tagasisaatmise menetluses uuesti ei küsita, siis koormatakse inimest andmete töötlemisel vähem ning mõju välismaalasele on positiivne.

Positiivne otsene mõju välismaalasele seisneb ka selles, et taustakontrolli käigus tehtava tervisekontrolli kaudu saab inimene kiiresti meditsiinilist abi ja tema erivajadustele vastavat tuge ning nende andmetega arvestab PPA ka kohasesse menetlusse suunamisel. Õigel ajal hinnatud erivajadused tagavad taotlejale heaolu ja vajaliku edaspidise sotsiaalkaitse. Samuti on paremini tagatud laste õigused, sest paranevad võimalused vanematest lahutatud lapsi vanematega taasühendada ja inimkaubandust tõkestada.

Muudatusega kaasnev **ebasoovitav mõju** on ekslikud taustakontrolli tulemused, näiteks ei registreerita välismaalase sooviavaldust rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel, mille alusel ei anta välismaalasele luba riiki siseneda ja suunatakse ta tagasisaatmise piirimenetlusse. Inimese jaoks võib olla ebasoovitav mõju ebaseaduslikul sisenemisel Eestist edasiliikumise tõkestamine.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest taustakontrolli kohaldatakse ainult ilma seadusliku sisenemise aluseta välispiiril piiripunkti saabuvate või ebaseaduslikult sisenenud välismaalaste suhtes.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski ennetamiseks ja maandamiseks kasutatakse EK rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastu eelarvevahendeid PPA ametnike koolitamiseks, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

6.1.1.4. Muudatuste mõju muudele valdkondadele
Muudatustel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.1.2. Piirimenetluse rakendamine

Piirimenetlust kohaldatakse välismaalase suhtes, keda ei ole taustakontrolli tulemuste põhjal riiki lubatud, st kelle suhtes rakendatakse riiki mittelubamise õiguslikku fiktsiooni. Piirimenetluse raames tehakse mittelubatavuse otsus või sisuline otsus. Piirimenetluse kohaldamine on kohustuslik, kui välispiiril ilma sisenemise õigusega inimene on ametiasutust teadlikult eksitanud, ohuks riigi julgeolekule või avalikule korrale või pärit riigist, mille kodanikele on Euroopa Liidu põgenikuna tunnustamise määr 20% või sellest väiksem. Täpsem ülevaade jõustunud muudatustest on esitatud seletuskirja punktis 2.2.2.2 ja seletuskirja lisa 1 punktis 2.

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusliku piirimenetluse rakendamisest olukorras, mil piirimenetlust ei ole. Kajastatud on rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja tagasisaatmise piirimenetluse tööprotsesside loomine, menetluste ajal taotlejate suhtes liikumisvabaduse piirangu või kinnipidamise alternatiivi rakendamine, PPA-le vajaliku taristu loomine ja menetluste tähtaegade pikendamine kriisi- või vääramatu jõu olukorras.

6.1.2.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA, SKA ja halduskohus. Tallinna Halduskohtus ja Tartu Halduskohtus on kokku 26 halduskohtunikku¹²⁹.

Mõju kirjeldus ja ulatus

¹²⁹ [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel – Riigi Teataja.](#)

Eelnõus planeeritud muudatustega peab Eesti rakendama rahvusvahelise kaitse piirimenetlust ja tagasisaatmise piirimenetlust vajalikus määras. Vastavalt EK rakendusaktile peab olema loodud valmisolek (isikkoosseis, tehnika ja taristu) menetleda piirimenetluses vähemalt kuni 277 inimest päevas (igal ajahetkel), perioodil 12.06.2026–12.06.2027 vähemalt 554 inimest aastas, alates 13.06.2027 vähemalt 831 inimest aastas. Piirimenetlus tuleb korraldada nii kiiresti kui võimalik, kuid hiljemalt 12 nädala jooksul alates taotluse registreerimisest. Tähtaeg hõlmab otsuse vaidlustamist ja kohtumenetlust. Välismaalased, kes Eestis viibimise luba ja rahvusvahelist kaitset ei saa, suunatakse tagasisaatmise piirimenetlusse. Ka selle menetluse tähtjaks on kuni 12 nädalat. Piirimenetlusse suunatud inimeste liikumine on piiratud. Näiteks võivad nad viibida vaid kindlaks määratud territooriumil. Muudatuse rakendamise mõjul peab PPA nende inimeste suhtes, keda kinni ei peeta, rakendama vajalikke järelevalvemeetmeid, et tagada inimeste ebaseaduslik edasiliikumine Eestis ja Schengeni alal.

Piirimenetluse rakendamise positiivseks mõjuks on kiiremad ja efektiivsemad menetlused ning kiirem kaitsevajaduseta välismaalase tagasisaatmine. Kuna praegu piirimenetlust ei kohaldata ning puudub valmisolek ja taristu piirimenetluseks nimetatud tähtaegade jooksul nimetatud suure hulga välismaalaste suhtes, siis nõuab piirimenetluse rakendamine senisest oluliselt suuremat ressursi. PPA saab ülesande luua võimekus korraldada rahvusvahelise kaitse piirimenetlusse ja tagasisaatmise piirimenetlusse suunatud taotlejatele majutus- ja menetluskohad ning vajalikud teenused. Võimekuse loomiseks senisest suuremas mahu peab PPA muutma olemasolevat taristut, et see sobiks nimetatud menetlustesse suunatud inimeste menetlemiseks ja majutamiseks. Muu hulgas tuleb rekonstrueerida PPA kinnipidamiskeskust ning luua täiendavad menetlus- ja majutuskohad piiri läheduses ja kinnipidamiskeskuse territooriumil. Selleks soetatakse ja renditakse moodulmajad, mis tagavad piisava paindlikkuse vastata kiiresti muutuvatele rändeolukordadele kohaselt ning väldivad võimalikku rändeolukordade eskaleerumist. PPA haldusallas majutusvõimekuse loomisega kaasneb täiendav personali- ja majandamiskulu, et pakkuda majutusse suunatud inimestele vajalikke teenuseid.

Kriisiolukorras või vääramatu jõu olukorras võib rahvusvahelise kaitse piirimenetlust ja tagasisaatmise piirimenetlust pikendada veel kuni kuue nädala võrra. PPA ja kohtud peavad looma võimekuse tulla toime pikendatud tähtaegadega, sealhulgas peab PPA tagama majutusvõimekuse kõikidele sihtrühma liikmetele.¹³⁰

Lisaks seniste tööprotsesside ja juhiste täiendamisele peab amet suurendama töötajate teadlikkust õigusaktide muudatustest, sealhulgas vastuvõtutingimustest, ning parandama nendega seotud pädevusi. Muudatus kasvatab ameti töökoormust, aga annab parema ülevaate taotlejate kohalolust ja aitab ennetada taotlejate omavolilist territooriumilt või riigist lahkumist. Taotlejate paiknemine kindlaksmääratud territooriumil toetab KOV-ide tööd taotlejatele vajalike teenuste planeerimisel (nt alaealistele kooliharidusele ligipääsu tagamine)¹³¹. Vajaliku võimekuse loomiseks (taristu, personal) välja toodud eelarvevahendite vajadus on esitatud eelnõu punktis 7.

Et tagada piirimenetluse tähtaegade ja muudatuste korrektne elluviimine, on vaja kohtupersonali koolitada ning kohtute võimekust suurendada. Vastavad kulud on esitatud seletuskirja punktis 7.

Ebasoovitav mõju avaldub siis, kui liikumisvabaduse piirangu või kinnipidamise alternatiivi rakendamisest hoolimata lahkuvad taotlejad omavoliliselt kindlaksmääratud elukohast, sealhulgas Eestist, ning Eesti ei ole täitnud kohustust tagada ebaseaduslikult saabunud ja

¹³⁰ Kriisivalmidusega seotud muudatusele keskendub punkt 6.1.3.

¹³¹ Täpsustatud osas „6.4. Taotlejatele ja kaitse saajatele suunatud kohanemismeetmed“.

rahvusvahelist kaitset mittevajavate välismaalaste edasiliikumise tõkestamine. Ebasoovitav mõju avaldub ka siis, kui PPA ei suuda tagada piisavas mahus majutust piirimenetluse raames. Kui vastuvõttu korraldab SKA on PPA põhjendatud taotluse alusel andnud nõusoleku majutada ajutiselt piirimenetluse subjekte rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses (kus majutatakse Eestis viibimise loaga taotlejaid), siis võib tekkida olukord, kus surve rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusele ja -kohtadele kasvab oluliselt, suureneb SKA töötajate töökoormus, käivitatakse täiendavad majutuseks mõeldud pinnad ning väheneb võimekus tegeleda Eestis sisenemise looga välismaalastega, sealhulgas vastuvõtutingimuste erivajadusega taotlejatega. Sõltuvalt rändemahtudest võib SKA vajada abi pakkumiseks lisapersonali.

Samuti avaldub ebasoovitav mõju juhul, kui PPA ei saa võimekuse suurendamiseks vajalikku personali koolitada ega värvata ning halduskohus ei suuda sisemiste ressursside arvelt toime tulla piirimenetluse suunatud välismaalaste arvuga. Ebasoovitava mõju rakendumise tõttu ei ole Eesti võimeline rakendama piirimenetlust nõutud määras ja tähtajal. Kui tähtaeg ületatakse, siis tuleb need välismaalased lubada riiki ja suunata tavamenetlusse, mis kasvatab töökoormust ja ressursivajadust.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorralduslikud muudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. PPA-le vajaliku taristu loomiseks, personali koolitamiseks ja värbamiseks vajalikke eelarvevahendeid on taotletud EK varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi erimeetme rahastust, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7. Kohtu personali värbamiseks on vajalik eraldada eelarvevahendid riigieelarvest.

6.1.2.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritava piirimenetluse rakendamise otsene mõju Eesti julgeolekule ja siseturvalisusele on positiivne. Piirimenetluse suunatud inimesed peavad viibima kindlaks määratud piirkonnas, nende üle on tugev kontroll. Välismaalased, kes soovivad ületada või on ületanud piiri ebaseaduslikult ning kes võivad kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale, ei saa Eestis vabalt liikuda ja nende edasiliikumine Eestist edasi teistesse EL-i riikidesse on takistatud. Kiire menetlus toetab riigi julgeolekut ja siseturvalisust, sest kaitsevajaduseta inimesed ja inimesed, kes kujutavad ohtu Eesti julgeolekule või avalikule korrale, saadetakse Eestist tagasi kiiremini kui tavamenetluse korras. See vähendab julgeoleku ja siseturvalisusega seotud asutuste töökoormust, sest ühe inimesega töötamise aeg on lühem kui varem. Muudatuse rakendamisel on ka positiivne mõju EL-i julgeolekule ja siseturvalisusele, sest nende inimeste kindlakstegemine ja tagasisaatmine, kellel pole kaitsevajadust või kes on ohuks julgeolekule ja avalikule korrale, on kiirem. See vähendab lisaks Eesti õiguskaitseasutuste tööle ka teiste EL-i liikmesriikide asutuste töökoormust.

Ebasoovitava mõjuna suurendab piirimenetluse rakendamine ajutiselt julgeoleku ja siseturvalisusega seotud asutuste töökoormust. Tekib vajadus seniste tööprotsesside ümberstruktureerimiseks, inimeste koolitamiseks ja uute värbamiseks.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Riski maandamiseks vajalike ressursside leidmiseks on taotletud EK varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi erimeetme rahastust, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

6.1.2.3. Muudatuste mõju välissuhetele

Sihtrühm: EL-i liikmesriigid, EUAA.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Piirimenetluse eesmärk on luua võimekus hinnata võimalikult kiiresti välismaalase, kellel tõenäoliselt kaitsevajadus puudub, võimalust turvaliselt kodumaale tagasi pöörduda. Piirimenetluse rakendamise mõjud Eesti välissuhtlusele on positiivsed. Piirimenetluse rakendamine aitab ennetada ja vähendada rahvusvahelise kaitse poodlemist ehk rahvusvahelise kaitse taotlemist mitmes liikmesriigis korraga, sest kaitsevajaduseta inimeste liikumine on piiratud, nad ei pääse enam Schengeni alas ebaseaduslikult edasi liikuma ega uusi ja korduvaid rahvusvahelise kaitse taotlusi esitama. Rahvusvahelise kaitse poodlemise vähendamine kahandab EL-i liikmesriikide rahvusvahelise kaitse valdkonnaga seotud asutuste töökoormust, sest neile jõuab vähem korduvaid taotlusi esitavaid välismaalasi ning vähem on ka vastutava liikmesriigi menetluses üleantavaid välismaalasi. Seetõttu väheneb ka kohtu koormus ja tekib vähem lahkarvamusi liikmesriikide vahel vastutava liikmesriigi määramisel, toetades häid välissuhteid.

Ebasoovitava mõjuna võib Eesti saada mainekahju, kui Eesti ei rakenda piirimenetlust korrektselt, sealhulgas PPA ja kohtud ei püsi tava- või kriisilukorraks määratud tähtaegades või liikumisvabaduse piirangud või kinnipidamise alternatiivid ei ole piisavad ja piirimenetlusse suunatud inimesed lahkuvad omal algatusel Eestist teise liikmesriiki, tekitades nendes riikides töökoormust. Puudused piirimenetluse rakendamises võivad tuua kaasa täiendava EUAA kontrolli ja sekkumise, mis on Eestile lisanduv töökoormus.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest senisele praktikale tuginedes saabub Eestisse vähe selliseid välismaalasi, kes kuuluvad kohustusliku piirimenetluse subjektide hulka.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski maandamiseks rajatakse piirimenetluseks vajalik taristu ja koolitatakse personali. Selleks taotletakse eelarvevahendeid EK rahvusvahelise kaitse ja rändealduse õigustiku reformi erimeetme rahastusest, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

6.1.2.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja, kes suunatakse piirimenetlusse. Hinnanguline sihtrühma suurus on 10 inimest aastas (vt tabel 7 punktis 6.1.1.3 ja tabel 9.). Ligikaudne arvestuslik sihtrühma määramine ei ole võimalik, sest piirimenetlusse suunamine sõltub peale objektiivsete asjaolude ka taotleja käitumisest.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritud kohustusliku muudatusega suunatakse piirimenetlusse välismaalased, kellel puudub alus Eestisse sisenemiseks, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejad, ning välismaalased, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud. Piirimenetlust rakendatakse inimeste suhtes, kes on pärit riikidest, mille rahvusvahelise kaitse taotlusi tunnustatakse EL-i-üleselt

vähem kui 20%, kes võivad olla ohuks riigi julgeolekule või kes tahtlikult eksitavad ametiasutusi. Seega on tegemist välismaalastega, kes suure tõenäosusega rahvusvahelist kaitset ei vaja või siis on pannud toime tegusid, mille tõttu nad kaitset ei vääri. Inimeste arv, kellele piirimenetluse rakendamine mõju avaldab, sõltub rändetrendidest ja olemasoleva info põhjal on seda võimalik vaid kaudselt prognoosida.

EK arvestab piirimenetluse suutlikkust sätestava rakendusakti tegemisel eelneva kolme aasta Eurostati andmeid. Näiteks aastatel 2018–2022 esitatud taotlustest kodakondsuse ja EL-i tunnustamise määra järgi suunatakse piirimenetlusse Nigeeria, Gruusia, Egiptuse ja Armeenia kodakondsusega taotlejad. Eestis on nimetatud riikidest pärit rahvusvahelise kaitse taotlejate arv väike. Näiteks Nigeeriast on Eestis nimetatud viieaastase perioodi vältel rahvusvahelist kaitset taotlenud 21 inimest (vt täpsemalt tabel 6).

Tabel 9. Rahvusvahelise kaitse taotlejad Eestis aastatel 2018–2022 (esikümme) ja EL-i tunnustamismäär 2022. aastal (allikas: SIM)

	Kodakondsus (esikümme)	Taotlejate arv (EE)	Tunnustamise määr % (EL)	Piirimenetlus
1	Ukraina	2639	86	EI
2	Venemaa	284	30	EI
3	Türgi	45	38	EI
4	Valgevene	39	85	EI
5	Afganistan	32	51	EI
6	Nigeeria	21	12	JAH
7	Süüria	19	93	EI
8	Gruusia	17	4	JAH
9	Egiptus	16	7	JAH
10	Armeenia	15	4	JAH

Piirimenetlusse suunatakse ka ebaseaduslikult Eestisse sisenenud ja Eestis tabatud välismaalased, keda 2024. aastal oli 877¹³².

Planeeritavate kohustuslike muudatuste mõju piirimenetlusse suunatud inimesele on valdavalt ebasoovitav. On tõenäoline, et rahvusvahelise kaitse piirimenetlusse suunatud inimese rahvusvahelise kaitse taotluse lõplik otsus on keelduv. Seejärel suunatakse inimene tagasisaatmise piirimenetlusse. Menetluste ajal peab inimene viibima kindlaksmääratud piirkonnas.

Positiivne mõju sihtrühmale on, et nii rahvusvahelise kaitse piirimenetluse kui ka tagasisaatmise piirimenetluse menetlusaeg on kuni 12 nädalat, st otsuse saamise aeg on lühem võrreldes tavapärase rahvusvahelise kaitse menetlusega.

Ebasoovitava mõjuna võivad liikumisvabaduse piirangud või kinnipidamise alternatiivid tekitada taotlejates arusaamatust oma õiguste ja kohustuste suhtes ning soodustada sotsiaalse tõrjutuse teket, mis suurendavad taotlejate stressi ja halvendavad (vaimset) tervist.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest välismaalased, kes soovivad Eestis saada rahvusvahelist kaitset, peavad viima end ühekordselt muudatustega kurssi.

¹³² Täpsem ülevaade tabelis nr 4.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumise maandamist toetavad taotlejate informeerimine ja ligipääs tasuta õigusabile, mille käigus nad saavad vastuseid tekkinud küsimustele.

6.1.2.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju majandusele, regionaalarengule ega elu- ja looduskeskkonnale.

6.1.3. Kriisivalmiduse loomine

Kriisivalmiduse tagamiseks tuleb selgelt määratleda, mis on kriisiolukord, ning koostada EUAA vormil kriisi- ja toimepidevusplaanid, mis sisaldavad vajalikku analüüsi ja ettevalmistusi. Samuti tuleb ette näha võimalus rakendada erandeid, mis puudutavad taotluste registreerimise tähtaegu, inimeste suunamist piirimenetlusse ja kiirendatud menetluste kohaldamist, ning kehtestada kord, kuidas kriisi või vääramatu jõu olukorras olev liikmesriik saab taotleda abi solidaarsusreservist, et tagada paindlik ja tulemuslik reageerimine. Täpsem ülevaade jõustunud muudatustest on esitatud seletuskirja punktis 2.2.2.8 ja seletuskirja lisa 1 punktis 7.

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad erinevate sissereände olukordade määratlustest, kohustusest kasutada EUAA vormi kriisi- ja toimepidevusplaani loomisel ja tähtaegade seadmisel ning ilma kohtu loata kinnipidamisega seotud erandite sätestamisest kriisi- ja rände ärakasutamise olukorras.

6.1.3.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA kriisivalmiduse ja SKA rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu valdkonnaga seotud ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) kohaselt on Eestil edaspidi võimalus toetuda kriisiolukorras (massiline sissereanne või rändajate vahendina ärakasutamine) kindlaksmääratud mehhanismidele menetlusprotsesside leevendamiseks või teistelt liikmesriikidelt abi saamiseks. Näiteks võib PPA rakendada pikemaid menetlustähtaegasid kui piirimenetlustes sätestatud 12 nädalat ehk pikendada neid kuni kuue nädala võrra. Erandeid saab rakendada sooviavalduste registreerimisel, piirimenetlusse suunamisel ja kiirendatud menetluse kohaldamise tähtaegade määramisel. Seega on nendel võimalustel otsene positiivne mõju PPA-le, sest see annab võimaluse ressursse ümber suunata.

Eelnõuga planeeritud kriisiplaanide muudatused ja EUAA toimepidevuse vormile tuginemine loovad alused kriiside ennetamiseks ja kriisiolukorras solidaarsusmehhanismi rakendamiseks¹³³. Riiklike kriisiplaanide koostamisel on oluline nende praktiline toimimine. Muudatusega kaasneb asutustel kohustus planeerida lisavõimekust rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamiseks, taotlejate majutamiseks ning sealhulgas näiteks erivajaduste arvestamiseks ja saatjata alaealiste esindamiseks.

PPA hädaolukorra lahendamise plaani rakendamisel on rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatud vähendatud vastuvõtutingimused, mis loovad suurema paindlikkuse majutuskeskuses ja -kohtades teenuste pakkumisel. Muudatusega ei kaasne asutustele toimepidevuse ja

¹³³ Solidaarsusmehhanismi rakendamist on käsitletud osas 6.3.

kriisiplaanide näol uusi kohustusi, kuna hädaolukorra seadusest tulenevalt on PPA-l koostatud massilise sissērände hädaolukorra lahendamise plaan. Võimekuse loomisel arvestatakse võimalikult väikeste püsikulude tekkimisega. SKA keskendub täiendava majutusvõimekuse loomisel raamhangetele. Need võetakse kasutusele võimaliku massilise sissērände korral. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse igapäevane võime on mahutada 100 inimest, nn puhvervõimekuseks on täiendavad 50 voodikohta. AMIF-i vahendite toel on väljatöötamisel juhendid ja koolitusmaterjalid, mida saab vajaduse korral kasutada lisapersonali koolitamiseks.

Kriisivalmidusega seotud muudatustega sätestatakse protseduur, millal ja kuidas saab liikmesriik rändest põhjustatud kriisilukorra või vääramatu jõu olukorras taotleda tehnilist ja operatiivset abi (näiteks tõlgid, menetlejad) EL-i liikmesriikidelt, EUAA-lt, Frontexilt ning teistelt EL-i ametiasutustelt. Abi saamiseks peab liikmesriik esitama taotluse EK-le, kus põhjendatakse, miks olukord kvalifitseerub kriisiks, ja määratletakse abivajadus. EK hindab taotluse põhjendatust, vajaduse korral konsulteerib EL-i asutustega, millele võib järgneda ettepanek rakendada kriisimehhanismi. Kriisimehhanismi aktiveerimisel määratakse kindlaks, millised liikmesriigid ja EL-i asutused ning mis mahus (ulatus ja kestus) osalevad abistamises. Teades abi taotlemise ja saamise protseduuri, on abivajaval riigil võimalik oma ressursse ja kohustusi optimaalselt planeerida. Ühtsete abi saamise mehhanismide mõju seisneb ka selles, et Eesti asutused peavad analüüsima ja valmisolekukavade koostamisel arvestama EL-i solidaarsusreservi abi ja EUAA menetlusmeeskondade pakutavat abi taotlemise ja vastu võtmisega. Näiteks on muu hulgas vajalik analüüsida, millistes tööloikudes on võõrkeelt kõnelevaid EL-i liikmesriikidest pärit eksperte kõige otstarbekam suurenenud töökoormusega toime tulemiseks kasutada, kuidas koostada inglise keelsed juhised jms.

Eelnõuga planeeritud muudatuste **ebasoovitav mõju** on suutmatus luua valmisolek võtta vastu teiste riikide, EUAA ja muude EL-i asutuste menetlustega seotud abi. Ka planeeritud märkimisväärselt suurem rahvusvahelise kaitse taotlejate arv toob kaasa lisakulusid riigieelarvest, et katta vajalikud teenused.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Riski mitte olla võimeline vastu võtma liikmesriikide, EUAA ja teiste EL-i asutuste abi saab maandada, täiendades kriisivalmidusega seotud plaani PPA massilise sissērändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaaniga. Majutusega seotud ohtude realiseerumisel on võimalik kasutusele võtta raamlepingutega tagatud partnerite ressursid. Teenuste tagamiseks on vaja lisavahendeid riigieelarvest.

6.1.3.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Kriisivalmidusega seotud muudatused on positiivse mõjuga julgeolekule ja siseturvalisusele. Planeeritud muudatuste eesmärk on ennetada kriiside teket, aga nende olemasolu korral hoida siseturvalisust ja julgeolekut sätestatud meetmete kaudu. Valdkondlike definitsioonide ühtlustamine toetab PPA ja KAPO tööprotsesside ühtlustamist teiste EL-i asutustega. PPA-l on kohustus täiendada olemasolevat kriisiplaani, viies selle kooskõlla EUAA loodud vormiga, küll suurendab PPA töökoormust, kuid ühtlustab plaani teiste EL-i liikmesriikidega. Teistelt liikmesriikidelt abi palumise protseduuri kord aitab planeerida Eesti ja PPA tegevust, sealhulgas valmistuda võimalikeks kriisideks ettevalmistamist, õppuste korraldamist või muid toiminguid

, et luua valmisolek teistele liikmesriikidele abi pakkumiseks, teistelt liikmesriikidelt abi vastuvõtmiseks ja koostööks teiste liikmesriikide ning EL-i ametitega. Muutuvad tööprotsessid suurendavad PPA ja KAPO vastavas valdkonnas töötavate ametnike koolitusvajadust, kuid see omakorda aitab ametnikel oma oskuste ja teadmistega kriisides efektiivsemalt hakkama saada.

Muudatusega kaasnev **ebasoovitav mõju** on PPA ja KAPO kasvav töökoormus kriisideks valmistumisel, aga ka neile reageerimisel.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest lisanduv töökoormus ei suurenda oluliselt PPA töökoormust.

6.1.3.3. Muudatuste mõju välissuhetele

Sihtrühm: EK, EL-i liikmesriigid, EUAA¹³⁴.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritud muudatusega ühtlustatakse ja parendatakse EL-i liikmesriikide kriisivalmidust. Võrreldes varasema *ad hoc*-olukorraga pannakse muudatustega paika, kuidas kriisiolukorra või vääramatu jõu olukorraga silmitsi seisev liikmesriik saab taotleda abi ametiasutustelt, kuidas hindab EK abitaotluse põhjendatust ning kaasab konsultatsioonideks EUAA ja vajaduse korral teisi EL-i asutusi. EK ettepanekul aktiveerida kriisimehhanism koordineerib EK liikmesriigi aitamist, sealhulgas seda, millised liikmesriigid ja EL-i asutused ning mis tingimustel abistamises osalevad. Muudatus on positiivne, sest kriisivalmidus EL-is muutub ühtlasemaks ning abiküsimise, saamise ja andmise reeglid kõikidele kaasatud osapooltele selgemaks. See omakorda hõlbustab abivajavale riigile kvaliteetse toe saamist.

Ebasoovitava mõjuna võib muudatus tuua kaasa mainekahju, trahvid või EUAA seirevisiidiga kaasneva töökoormuse, kui Eesti ei täida sätestatud kohustusi abiküsimise või -pakkujana.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest tõenäosus vajada abi välispartneritelt on väike.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski maandab eelnõuga planeeritud muudatuste elluviimine.

6.1.3.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja, kes suunatakse rahvusvahelise kaitse piirimenetlusse või tagasisaatmise piirimenetlusse EK otsusega sätestatud minimaalse suutlikkuse määran.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritavate muudatustega võib menetlust osaliselt või täielikult läbi viia EUAA või mõne teise riigi ametnik. Muudatustega sätestatakse pikemad menetlustähtajad, s.t taotleja jaoks võib rahvusvahelise kaitse menetlus kesta kauem, mis on taotlejale ebasoovitav mõju.

¹³⁴ Abivajadusest lähtudes võivad osaleda ka teised EL-i asutused, näiteks Frontex.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna välismaalased, kes soovivad Eestis elada või töötada, peavad viima end muudatustega kurssi ühel korral.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski täielikult maandada pole võimalik.

6.1.3.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatustel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.1.4. Eurodac-süsteemi rakendamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatustest seoses sõrmejälgede võtmise kohustuse vanuse, rohkemate andmeliikide salvestamise, andmete säilitusperioodi pikkuse ja õiguskaitseasutuste päringutega.

6.1.4.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA ametnikud, kes kannavad Eurodac-süsteemi andmeid ja pärivad sealt andmeid; PPA, VLA, RAB, MA ning KeA ametnikud, kes teevad õiguskaitseasutuste päringuid; PPA ametnikud, kes täidavad Eurodac-süsteemi kontrolliasutuse ülesandeid; SMIT-i personal, kes vastutab infosüsteemide arendamise eest.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga planeeritavate muudatustega on PPA kohustatud Eurodac-süsteemi kandma peale sõrmejälgede ka taotleja, ebaseaduslikult välispiiri ületanud või ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase foto, identiteediga seotud andmed ja (reisi)dokumentide koopiad. Sõrmejälgi hakatakse võtma alates kuue aasta vanustelt välismaalastelt varasema 14-aastaste asemel. Uute nõudmistega kaasneb töökoormus SMIT-ile, et viia ellu vajalikke IT-arendusi, mis võtavad arvesse muutusi andmete säilitusperioodi pikkuses erinevate andmekategooriate lõikes. Näiteks kehtestatakse erinevad andmete säilitamise tähtajad ümberasustamise raames vastu võetud välismaalastele ja neile, keda selle mehhanismi raames vastu ei võeta. Muudatustega kaasneb PPA-le ja SMIT-ile kohustus suurendada töötajate teadlikkust ja toetada vajalike pädevuste omandamist. Ebasoovitav mõju on EL-i ja Eesti IT-arenduste valmimise hiline mine, mille tõttu ei saa täita eelnõus sätestatud kohustusi. Ebasoovitava kaudse mõjuna võib suurened SMIT-i halduskulu seoses süsteemide mahtude suurenemisega.

Määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) antakse õiguskaitseasutustele juurdepääs Eurodac-süsteemi andmetele terroriaktide ja muude raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks või uurimiseks, sest radikaliseerunud, terrorismiohuga seotud või mitme identiteediga inimesed võivad olla süsteemis registreeritud ja päringutabamusega leitavad. Eelnõuga määratakse Eesti pädevad asutused ja kuritegude loetelu, mille korral saab teha päringuid Eurodac-süsteemi. See avaldab otsest positiivset mõju, sest kuritegude ennetamise ja kurjategijate tabamise võimalused avarduvad.

Õiguskaitseasutused võivad teha päringuid Eurodac-süsteemi ainult kontrolliasutuse, PPA ametniku kaudu, seoses teiste EL-i infosüsteemide analoogsete päringute korraldusega on PPA loonud valmiduse keskse juurdepääsupunkti käivitamiseks, mis asub täitma ka Eurodac-süsteemi kontrolliasutuse ülesandeid, et tagada päringute tegemise võimalus. Kontrolliasutuse ametniku ülesanded on kontrollida õiguskaitseasutuse päringu õiguspärasust, teha päring Eurodac-süsteemi ja tagada, et päringule vastatakse. Õiguskaitseasutuste päringute hulka ei ole praegu võimalik prognoosida. See selgub kõikide asjaomaste EL-i infosüsteemide käivitumisel,

mistõttu ei ole võimalik hinnata, kui palju inimesi on keskse juurdepääsupunkti või Eurodac-süsteemi tähenduses kontrolliasutuse funktsioonide täitmiseks vaja.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine. Muudatus hõlmab uue süsteemi rakendamist, mida hakatakse kasutama reeglipäraselt alates 12.06.2026. Eurodac-süsteemi arendab EL-i agentuur eu-LISA ja Eesti vastutab ainult vastava Eesti liidese arendamise eest, mille kaudu andmeid Eurodac-süsteemi edastatakse. Ettevalmistused Eesti liidese loomiseks on tehtud ning arendustega liigutakse PPA ja SMIT-i koostöös edasi plaanipäraselt. Muudatusi rahastatakse EL-i AMIF-i rahastu toel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Arendustega hilineamise ennetamiseks on eu-LISA loonud liikmesriikidele projekti haldamise foorumi, kus liikmesriigid annavad regulaarselt ülevaate ülesannete täitmisest ning testimisi korraldatakse jooksvalt valmivate elementide kaupa.

6.1.4.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA, KAPO, VLA, RAB, MTA ja KeA vastava valdkonna ametnikud. Sihtrühma suurus on osaliselt juurdepääsupiiranguga teave.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritava muudatusega paraneb nende rahvusvahelise kaitse taotlejate tuvastamine ja teise rände ennetamine, kes üritavad rahvusvahelise kaitse taotlust teha eri riikides või ebaseaduslikult ühest liikmesriigist teise liikuda. Andmevahetuse suurenemisega on võimalik siseturvalisuse ja julgeolekuga tegelevatel asutustel paremini mõista rändetrende ning seekaudu võimalikke ohte ennetada ja tõkestada. Samuti paraneb võimalus leida saatjata laste vanemaid ja ühendada perekondi.

Eurodac-süsteemi andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel võimaldab võidelda tõhusamalt terrorismi ja raskete kuritegude vastu. Sellise kuritegevusega nagu inimkaubandus ja inimeste või kaupade ebaseaduslik üle piiri toimetamine suureneb võimalus, et nende toimepidajate andmed on kantud Eurodac-süsteemi. Eurodac-süsteemis võib olla andmeid ka terrorismirühmituste liikmete ja radikaliseerunud isikute kohta, kes on Schengeni välispiiri ebaseaduslikult ületanud või taotlenud mõnes liikmesriigis rahvusvahelist kaitset. Eurodac-süsteemi andmete kasutamine Eesti pädevate asutuste poolt suurendab terroristide, kurjategijate, kahtlustatavate ja ohvrite usaldusväärse tuvastamise tõenäosust ning annab teavet kolmanda riigi kodanike, sealhulgas kuriteos kahtlustatavate isikute varasemate liikumiste kohta Schengeni territooriumil. Nii täiendab see Schengeni infosüsteemi ja muude EL-i infosüsteemide teavet. Seega kaasneb eelnõuga oluline mõju riigi siseturvalisusele, kuna Eurodac-süsteemi andmetele juurdepääsu tagamisel antakse õiguskaitseasutustele oluline vahend võitluses terrorismi ja muu raske kuritegevuse vastu. Sellega aidatakse parandada nii Eesti kui ka kogu Schengeni ala sisejulgeolekut.

Mõju avaldumise sagedus on vähemalt keskmine. Muudatus hõlmab uue süsteemi rakendamist, mida hakatakse kasutama reeglipäraselt, kuid põhimõtteliselt ei ole Eurodac-süsteem selle peamiseks kasutajale (PPA) uus ja selle kasutamine ei põhjusta kohanemiskulusi. Õiguskaitseasutuste päringute hulka ei ole praegu võimalik prognoosida. See selgub kõikide asjaomaste EL-i infosüsteemide käivitumisel, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kui palju inimesi on keskse juurdepääsupunkti või Eurodac-süsteemi tähenduses kontrolliasutuse funktsioonide täitmiseks vaja, ning sellega seonduvalt selgub ka mõju avaldumise sagedus.

Eurodac-süsteemi kasutamisel puudub **ebasoovitava mõju kaasnemise risk** riigi julgeolekule ja siseturvalisusele ehk see risk on väike. Eurodac-süsteemi kantavate andmete suurenemine parandab pädevate asutuste võimalusi tagada riigi julgeolek ja siseturvalisus ega oma pädevatele asutustele negatiivseid mõjusid.

6.1.4.3. Muudatuste mõju välissuhetele

Sihtrühm: EL-i liikmesriigid, eu-LISA, kolmandate riikide õiguskaitseasutused.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritavad Eurodac-süsteemi muudatused tugevdavad koostööd EL-i liikmesriikide vahel. Põhjalikum ja kiirem andmevahetus aitab parandada EL-i-üleselt menetluste kvaliteeti. Infovahetuse tõhustamine ja sellele ligipääsu andmine pädevatele asutustele annab parema võimaluse tuvastada välismaalaste isikut ja reisiteekonda ning aitab saatjata alaealiste perekonnaliikmeid EL-i liikmesriikide territooriumilt kergemini leida. Eurodac-süsteemi täiendavate andmete kandmisel on EL-i liikmesriikidel paremad võimalused ebaseadusliku rände tõkestamiseks, sest edaspidi on Eurodac-süsteemis rohkemate välismaalaste kohta andmeid nende reisiteekonna ja kasutatud dokumentide kohta. Eurodac-süsteemiga seotud muudatused loovad aluse paremaks teabevahetuseks kolmandate riikide õiguskaitseasutustega võrreldes praegusega, kuid jätkuvalt ei tohi edastada andmeid kolmandatele riikidele juhul, kui sellega pannakse ohtu välismaalase elu või turvalisus.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine. Süsteemi kasutamine on reeglipärane igapäevatöö osa ja selle arendamisega on seotud nii EL-i liikmesriigid kui ka eu-LISA.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Eurodac-süsteemi rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid nii EL-i tasandil (kesksüsteem) kui ka liikmesriikides. Juhul kui Eesti ei teosta arendustöid õigel ajal, võib see tuua Eestile mainekahju kui nõrgale liikmesriigile selles valdkonnas. Arendustega hilinemise ennetamiseks on eu-LISA loonud liikmesriikidele projekti haldamise foorumi, kus liikmesriigid annavad regulaarselt ülevaate ülesannete täitmisest. Eesti infotehnoloogilised arendustööd kulgevad planeeritult.

6.1.4.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja: hinnanguline arv 100 – 3000 inimest aastas, ebaseaduslikult riigipiiri ületanud või ebaseaduslikult riigis viibivad välismaalased: hinnanguline arv 1000 inimest aastas ning ajutise kaitse saajad: hinnanguline arv 50 000 inimest ühe sündmuse lahendamise kohta (vt tabelid 7 ja 8 punktis 6.1.1.3).

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga planeeritavad muudatused aitavad selgemalt eristada selgelt põhjendatud rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalasi nendest taotlejatest, kelle eesmärk on EL-i rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitada. Ebaseaduslikult liikmesriikide territooriumil viibivate välismaalaste andmete kandmine Eurodac-süsteemi aitab tõhustada ja kiirendada tagasisaatmismenetlusi. Sõrmejälgede hõivamine juba vähemalt kuue aasta vanustelt välismaalastelt aitab paremini leida Eestisse saabunud laste teistes liikmesriikides viibivaid perekonnaliikmeid.

Välismaalastele võivad planeeritud muudatused kaasa tuua isikuandmete laialdasema töötlemise tõttu isikuandmete väärkasutuse või lekkimise ohu, mis vähendab taotlejate

turvatumet. Andmevahetuse paranemine seob taotleja täpsemini vastutava liikmesriigiga ning võtab ära võimaluse saada sisulist rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalust ja vastuvõttu mitmes liikmesriigis.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest on reeglipärane osa rahvusvahelise kaitse või ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase väljasõidukohustuse menetlusest.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Isikuandmete väärkasutamise oht on välismaalastele selgelt negatiivse iseloomuga. Riski maandamiseks on Eurodac-süsteemi andmete kasutamiseks ette nähtud selged reeglid ja järelevalvemehhanismid.

6.1.4.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatustel on kaudsed mõjud infotehnoloogia valdkonnale, sest muudatustega täpsustatakse ja piiratakse juurdepääsu nõudeid Eurodac-süsteemile, kehtestades ligipääsu vaid volitatud ametiasutustele kindlate reeglite alustel. Muudatustega täiendatakse andmete töötlemise põhimõtteid, andmetöötaja vastutus suureneb. Muudatused ei avalda mõju majandusele, regionaalarengule ega elu- ja looduskeskkonnale.

6.1.5. Põhiõiguste seire

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatustest seoses põhiõiguste seirega taustakontrolli ja piirimenetluse ajal.

6.1.5.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: ÕK vastavas valdkonnas töötavad ametnikud. Sihtrühma suurus on väike.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritava muudatusena hakkab ÕK täiendava ülesandena ellu viima põhiõiguste järgimise järelevalvet taustakontrolli ja piirimenetluse ajal. Piirimenetluses sätestatud piirmäärade jaoks (EL-i ja liikmesriigi piisav suutlikkus) vajaliku võimekuse loomiseks suureneb ÕK senine töökoormus ja koolitusvajadus, tekitades vajaduse lisapersonali ja -eelarve järele.

Ebasoovitav mõju on riigieelarvest vajalike vahendite mittesaamise tagajärjel põhiõiguste järgimise seire ärajäämine. Püsiva järelevalve võimeta suureneb oht, et põhiõiguste järgimine nendes menetlustes väheneb.

Mõju avaldumise sagedus on väike.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

6.1.5.2. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritud põhiõiguste järgimise järelevalve laiendamine taustakontrollile ja piirimenetlusele tugevdab taotlejate põhiõiguste kaitset, aitab varakult tuvastada ja ennetada võimalikke õigusrikkumisi või ebaõigeid menetluspraktikaid (nt piiratud ligipääs õigusabile, ebapiisavad menetluslikud eritagatised või vastuvõtu erivajadused). Järelevalve käigus antav tagasiside toetab menetlusstandardite tugevdamist, mis omakorda muudab menetlusprotsesse taotlejatele paremaks.

Planeeritud muudatus võib olla taotlejale ebasoovitava mõjuga, sest vähendab taotleja privaatsust, kui seiraja viibib menetluste juures.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest taotlejate kokkupuude ÕK-ga on ebaregulaarne.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Täielikult ei saa privaatsusriivet välistada, aga ÕK on ÜRO kõrgeima taseme inimõiguste kaitsja tunnustusega, mistõttu on riive võimalus viidud miinimumini.

6.1.5.3. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatustel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.2. Tulemusliku ja ühetaolise rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse ja tagasisaatmise menetluse kohaldamine

Muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnaangus. Täpsem ülevaade jõustunud muudatustest on kirjeldatud seletuskirja punktides 2.2.2.3, 2.2.2.4, 2.2.2.5 ja 2.2.2.6 ning seletuskirja lisa 1 punktides 2, 3 ja 4.

Tabel 10. Peamised muudatused (allikas: SIM)

Rahvusvahelise kaitse menetlus ja tagasisaatmise menetlus	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist
Puudulikud meetmed rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitajate suhtes	Ühtsed reeglid rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamise ja korduvate taotluste esitamise tõkestamiseks, parendatud võimekus jälgida välismaalaste liikumisi Eurodac-süsteemi abil
Taotlejate kohustused ja ebaseadusliku teise liikumise tõkestamiseks mõeldud reeglid on ebaselged	Taotlejate kohustused ja nende täitmata jätmise tagajärjed on oluliselt selgemad ning kogumis tulemuslikud
Liikmesriikide vahel on rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamisel ja tunnustamise määras suured erinevused	Ühtne, õiglane ja tulemuslik menetlus rahvusvahelise kaitse andmiseks või sellest keeldumiseks. Ebaseadusliku teise liikumise stiimuleid on vähendatud (nt ühtlustatud on menetluse etappide tähtsajad ja kohustuste täitmata jätmise tagajärjed)
Rahvusvahelise kaitse menetluse esimese etapis, st haldusmenetluse ajal, puudub tasuta õigusabi ja esindamine	Tasuta õigusabi kõikides menetlusetappides, eriline tähelepanu erivajadustega inimestele Õigusabi andmine haldusmenetluse ajal, sealhulgas õiguste ja kohustuste tutvustamine ning abistamine taotluse esitamisel ja intervjuu ajal
Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud keelduvat otsust on võimalik vaidlustada kohtukaebõiguse raames kohtu kolmes astmes	Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud keelduva otsuse peale võib kaebuse esitada Riigikohtule pärast asja lahendamist halduskohtus

Erinevad vastuvõtustandardid ja puuduv kohustus teha valmisolekuplaan, et tagada vastuvõtu võimekus igas olukorras	EL-ülesed ühtsed standardid vastuvõtu kohta ning kohustus koostada ühtse vormi alusel valmisolekuplaanid surve- ja kriisiolukordadeks
Seaduse rakendamise mõju	
Muutus	Komponent
Tulemuslik rahvusvahelise kaitse menetlus, sealhulgas vastutava liikmesriigi määramise menetlus	Rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse, registreerimise ja esitamise etapid
	Uued EL-i ühtsed vormid
	Menetlusliku erivajaduse hindamine
	Otsuse liigid ja riigis viibimise õigus
	Menetlustähtajad
Kohustus viibida majutuskoha maakonna territooriumil	Tingimused majutuskoha maakonna territooriumilt lahkumiseks
Liikumisvabaduse piiramine	Kindlaks määratud elukoht
	Raporteerimise kohustus
Kinnipidamise alternatiivid	Dokumendi hoiule võtmine
	Liikumisvabaduse piirangud
Kinnipidamine	Esmakordne kinnipidamine kohtu loal kuni neljaks kuuks
	Kohtu loal kinnipidamise katkematus sõltuvalt riigis viibimise õigusest, mitte õiguslikust staatusest
Kinnipidamine hädaolukorras	Kinnipidamise protokollide vorm
	Kinnipidamise taotlus kohtule isikute nimekirjana
Õigusabi ja esindamine	Taotlemine
	Haldusmenetluse ja kohtumenetluse ajal
Vastuvõtutingimused	PPA korraldab vastuvõttu piirimenetluse korral
	Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine

6.2.1. Tulemusliku rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse, sealhulgas vastutava liikmesriigi määramise menetluse rakendamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise etappide selgepiirilisemaks muutmisest (sooviavaldus, registreerimine, esitamine), EL-i ühtsete vormide kasutuselevõttust menetluse eri liikides, menetluslike eritagatiste hindamise protsessi formaliseerimisest, lühematest menetlustähtaegadest vastutava liikmesriigi määramise menetluses ning riigis viibimise õiguse piiramisest.

6.2.1.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA ja SKA ametnikud, kes tegutsevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas, ning halduskohus.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus plaanitavate kohustuslike muudatuste kohaselt on taotluse esitamine senisest selgemini jaotatud kolme etapi lõikes, millest igale etapile on ette nähtud tähtaeg ja taotlejale olenevalt

taotluse esitamise etapist erinevad õigused. Juhul kui PPA otsustab korraldada taotluse vastuvõtmise kolm etappi ühe menetlustoiminguga, siis tuleb näiteks arvestada, et kohe taotluse registreerimisel tuleb pakkuda õigusnõu andva esindaja tuge ning tõendite ja põhjenduste esitamise tähtaeg kestab kuni vestluse toimimiseni. Seega esineb PPA-le täiendav töökoormus, mis seisneb järgnevas: vajalik on täiendada tööprotsesse, koolitada ametnikke ning arendada andmekogusid viisil, mis toetavad erinevate taotluse vastuvõtmise etappide ajaarvestust ning sellest lähtuvate õiguste ja kohustuste tagamist.

Nii rahvusvahelise kaitse sisulises menetluses kui ka vastutava liikmesriigi määramise menetluses võetakse kasutusele EL-i-ülesed ühtsed teabevahetuse vormid. Näiteks kehtestatakse uued ühtsed DubliNeti süsteemi kaudu töödeldavad vormid vastuvõtu ja teabe saamise palvetele ning ümberasustamise ja -paigutamise alusel inimeste üleandmiseks ja vastuvõtmiseks, samuti ühtsed vormid taotlejatele nende õiguste ja kohustuste tutvustamiseks, mida saab siiski Eesti-spetsiifiliste andmetega täiendada. Ühtsete elektroonselt täidetavate vormide kasutusele võtmine EL-is kiirendab menetlusi ja tõhustab liikmesriikide vahelist koostööd. Viimast on EL-i-üleselt ühtse menetluse tekkides varasemaga võrreldes oluliselt rohkem, sealhulgas on võimalik kasutada ka teistes liikmesriikides tehtud otsuseid ja toiminguid. Seega kaasneb PPA-le positiivne mõju, sest menetlused muutuvad kiiremaks ja töökoormus pikas perspektiivis väheneb. Negatiivne mõju on ajutise iseloomuga ning tuleneb töökoormusest, mille toob paratamatult uute tööprotsesside juurutamine ja lisakoolituste vajadus.

Loodud on uued mõisted ja uuendatud metoodika erivajaduste hindamiseks, kuid nimetatud muudatused on pigem korralduslikku, mitte sisulist laadi. Kuna laste õiguste ja parimate huvide tagamine peab olema kõikide asutuste peamine fookus, siis tuleb luua lapsesõbraliku menetluse põhimõtted ja kord. Menetluslike erivajaduste hindamiseks, sealhulgas lapse vanuse määramiseks, on sätestatud suhteliselt lühike tähtaeg ning astmelisus, mille kohaselt on meditsiiniline uuring (nt röntgen) kohaldatav viimase abinõuna. Sellel on PPA-le ja partneritele (haiglad, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut) pigem negatiivne töökoormust kasvatavat mõju, sest vajalikud ekspertiisid ja hinnangud tuleb teha senisest oluliselt kiiremini.

Vastutava liikmesriigi määramise menetluse tähtajad muutuvad lühemaks ja tagasivõtu palve asendatakse tagasivõtu teatisega. Lühemad tähtajad kiirendavad menetlust ning aitavad kokku hoida menetlusele ja vastuvõtule kuluvat ressursi, sest vales liikmesriigis viibivad taotlejad antakse kiiremini üle vastutavale liikmesriigile. Muudatusel on PPA-le ja SKA-le seega positiivne mõju pikas perspektiivis. Samas tuleb arvestada, et esialgu uute tähtaegade ja töövõtete juurutamine suurendab töökoormust ning menetluse kvaliteet võib ajutiselt olla ebahühtlane.

Muudatustega laiendatakse menetluse liikide ja haldusotsuste ringi, mille korral taotlejal puudub praegu kehtiv automaatne õigus riigis viibida. Samuti kitsendatakse teatud juhtudel õigust viibida Eestis halduskohtu menetluse ajal. Näiteks juhul, kui tegemist on korduva rahvusvahelise kaitse taotlusega, mis esitati tagasisaatmise tõkestamiseks, lõpeb Eestis viibimise õigus kohe PPA otsuse tegemise järel ning järgneva taotluse esitamine ei anna üldse luba Eestis viibida ja tagasisaatmine jätkub. Seetõttu menetlused lühenevad ja kohtumenetlused vähenevad. Seega avaldub ametiasutustele pikas perspektiivis positiivne mõju nii menetlusele kui ka vastuvõtu korraldusele kuluva ressursi vähenemise kaudu. Lühemas perspektiivis tuleb aga taluda uute tööprotsesside ja tähtaegade juurutamisega seotud raskusi.

Üldine **ebasoovitav mõju** võib kaasneda juhul, kui PPA ei suuda uusi menetlusprotsesse tähtajaks juurutada ega piisavat arvu ametnikke tähtajaks koolitada. Üle tähtaja läinud menetlustoimingute kuhjumine suurendab töö- ja kohtute koormust, sest kasvab taotlejate

kohtule esitatud kaebuste arv. Samuti võib kaasneda EUAA täiendav hindamine või sekkumine süsteemi tõhustamiseks. Punktis „Vastuvõtutingimused 6.2.5“ on kajastatud SKA majutuskeskuses viibimisega seotud ressursside vajadus.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Riskide maandamiseks on riik taotlenud EK rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastust eelarvevahendeid, et tasuda koolitusvajaduse ja lisapersonali värbamise eest, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

6.2.1.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Muudatustel seoses taotluse esitamise etappide täpsustamisega otsene mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele puudub, sest endiselt jääb kehtima praegune kord, et välismaalasel tekib automaatne õigus riigis viibida alates sooviavalduse esitamisest, millele ei saa tingimusi seada. Uued erandid sellest õigusest on kajastatud piirimenetluse muudatuste osas.

EL-i-üleste ühtsete teabevahetuse vormide kasutusele võtmisel on turvalisuse tagamisele positiivne mõju. Ühtsed vormid sisaldavad muu hulgas taotleja kohustuste ja õiguste alast teabematerjali, mille oluline osa on kohustuste täitmata jätmise tagajärgede tutvustamine, millest teadlikkust on taotleja kohustatud ka kinnitama. Juhul kui taotleja liigub loata teise liikmesriiki, mis ei ole teda vastu võttev või vastutav liikmesriik, siis selles vales riigis talle enam vastuvõtutingimusi ei pakuta. See ja muud sarnased ühtsed meetmed koosmõjus takistavad välismaalaste loata teisest liikumist liikmesriikide vahel ja rahvusvahelise kaitse poodlemist¹³⁵. Kui taotleja on menetluse ajal ametiasutustele kättesaadav ega lahku teise liikmesriiki, siis see hõlbustab tema tegevuse kontrollimise võimalusi ja vajaduse korral sekkumist kuritegude ennetamiseks ning see suurendab Eesti julgeolekut.

Menetlusliku eritagatise hindamine ja arvestamine suurendab välismaalase arusaamist protsessidest ning nendes teadlikku osalemist. See omakorda vähendab sotsiaalset ärevust ja toetab iseseisvat toimetulekut ning kahandab välismaalase mõjutatavust. Seetõttu on suurem tõenäosus, et välismaalane ei asu toime panema süütegusid, ning sellel on positiivne mõju Eesti avaliku korra ja julgeoleku tagamisele.

Vastutava liikmesriigi määramise menetluse lühemate tähtaegade tõttu on rahvusvahelise kaitse menetlus lühem ning rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes ei viibi vastutavas liikmesriigis, antakse sinna kiiremini üle. Kui Eestis viibib vähem rändereegleid rikkuvaid välismaalasi, siis kahaneb töökoormus nende seadust rikkuva tegevuse ennetamiseks ja tagajärgedega tegelemiseks, mistõttu on lühemad vastutava liikmesriigi menetlustähtajad Eesti julgeoleku ja avaliku korra tagamisel positiivse mõjuga.

¹³⁵ Rahvusvahelise kaitse poodlemiseks nimetatakse nähtust, kui üks välismaalane esitab rahvusvahelise kaitse taotlused mitmes liikmesriigis ja liigub seetõttu loata läbi mitme liikmesriigi transiidina. Sellise poodlemise vältimiseks on loodud vastutava liikmesriigi määramise menetlus ja sõrmejälgede andmebaas, mille tulemusel on ainult üks liikmesriik kohustatud välismaalase taotluse läbi vaatama. EL õiguse kohaselt ei ole välismaalasel õigust valida, milline riik tema rahvusvahelise kaitse taotluse sisuliselt läbi vaatab ja tal on kohustus esitada selline taotlus esimeses liikmesriigis kuhu ta saabub.

Võrreldes praeguse praktikaga laieneb otsuste arv, mille järgselt automaatset riigis viibimise õigust ei ole. Kui rahvusvahelist kaitset mittevajav välismaalane, kellel on turvaline kodumaale või muusse ohutusse kolmandasse riiki tagasi pöörduda, viibib Eestis lühemat aega, siis vähendab see tema võimalusi Eestis sidemete tekkimiseks ning kahandab ressursse, mis kuluvad menetluse ja vastuvõtu korraldamiseks. Näiteks vähenevad inimese majutamisega seotud kulud, tervishoiuteenuste pakkumise ja tõlke korraldamise kulud. Üheks keelduva otsuse aluseks on oht Eesti julgeolekule ja avalikule korrale. Tulemuslikuma menetlusega viibib välismaalane, sealhulgas inimene, kes on ohuks Eesti julgeolekule ja avalikule korrale, Eesti territooriumil vähem aega. Seetõttu on mõju sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamisele positiivne.

Planeeritava muudatuse **ebasoovitav mõju** võib esineda ebapiisava aja tõttu välja- ja tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte ebapiisavas hindamises, mis võib kaasa tuua inimese kolmandas riigis tõsisesse ohtu sattumise, täiendava hilisema töökoormuse kohtukaebuste tõttu, rahalise kahju trahvide tõttu ja rahvusvahelise mainekahju.

Mõju avaldumise sagedus on muudatuste rakendamise ajal suur ja pärast seda keskmise, sest tegemist on süsteemsete muudatustega.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumist maandavad teadlikkuse suurendamine koolituste läbiviimise kaudu ja muutused praktikas juhendmaterjalide loomise kaudu. Koolitusi ja juhendmaterjale vajavad kõik rahvusvahelise kaitse valdkonnaga kokku puutuvate asutuste töötajad.

6.2.1.3. Muudatuste mõju välissuhtlusele

Sihtrühm: EUAA, UNHCR, EL-i liikmesriigid.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Taotluse esitamise etapilisus ning menetlusliku eritagatise vajaduse nõuetekohane hindamine ja selle arvestamine menetluse vältel, lühemad vastutava liikmesriigi määramise tähtsajad ning erisused riigis viibimise õiguses välissuhtlusele otsest mõju ei avalda. Kaudne positiivne mõju avaldub seeläbi, et kui Eesti täidab EL-i ühtse rahvusvahelise kaitse õigusnorme, peab kinni koostöö tähtaegadest ja austab taotlejate õigusi, siis on Eesti teistele EL-i riikidele võrdväärne partner ning omab suuremat sõnaõigust koostööd nõudvate kokkulepete sõlmimisel nii rahvusvahelise kaitse valdkonnas kui ka laiemalt.

EL-i ühtsete vormide kasutusele võtmine ning teiste liikmesriikide toimingute ja otsuste tunnustamine eri menetlustes avaldab otsest positiivset mõju. Kui vormid on ühtsed ja toimingud on vastastikku kasutatavad, siis on koostöö liikmesriikide vahel tulemuslikum ning sujuvam. Samuti on EUAA ja UNHCR-i suuniste kasutamine ühetaolisem ning EUAA-l on hõlpsam rahvusvahelise kaitse süsteeme hinnata ja seirata.

Ebasoovitava mõjuna võib menetluse tõhustamise ebaõnnestumine ning muudatuste, nagu lühemad tähtsajad või elektroonselt täidetavate vormide kasutuselevõtu mitterakendamine, tuua kaasa mainekahju suhetes teiste liikmesriikide ja UNHCR-iga. Muudatuse ebapiisav rakendamine võib kaasa tuua EUAA mitteplaanilise hindamise, mis suurendab asjakohaste asutuste töökoormust.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest välispartneritega on kokkupuude reeglipärase regulaarse igapäevatöö osa, mis aga pole igapäevane.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, mille realiseerumist ennetab PPA eelnõuga planeeritavate menetluslike muudatuste süsteemne elluviimine.

6.2.1.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Taotluse vastuvõtmine kolme senisest selgemini piiritletud etapi kaupa avaldab kõikidele rahvusvahelise kaitse taotlejatele olenemata taotluse esitamise asukohast nii otsest kui ka kaudset positiivset mõju. Taotlejal tekib selgem arusaam ootustest, kohustustest ja õigustest iga etapi kaupa ning väheneb võimalus, et välismaalasel ei ole õigeaegset ligipääsu menetlusele. Kuna taotluse vastuvõtmise etappides on piiritletud ka kogutavate andmete hulk, siis on taotluse registreerimine senisest kiirem ning taotlejal on aega koondada sisuliseks menetluseks vajalikke tõendeid. Seeläbi on ka sisuline menetlus kiirem, kui tõendite esitamisele on võimalik seada tähtaeg. Läbipaistvalt seatud mõistlikud tähtajad parandavad taotleja osalemist menetluses ja kiirendavad asjaolude hindamist ning taotleja saab kiiremini teada, kas tema taotluse suhtes tehakse kaitse andmise või sellest keeldumise otsus. See vähendab ebakindlust ja sotsiaalset ärevust ning suurendab iseseisvat toimetulekut. Kiiremal menetlusel on eriti positiivne mõju lastele, kelle jaoks on eluga kohanemine ja õppimise jätkumine püsivas turvalises keskkonnas eriti olulise kaaluga.

Sama otsene positiivne mõju on ka EL-i ühtsete vormide kasutusele võtmisel ja tõhusamal vastutava liikmesriigi määramise menetlusel. Mida kiirem ja õiglasem on rahvusvahelise kaitse menetlus, seda lühem on välismaalase teadmatuses ja määramatus olukorras elamise aeg ning töökeelu kestus – mis muu hulgas mõjutab negatiivselt inimese eneseväärikust ja edasist toimetulekut. Nii on välismaalasel võimalik uue olukorraga kohaneda ning asuda uut elu üles ehitama ja püsivaid lahendusi leidma Eestis või mujal.

Sama otsest positiivset mõju avaldab kõikidele taotlejatele täpsemini reguleeritud menetlusliku eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse hindamine ning nende tuvastamise korral nende arvestamine kogu menetluse vältel. Erivajaduse hindamine, sealhulgas vajaduse korral lapse vanuse määramine, peab olema tehtud hiljemalt 30 päeva jooksul alates taotluse sooviavaldusest ning erivajadusele viitavate asjaolude märkamine ja nende arvestamine peab jätkuma menetluse lõpuni. Ühtsed tähtajad ja metoodika tagavad, et taotlejaid koheldakse liikmesriikides võrdselt, ning seeläbi väheneb uuesti traumeerimise oht, mis võib kaasneda mitmekordse vajaduste hindamisega eri liikmesriikides. Samuti on paremini tagatud, et erivajadused ei jää märkamata ja arvestamata ning kõikidel taotlejatel on võrdsed võimalused menetluses teadvalt osaleda. Seeläbi kasvab tõenäosus, et kõik olulised asjaolud saavad menetluse käigus kohaselt hinnatud, kaitse andmise ja andmisest keeldumise otsused on õiguspärased ning inimeste õigused on varasemaga võrreldes paremini kaitstud.

Otsuse liikidest lähtuval automaatse riigis viibimise õiguse piiramise mõju sõltub konkreetse välismaalase motivatsioonist. Mõju on otseselt negatiivne, kui välismaalase motiiv Eestisse tulemiseks oli rahvusvahelise kaitse süsteemi ära kasutada ja seeläbi Euroopasse elama asuda. Muudatuse tulemusel ei saavuta selliste kavatsustega inimene oma eesmärki, sest enam ei saa kõikidel rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise juhtudel kohtumenetluse kestmise ajaks Eestisse jääda. See takistab ebaseaduslikku Euroopasse edasiliikumist ja on inimese jaoks

ressursse nõudev. Muudatusel on kaudne positiivne mõju, sest inimene saab keelduvast otsusest teada kiiremini ja peab kiiremini naasma päritoluriiki või muusse tema jaoks turvalisse riiki, kus tal on õigus olla, ning ta saab kiiremini tavapärase elu juurde naasta.

Kokkuvõtlikult on mõju taotlejatele positiivne, sest paraneb teadlikkus õigustest ja kohustustest, teises liikmesriigis tehtud toiminguid ei pea kordama, erivajaduse arvestamine on süsteemne ja tulemuslik, laste ning eriti saatjata laste õigused on paremini kaitstud.

Planeeritava muudatuse ebasoovitav mõju võib olla delikaatsete isikuandmete lekkimine, taotleja taasohvristamine erivajaduste hindamisel ja hilisema toe pakkumisel ning vajaliku abi pakkumata jätmine. Pikale venivad kohtumenetlused võivad kahjustada taotleja vaimset tervist.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest võimalikus varajases etapis tuvastatud vajadused tagavad taotlejale tema erivajadusest tulenevad menetluslikud ja/või vastuvõtutingimustest tulenevad tagatised, sealhulgas vajalikud teenused.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumist saab ennetada juhendite ja andmekaitse reeglite järgimisega ning teemakohaste koolitustega.

6.2.1.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.2.2. Kohustus viibida majutuskoha maakonna territooriumil

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusest ja kindlaksmääratud tingimustest majutuskoha maakonna territooriumilt lahkumiseks.

6.2.2.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA ja SKA ametnikud, kes tegutsevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Kui varem võis taotleja viibida kogu Eesti territooriumil, kui polnud sätestatud teisiti, siis eelnõus planeeritava muudatusega kohustatakse taotlejat viibima majutuskoha maakonna territooriumil. Muudatuse eesmärk on ennetada taotleja omavolilist lahkumist kindlaksmääratud territooriumilt, sealhulgas riigist. Taotleja võib viibida väljaspool maakonna territooriumi SKA ehk materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja loal. Taotleja võib lahkuda kindlaksmääratud maakonna territooriumilt, kui see on vajalik materiaalsete vastuvõtutingimustega seotud teenuste osutamiseks, näiteks arsti vastuvõtule minekuks või majutusasutuse korraldatud ekskursioonil osalemiseks. Ka kohtumisteks ameti- ja kohtuasutustega väljaspool kindlaksmääratud territooriumit peab taotleja teatama pädevale asutusele sellistest kohtumistest ette. Kui taotleja lahkub omavoliliselt rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusest, siis informeerib majutuskeskus sellest koheselt PPA-d. Taotleja võib elada väljaspool majutuskoha, kui tema majutamine ja ülalpidamine on tagatud ning tal on selleks PPA kirjalik luba. Väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele peab vajaduse korral olema tagatud ligipääs neile vajalikele teenustele, nagu psühhosotsiaalne tugi, tervishoiuteenused, hädavajalik tõlketeenus või kohanemisprogramm.

Kohustuse rakendamisega suureneb PPA ja SKA töökoormus. Ametid peavad viima rahvusvahelise kaitse valdkonnas töötavad ametnikud muudatusega kurssi ning tiheneb PPA ja SKA infovahetus. PPA peab looma mehhanismid taotleja asukoha maakonna täpsusega

kontrollimiseks, mis vajab olemasolevate tööprotsesside muutmist, juhendmaterjalide koostamist ja ametnike koolitamist.

Ebasoovitav mõju on taotleja omavoliline kindlaksmääratud territooriumilt PPA loata lahkumine. Lahkumise korral suureneb PPA rahvusvahelise kaitsega seotud ametnike töökoormus, sest menetluste kestus pikeneb, sealhulgas tekib oht, et menetluste tähtaeg ületatakse. PPA migratsiooni järelvalvega seotud ametnike töökoormus suureneb, sest tekib kohustus taotlejat otsida. Kui taotleja, kelle vastutavaks liikmesriigiks on määratud Eesti, on lahkunud mõnda teise EL-i liikmesriiki ja esitanud seal rahvusvahelise kaitse taotluse, suureneb PPA töökoormus kohustuse tõttu suhelda vastava liikmesriigiga. Taotleja kinnipidamise korral kasvab kohtute ja PPA töökoormus, sealhulgas tekivad kinnipidamisega seotud kulud.

Mõju avaldumise sagedus PPA-le on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed. SKA-le mõju ei kaasne, kuna majutuskeskustes või -kohas on vajalikud meetmed juba kasutuses, sealhulgas rakendatakse sisekorda, mida taotlejatele tutvustatakse.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Asutuste töökoormus kasvab, aga muudatuste elluviimisega väheneb kindlaksmääratud territooriumilt omavolilise lahkumise tõenäosus.

6.2.2.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Kohustus viibida majutuskoha maakonnas on riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivse mõjuga. Kohustus viibida kindla maakonna territooriumil suurendab julgeoleku ja siseturvalisusega seotud asutuste teadlikkust taotlejate asukohast, mille kaudu on asutustel hõlpsam võtta vajaduse korral taotlejatega ühendust. Kui PPA taotleja asukoha kindlaksmääramise mehhanismid töötavad, väheneb taotleja õigusrikkumiste toimepanemise oht, sealhulgas kindlaksmääratud piirkonnast omavoliline lahkumine ja ebaseaduslik piiriületus.

Ebasoovitav mõju on suurenenud ajutine töökoormus, sest tekib kohustus suurendada muudatustega seotud ametnike teadlikkust muutustest ja täiendatud tööprotsessidest.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta asutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Planeeritav muudatus suurendab ametiasutuste töökoormust liikumisvabaduse piirangute või kinnipidamise alternatiivide rakendamisega seondult, ent vähendab võimalike õigusrikkumiste, sealhulgas põgenemise, ebaseaduslike piiriületuste ja vastutava liikmesriigi määramise menetlusega seotud halduskoormust.

6.2.2.3. Mõju välissuhetele

Sihtrühm:

EUAA, UNHCR, EL-i liikmesriigid.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritav muudatus on välissuhtlusele positiivse mõjuga. Kui inimene taotleb rahvusvahelist kaitset esimesena EL-i liikmesriikidest Eestis, on Eesti vastutav liikmesriik. Kui taotleja lahkub mõnda teise liikmesriiki ja taotleb seal rahvusvahelist kaitset, võtab vastav liikmesriik Eestiga ühendust, et taotleja jõuaks vastutavasse liikmesriiki.

Taotlejate kohustus viibida majutuskoha maakonna territooriumil ja PPA taotleja asukoha kindlaksmääramise täienenud mehhanismid aitavad ennetada taotlejate omavolilist lahkumist kindlaksmääratud territooriumilt teistesse liikmesriikidesse, mis omakorda vähendab mõlema riigi ametnike töökoormust.

Ebasoovitava mõjuna võib tekkida Eestile mainekahju, kui liikumisvabaduse piiranguid või kinnipidamise alternatiive ei suudeta rakendada.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest Eestist teise riiki lahkunud rahvusvahelise kaitse taotlejaid on vähe.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, mille realiseerumist ennetab PPA ja SKA eelnõuga planeeritavate muudatuste süsteemne elluviimine.

6.2.2.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotlejad.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritava muudatusega täpsustuvad taotlejate jaoks reeglid, mida nad taotluse menetlemise ajal peavad järgima, nagu viibimine kindlas geograafilises piirkonnas ehk majutuskoha maakonna territooriumil, ning nad peavad arvestama loa- või teavituskohustusega sealt lahkumiseks. Muudatuse mõjul suureneb taotlejate teadlikkus nende õigustest ja kohustustest.

Ebasoovitava mõjuna võib majutuskoha maakonna territooriumil viibimise kohustus suurendada taotlejate sotsiaalset tõrjutust ja trotslikkust riigi vastu, sest nende liikumine ja seekaudu inimestega lävimine on kontrollitud. Põgenemise riski maandamise meetmena loodud kohustust mitte lahkuda etteteatamata või ilma loata kindlaksmääratud territooriumilt, võib käsitleda kui koostöö mittetegemist või ohuna inimese põgenemiseks, mille alusel võib kohus otsustada paigutada taotleja kinnipidamisele.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest muudatus mõjutab taotlejat igapäevaselt.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Võimalikku riski ennetab muudatusele vastavate majutustingimuste ja piirkonna tagamine, mis võimaldab kõikide õiguste, erivajaduse ja menetlustagatise kaitse ning juurdepääsu vajalikele avalikele taristutele ega mõjuta taotlejate võõrandamatut õigust eraelu puutumatusele. Riski teket aitab maandada taotleja ligipääs tasuta õigusabile, mille kaudu on võimalus tutvuda oma õiguste ja kohustuste ning sätestatud meetmetega täpsemalt.

6.2.2.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.2.3. Kinnipidamise alternatiivid

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad liikumisvabaduse piirangute ja kinnipidamise alternatiivide rakendamisest.

6.2.3.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA vastava valdkonna ametnikud ja kohtud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Kinnipidamine on taotleja õigusi tugevalt riivav meede, millel on riigile väga suured kulud. Kinnipidamist peab kasutama viimase abinõuna pärast individuaalset hindamist ning kehtestatud on kaitsemeetmeid juhul, kui taotleja füüsiline või vaimne tervis oleks kinnipidamise tõttu tõsisel ohul. Vastuvõtu erivajadusega taotlejaid ei saa kinni pidada, kui nende kinnipidamine ohustaks tõsiselt nende füüsilist ja vaimset tervist. Liikmesriigid peavad tagama, et riigisisese õigusega on ette nähtud reeglid, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või kohustus elada kindlaksmääratud kohas.

Eelnõus planeeritud kinnipidamise alternatiivide kohaldamisel peab PPA muu hulgas lähtuma EUAA kinnipidamise alternatiivide juhismaterjalist¹³⁶.

Vajalike muudatuste rakendamiseks peab PPA muutma senist töökorraldust, suurendama töötajate teadlikkust muudatustest ning looma juhendmaterjale, mis toetavad uute ja muudetud tavade edukat rakendamist.

Planeeritud muudatuse **ebasoovitav mõju** on välismaalase põgenemine meetmete rakendamisest hoolimata. Põgenemisel või selle ohu ilmnemisel tekib PPA-le, ennekõike migratsiooniärevale ja kinnipidamisega tegelevatele ametnikele, suurem töökoormus inimese ülesotsimise ja kinnipidamise rakendamise tõttu. Kinnipidamine on kõige ressursimahukam rändehaldusmeede. PPA kinnipidamiskeskuse täituvus on hinnanguliselt aasta lõikes iga päev ca 20 inimest, kuid see hinnanguline arv hõlmab nii väljasaadetavad kui rahuvahelise kaitse taotlejad.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Riski maandamist toetab PPA töötajate ja kohtute teadlikkuse suurendamine koolituste ja juhendmaterjalidega.

6.2.3.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA, KAPO.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritud kinnipidamise alternatiivide täiendamise muudatus vabastab kinnipidamisasutuste ressursse, võimaldades kasutada neid teiste julgeoleku ja siseturvalisuse ülesannete jaoks.

¹³⁶ EUAA 2024. [Guidelines on Alternatives to Detention](#).

Ebasoovitava mõjuna suurendab muudatus kinnipidamise alternatiividega seotud ametnike, sealhulgas migratsiooniärevaleve töökoormust ja tekitab vajaduse muuta tööprotsesse, et kinnipidamise alternatiivide puhul taotlejad ei lahkuks omavoliliselt piirkonnast, kus nad peavad viibima.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski ennetamiseks on vaja suurendada PPA ja KAPO töötajate teadlikkust muudatustest ning töötada välja protsessid, kuidas kinnipidamise alternatiivide puhul ennetada määratud piirkonnast omavolilist lahkumist, ja vajaduse korral täiendada protsesse, et inimene võimalikult kiiresti üles otsida.

6.2.3.3. Muudatuste mõju välissuhetele

Sihtrühm: EL-i liikmesriigid, EK, EUAA, UNHCR, Euroopa Inimõiguste Kohus, Euroopa Kohus.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritud muudatused täiendavad seniseid kinnipidamise alternatiive.

Ebasoovitav mõju on deposiidi määramisest hoolimata välismaalaste põgenemine teistesse liikmesriikidesse, suurendades nende töökoormust, ja EUAA juhise ebapiisav rakendamine praktikas. Vastutava liikmesriigi määramine suurendab teiste liikmesriikide halduskoormust, mis kahjustab Eesti mainet usaldusväärse partnerina. Mõlema ebasoovitava mõju tulemusena võib Eestile kaasneda EUAA seirevisiit kontrollimaks Eesti praktikaid, millega lisandub suur halduskoormus kõikidele osapooltele.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Kinnipidamist ja selle alternatiive kohaldatakse väiksele osale rahvusvahelise kaitse taotlejatest.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumise ennetamiseks peab PPA rakendama deposiidi määramist süsteemselt, lähtuma EUAA kinnipidamise alternatiivide juhendist, muutma vastavalt seniseid praktikaid ja koolitama personali.

6.2.3.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: kinnipeetud rahvusvahelise kaitse taotlejad või Eestis seadusliku aluseta viibivad välismaalased.

Välismaalaste sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määratleda, kuid viimase PPA kümne aasta statistika alusel võib järeldada ja prognoosida, et kinnipidamiskeskuses pikemalt kui 48 tundi viibib ühe aasta lõikes vähem kui 100 välismaalast, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse ja kelle rahvusvahelise kaitse menetlus lõppes keelduva otsusega ning kes kuuluvad väljasaatmisele.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritud muudatusena täiendatakse kinnipidamise alternatiive. Alternatiivide täiendamine on kinnipidamisele suunatud taotlejatele positiivse mõjuga, sest kinnipidamine on inimese jaoks suure mõjuga meede. Alternatiivid pakuvad viise, mis piiravad liikumisvabadust

ja sotsiaalsed suhtlused vähem kui kinnipidamine. Kuna PPA peab deposiidi määramise praktika välja töötama, võib selle sissetöötamise ajal tekkida segadust ja teadmatust.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Taotlejale, kellele kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, ei ole muudatus olulise, igapäevase mõjuga.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumist maandab taotleja teadlikkuse suurendamine alternatiividest, õigustest ja kohustustest.

6.2.3.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.2.4. Kavandatavad muudatused seoses välismaalaste kinnipidamisega

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatusest võimaldada esmakordne välismaalase kinnipidamine kohtu loal kuni neljaks kuuks ja kohtu loal kinnipidamise katkematus sõltuvalt riigis viibimise õigusest, mitte õiguslikust staatusest.

6.2.4.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA ja kohtud. Muudatused puudutavad PPA migratsiooniärevaleve ametnikke ning kinnipidamistootlusi lahendavaid halduskohtu kohtunikke ja muud personali.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõu kohaselt on võimalik kinnipidamise jätkumine VRKS-i või VSS-i alusel antud kohtu loa alusel sõltumata välismaalase õiguslikust staatusest kahel juhul. Kinnipidamise ajal muutub isiku õiguslik staatus järgnevalt:

- 1) väljasaadetav → rahvusvahelise kaitse taotleja, kellel ei ole õigust riigis viibida (kinnipidamine jätkub VSS-i alusel antud loas määratud tähtajani);
- 2) rahvusvahelise kaitse taotleja → väljasaadetav (kinnipidamine jätkub VRKS-i alusel antud loas määratud tähtajani).

Täiendavalt antakse halduskohtule võimalus otsustada välismaalase esmane kinnipidamine kuni neljaks kuuks. Kehtivas seaduses võib halduskohus loa anda kuni kaheks kuuks. Muudatuse eesmärk on vähendada haldusorgani ja kohtute töökoormust. Haldusorganil on igal juhul kohustus välismaalane viivitamata vabastada, kui langeb ära kinnipidamise alus. Samuti ei ole haldusorgan kohustatud taotlema kinnipidamist neljaks kuuks, kui on ettenähtav, et vajalikud toimingud lõpetatakse varem. Tegu on maksimaalse tähtajaga ja ka halduskohus ei ole haldusorgani taotluses märgitud kinnipidamise tähtajaga seotud ning võib anda kinnipidamiseks lühema aja.

Riik peab ennetama omavolilist või õigustamatut vabaduse võtmist ning muudatused ei loo sellist olukorda. Muudatuste tulemusena kaotatakse võimalus, kus välismaalasel on võimalik ise otsustada, millal PPA ja kohus peavad tema kinnipidamise lubatavuse üle otsustama. Kehtiva õiguse kohaselt on välismaalasel võimalus esitada lõputult rahvusvahelise kaitse taotlusi, millega kaasneb õigus riigis viibida, ning seega saab ta takistada enda väljasaatmist.

Muudatustega leeveneb PPA ja kohtute töökoormus ning PPA saab tulemuslikult läbi viia väljasaatmismenetlusi vastavalt seadusega pandud kohustustele. Kohtute töökoormuse puhul peab arvestama, et kui kohtult taotletakse luba isikult vabaduse võtmiseks, tuleb asja arutada

kohtuistungil ning sihtrühma eripära arvestades kaasatakse asja arutamisse ka tõlk. Sõltuvalt sihtrühma suurusest ühes aastas vabaneb halduskohtul ilmselt väike, kuid arvestatav hulk päevi, mida saab suunata muude haldusasjade lahendamisse.

Eeltoodust lähtudes on mõju ulatus ja ebasoovitava mõju risk väike, kuid mõju avaldumise sagedust ei ole võimalik prognoosida.

6.2.4.2. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotlejad või seadusliku aluseta viibivad välismaalased¹³⁷.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Muudatuse sihtrühma, mille järgi ei tule kinnipidamist VRKS-i või VSS-i alusel ümber vormistada, kuulub välismaalane, kelle osas on PPA ja kohus juba tuvastanud, et:

- 1) välismaalasel ei ole õigust Eestis elada ega viibida;
- 2) esineb kinnipidamise alus ja leebemate järelevalvemeetmete kohaldamine ei ole võimalik.

Muudatuse sihtrühma eristab muudest rahvusvahelise kaitse taotlejatest asjaolu, et nende rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes on tehtud lõplik otsus ja välismaalasel ei ole õigust riigis viibida. Välismaalasi koheldakse võrdselt, lähtudes nende õigusest Eestis viibida, mitte sellest, mitu rahvusvahelise kaitse taotlust nad on esitanud.

Muudatuse sihtrühma, mille puhul võib kohus anda loa välismaalase esmaseks kinnipidamiseks kuni neljaks kuuks, kuuluvad kõik rahvusvahelise kaitse taotlejad või seadusliku aluseta viibivad välismaalased, kelle kinnipidamine on proportsionaalne ja kelle puhul esineb kinnipidamise alus. Võimalus otsustada kinnipidamine pikemaks tähtajaks võimaldab kohelda kõiki sihtrühma kuuluvaid välismaalasi ühestel alustel ning seega ei avalda regulatsioon eraldiseisvat sotsiaalset mõju. Negatiivset sotsiaalset mõju välismaalasele omab tema kinnipidamine, kuid käesoleva eelnõuga ei tehta kinnipidamise alustes ja põhimõtetes ühtegi olulist muudatust.

Eeltoodust lähtudes on mõju ulatus ja ebasoovitava mõju risk väike, kuid mõju avaldumise sagedust ei ole võimalik prognoosida.

6.2.4.3. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatustel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.2.5. Õigusabi ja esindamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusest pakkuda taotlejatele tasuta õigusabi rahvusvahelise kaitse taotlemise menetluse ajal lisaks praegusele õigusabile kohtumenetluse ajal.

6.2.5.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

¹³⁷ Välismaalaste sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määratleda, kuid viimase kümne aasta statistika alusel võib järeldada ja prognoosida, et kinnipidamiskeskuses pikemalt kui 48 tundi viibib ühe aasta lõikes alla 100 välismaalase, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse või kelle rahvusvahelise kaitse menetlus lõppes keelduva otsusega ning kes kuuluvad väljasaatmisele.

Sihtrühm: PPA, kohtud, advokatuur.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritud muudatustega tekib riigil kohustus pakkuda taotlejatele tasuta õigusabi ja esindamist haldusmenetluse, see tähendab rahvusvahelise kaitse menetluse ajal ning säilib õigusabi pakkumine kohtumenetluse ajal. Õigusabi ja esindamine haldusmenetluse ajal hõlmab õiguste ja kohustuste tutvustamist, abistamist taotluse esitamisel ja intervjuu ajal, taotleja asemel dokumentide ja materjalide vastuvõtmist, kohtukaebuse koostamist ja õigusabi ning esindamist kohtumenetluse ajal. Nimetatud õigusabi ning esindamine kohaldub kõikides rahvusvahelise kaitsega seotud menetlusliikides, sealhulgas näiteks rahvusvahelise kaitse ära võtmise menetluse, kuid eriti olulisena kohustusliku piirimenetluse ajal, kui taotlejale ei ole antud luba Eestisse siseneda. Samuti on oluline, et juhul kui PPA otsustab teha taotluse vastuvõtmise kolm etappi ühe toiminguna, siis peab õigusabi olema korraldatud juba taotluse registreerimise ajal. Muudatuste tõttu ei kohaldata rahvusvahelise kaitse taotlejate õigusabile riigi õigusabi süsteemi ning PPA-l on vajalik arendada ja rakendada uus võimekus, milleks on tasuta õigusabi pakkumine EL rahastu toel.

2022.–2025. aasta PPA statistika näitab, et ligikaudu pooled rahvusvahelise kaitse taotlused, mille suhtes on tehtud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduv otsus, vaidlustatakse kohtus.

Tabel 11. Vaidlustatud rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud otsused (allikas: PPA)

Aasta	Rahvusvahelise kaitse taotlused	Keelduvad otsused	Vaidlustatud otsused ¹³⁸
2022	2940	92	53
2023	3980	144	50
2024	1328	114	44
2025	434	29 ¹³⁹	14

Justiits- ja Digiministeeriumi ettepaneku kohaselt ei pakuta riigi õigusabi haldusmenetluse ajal rahvusvahelise kaitse taotlejatest välismaalasele. Tasuta õigusteenuse pakkumise kohustuse täitmiseks on loodud uus, riigi õigusabi süsteemi osaliselt dubleeriv õigusteenuse regulatsioon, mille kohaselt antakse esimest korda Siseministeeriumi haldusalas olevale PPA-le ülesanne korraldada õigusteenust. Nimelt pannakse PPA-le esimest korda kohustus korraldada rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele ning määruse (EL) 2024/1351 (rändehalduse kohta) alusel teise riiki üleantavatele välismaalastele õigusabi ja esindamist. Selleks pannakse PPA-le kohustus sõlmida füüsilise või juriidilise isikuga sõlmitud õigusteenuse pakkumise leping. Planeeritud muudatuse täitmiseks on vajalik luua uus PPA võimekus. PPA peab ette valmistama hanke, millega leida sobiv koostööpartner, ja tagama taotlejatele tasuta objektiivse ja kvaliteetse õigusteenuse.

Planeeritud muudatuse järgi hakkab PPA menetluse kiirendamiseks ja ressursside kokkuhoiu saavutamiseks korraldama õigusabi ja esindamist haldusmenetluse ajal ja kohtumenetluse ajal sellisel viisil, et välismaalast esindab erinevates menetluse astmetes ja kohtus sama esindaja. Muudatuse mõjuks on taotleja ja tema esindaja usaldusliku sideme toetamine enne kohtumenetluse algust, sest esindaja ja taotleja on omavahel menetlustoimingutega seoses enne kohtumenetluse algust korduvalt kohtunud. Lisaks lihtsustab ja lühendab muudatus rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse vaidlustamist, kuna esindaja tunneb juhtumi

¹³⁸ Edasikaevatud rahvusvahelise kaitse otsused ei pruugi käia sama aasta RVK ja AJK kohta.

¹³⁹ 01.06.2025. aasta seisuga.

asjaolusid põhjalikult ja aeganõudev juhtumiga tutvumine enne kaebuse esitamist jääb ära, mis võib kiirendada kohtumenetlust ja seekaudu vähendada sellele kuluvaid ressursse (nt kohtupersonali kulu) riigieelarves. Õigusteenuse pakkumise võimekuse esmakordse loomine PPA-sse suurendab oluliselt PPA töökoormust, koolitusvajadust ja võimaliku asutuse töö ümberstruktureerimise vajadust.

Planeeritava muudatuse rakendamiseks saab määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 16 lõike 4 kohaselt kasutada EL-i fondide rahalist tuge, mistõttu õigusteenuse pakkumise mahu laienemisega kohtumenetlusest haldusmenetlusele ei suurene koormust riigieelarvele.

Muudatusega tekib vajadus rahvusvahelise kaitse valdkonnaga kursis olevate õigusteenuse pakkujate järele ning suureneb vajadus rahvusvahelise kaitse valdkonna koolitusteks. Uus õigusteenuse pakkumise süsteem aitab parandada taotluste, haldusmenetluse, kohtumenetluseks ettevalmistamise ja kohtukaebuse kvaliteeti, sest PPA sõlmib lepingu juriidilise või füüsilise isikuga, kellel on koostöö raames võimalik spetsialiseeruda rahvusvahelise kaitse valdkonna õigusabi pakkumisele, osutades õigusteenust kõigile taotlejatele ja kõigis rahvusvahelise kaitsega seotud küsimustes.

Muudatusega väheneb advokatuuri töökoormus, sest riikliku õigusabi asemel peab PPA hankega tagama taotlejatele püsiva ja kvaliteetse õigusteenuse. Kui PPA koostööpartneril ei ole piisavat kvalifikatsiooni esindada inimest riigikohtus, siis kohaldub riigi õigusabi.

Ebasoovitav mõju on, et kui riigil pole võimalik tasuta õigusabi pakkumise kohustust ajutiselt täita, näiteks hanke ebaõnnestumise tõttu, siis ei pakuta taotlejale kogu menetluse vältel tasuta õigusabi ja esindamist, mille tulemusel võib taotlejate menetluses osalemise kvaliteet ja inimõiguste kaitse väheneda ning Eesti ei täida EL õiguse norme, mis omakorda võib tuua kaasa EL õiguse rikkumismenetluse. Kui välismaalastest õigusabi vajajaid on ootamatu sisserände tõttu palju, võib planeeritud õigusteenuse ressurss ootamatult ammenduda. PPA hakkab õigusabi teenust rahvusvahelise kaitse taotlejatele hankima esimest korda, mistõttu võib ebasoovitava mõjuna esineda hanke läbiviimisel ettenägematusi, mistõttu ei pruugi PPA ning tema lepingupartner olla võimelised planeeritud muudatust tähtaegselt rakendada.

Mõju avaldumise sagedus PPA-le on suur, sest PPA hakkab muudatuste tagajärgedega kokku puutuma reeglipäraselt ja tihti. Kohtute ja advokatuuri jaoks on mõju keskmine, sest muudatus mõjutab sihtrühmi korrapäraselt, aga mitte iga päev.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Õigusabi pakkumise võimekuse haldusmenetlusele suurendamise ressursi tagamiseks on riik taotlenud EK rahvusvahelise kaitse ja rändealduse õigustiku reformi erimeetme rahastust eelarvevahendeid, et tasuta PPA korraldatava taotlejatele tasuta õigusabi pakkumisega seotud kulud ning koolitada õigusabi pakkujaid, kohtuid ja advokatuuri. Eelarvevahendite ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7. Kuigi õigusabi teenuse pakkumine ja selle hankimine on PPA-le uus tegevus, on hanke korraldamise ebaõnnestumise kaasnemise risk väike, sest PPA-l on põhjalik hangete korraldamise kogemus ja võimalus kasutada JDM-i ekspertteadmisi ning tuge tutvumiseks nende õigusabi teenuse korraldamise pikaajase praktikaga.

6.2.5.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritud muudatuste mõju on riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivne. Õigusabi ja esindamise kättesaadavamaks muutumisega suureneb taotlejate teadlikkus nende õigustest ja kohustustest ning suurema tõenäosusega käitutakse õiguskuulekalt.

Muudatuste ebasoovitav mõju on suurem rahvusvahelise kaitse süsteemi ärakasutamine kasvanud teadlikkuse tõttu.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest sihtrühm puutub planeeritud muudatustega kokku ebaregulaarselt.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski maandamist aitab ennetada PPA ja KAPO töötajate teadlikkuse suurendamine võimalikest ohtudest.

6.2.5.3. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotlejad.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritavad muudatused suurendavad taotlejate teadlikkust haldus- ja kohtumenetlusest ning taotleja õigustest ja kohustustest; õigusabi muutub ligipääsetavaks, sest selle taotluse esitamise mehhanism muutub lihtsamaks. Taotlemiseks on vaja teha märke rahvusvahelise kaitse taotlusele. Planeeritavatel muudatustel on taotlejatele positiivne mõju, sest muudatused suurendavad taotlejate ligipääsu õigusabile nii rahaliselt kui ka eri menetlustes, samuti teadlikkust menetlustest ning taotleja õigustest ja kohustustest. Taotleja teadlikkus rahvusvahelise kaitse menetluse protsessist, oma õigustest ja kohustustest kasvab, sest taotleja on kursis menetlusprotsessidega ja saab menetlusele võimalikult hästi kaasa aidata. Teovõimetutele taotlejatele on tagatud esindaja.

Ebasoovitava mõjuna võivad muudatused kaasa tuua õigusabisüsteemi kuritarvitamise ohu, sest teadlikkus rahvusvahelise kaitse süsteemist võib suurendada süsteemi pahatahtlikku ekspluateerimist kaitsetaktikana.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest muudatused mõjutavad sihtrühmi reeglipäraselt. Teovõimetute taotlejate puhul on mõju avaldumine pigem harv, kuna praegune statistika näitab, et selliseid taotlejaid Eestisse üldjuhul ei saabu, välja arvatud üksikjuhtumid.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski saab maandada taotleja, kohtute ja advokatuuri teadlikkuse suurendamisega õigusabi eesmärgist ning taotleja õigustest ja kohustustest.

6.2.5.4. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju riigi välissuhetele, majandusele, regionaalarengule ega elu- ja looduskeskkonnale.

6.2.6. Keelduva otsuse uus edasikaebamise kord

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatusest kasutada nn. hüppelist kassatsiooni ehk esitada kaebus pärast asja lahendamist halduskohtus otse Riigikohtule.

6.2.6.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: halduskohtud ja riigikohus, PPA.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritud muudatustega ei saa rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes on saanud keelduva lõpliku otsuse halduskohtus, esitada edasikaebust Ringkonnakohtule, vaid peavad seda tegema otse Riigikohtule. Hüppelise kassatsiooni eesmärk on vähendada kohtute töökoormust ja keelduva lõpliku otsuse saanud taotlejate ülalpidamisega seotud kulusid. Muudatuste mõjul väheneb kohtute töökoormus, sest enam ei saa edasikaebust Ringkonnakohtule, vaid seda peab sarnaselt väärtemenetluse seadustikus (VTMS) sätestatuga tegema otse Riigikohtule. Hüppelise kassatsiooni rakendamine vähendab Ringkonnakohtuga seotud riigieelarvelisi kulusid (kohtupersonal, -ruumid). Hüppeline kassatsioon kahandab PPA kohtumenetluses osalemiseks vajalikke ressursse.

Pärast keelduva otsuse edasikaebamist sõltub taotleja Eestisse jäämine halduskohtu otsusest. Kui halduskohus ei otsusta kaebaja kasuks, peab taotleja Eestist lahkuma. Taotleja edasikaebeõigus püsib ka välismaal olles. Kui taotleja esitab halduskohtule koos kaebusega soovi viibida kaebuse menetlemise ajal Eestis, mille kohus heaks kiidab, võib taotleja viibida ka edasise kohtumenetluse ajal Eestis. Teise kohtuastme vahelejätamisega väheneb koormus vastuvõtusüsteemile nende taotlejate võrra, kellel on luba Eestisse jääda kohtumenetluse ajal, sest kohtumenetlus on senisest lühem. Hüppelise kassatsiooni korral viibivad taotlejad vähem aega vastuvõtukeskuses, mille kaudu kahanevad taotleja materiaalsed vastuvõtutingimuste osutamisega seotud kulud, mida kaetakse riigieelarvest ja välisvahenditest. Kui tegemist on alaealisega, siis vähenevad ka hariduse ja lastehoiuga seotud kulud.

Planeeritud muudatustega hakkab taotlejatele haldus- ja kohtumenetluse ajal õigusteenust pakkuma PPA lepinguline partner ja Riigikohtu menetluse ajal jätkub vajaduse korral riigi õigusabi. Õigusteenuse pakkumist rahvusvahelise kaitse ja kohtumenetluse ajal rahastatakse AMIF-ist. Hüppelise kassatsiooni rakendamisega vähenevad vastuvõtuga seotud kulud, PPA menetluskulud ja PPA lepingupartneri teenuse katmise kulud. Seeläbi kahanevad ka välisvahenditest kasutatavad kulud, mida ülejäägi korral ja välisvahendite kasutamise rakendamiskava muutmise heakskiitmisel saab kasutada muudeks abikõlblikeks kuludeks.

Ebasoovitav mõju puudub.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest muutub keelduva otsuse edasikaebamise senine kord, aga muudatuste mõju ei ole igapäevane, vaid regulaarne.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski ei ole.

6.2.6.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritud muudatuste mõju on riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivne. Hüpleva kassatsiooni kaudu jõutakse lõpliku lahenduseni kiiremini kui varasema praktikaga, mistõttu keelduva otsuse saanud inimesed lahkuvad Eesti territooriumilt varem. Viibimisaja lühenemisega väheneb PPA ja KAPO töökoormus seoses rahvusvahelist kaitset mitte vajavate

välismaalaste võimaliku seadust rikkuva tegevuse ennetamise ja tagajärgedega tegelemisega, mistõttu on hüppeline kassatsioon Eesti julgeoleku ja avaliku korra tagamisel positiivse mõjuga.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest sihtrühm puutub planeeritud muudatustega kokku ebaregulaarselt.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski maandamist aitab ennetada PPA ja KAPO töötajate teadlikkuse suurendamine võimalikest ohtudest.

6.2.6.3. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritavatel muudatustel on taotlejale positiivne mõju. Hüppelise kassatsiooniga jõutakse asja lõpliku lahenduseni kiiremini kui varasema süsteemiga, mistõttu saab taotleja otsusest kiiremini teada. Kui taotleja otsustab ise palgata esindaja, vähenevad planeeritud muudatuste tõttu taotleja esindusega seotud kulud ühe kohtuastme võrra.

Ebasoovitav mõju

HKMS § 32 lõike 2 alusel saab Riigikohtus olla volitatud esindajaks advokaat. Kui taotleja on ise palganud esindaja, kes ei ole advokaat, seisneb hüppelise kassatsiooni ebasoovitav mõju pärast halduskohtu otsuse edasikaebamist vajaduses palgata advokaat. Sobiva esindaja otsimine võib taotlejale tuua ajakulu ja suurendada rahalisi väljaminekuid.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest taotlejate jaoks ei toimu erilisi muutusi võrreldes senise süsteemiga.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike.

6.2.6.4. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju riigi välissuhetele, majandusele, regionaalarengule ega elu- ja looduskeskkonnale.

6.2.7. Vastuvõtutingimused

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis on seotud Eesti valitud vastuvõtu korraldamise viisiga kohustusliku piirimenetluse ajal ning Euroopa ühise rahvusvahelise kaitse süsteemi õigusaktide alusel kohustusena sätestatud materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise ja tühistamise rakendamisega, samuti saatjata alaealiste ja täiskasvanutest teovõimetute välismaalaste esindamise tagamisega.

6.2.7.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: PPA ja SKA ametnikud, kes tegutsevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga planeeritavate muudatustega korraldab sisenemise loata välismaalaste vastuvõttu piirimenetluse ajal PPA ning sisenemise loaga rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõttu korraldab jätkuvalt SKA. Selline ülesannete jaotus tuleneb kohustusest, et ilma sisenemise loata välismaalaste puhul tuleb liikmesriigil tagada, et need inimesed ei saaks ebaseaduslikult Schengeni alal edasi liikuda ja nad oleks võimalik peale kiiret piirimenetlust tagasi saata. Piirimenetluse maksimaalseks tähtjaks koos kaitse andmisest keeldumise kohtuliku kontrolliga on 12 nädalat ehk 3 kuud. PPA-l on võimalus ise määrata, kus on piirimenetluse kohad, ning seetõttu on otstarbekas, et sealsamas korraldatakse ka piirimenetluse subjektide vastuvõtt, st majutus ja sellega kaasnevad teenused. Praegu piirimenetlust ei korraldata ja PPA sellega seonduvat vastuvõttu ei korralda. Seetõttu toob muudatus kaasa uute tööprotsesside juurutamise ja püsiva täiendava töökoormuse. Positiivseks mõjuks on PPA töökorralduses paindlikkuse suurendamine, mis tõhustab piirimenetlust, sest PPA saab menetlus- ja majutuskohata valida vastavalt piirimenetluse subjektide profiilidele, vajaliku ettevalmistusega ametnike paiknemisele ja edasiliikumise tõkestamise võimalustele.

Samuti kehtestatakse eelnõuga PPA-le volitus kooskõlastatult SKA-ga piirata või tühistada rahvusvahelise kaitse taotlejate materiaalseid vastuvõtutingimusi. Näiteks kui taotleja on üleandmisotsuse kohaselt kohustatud viibima vastutavas liikmesriigis, mis ei ole Eesti, siis tuleb materiaalsed vastuvõtutingimused tühistada. Juhul kui inimene lahkub talle määratud elukohast või piirkonnast või paneb toime majutuskoha sisekorra raske rikkumise, siis saab vastuvõtutingimusi vähendada. Nimetatud otsuseid tehes tuleb muu hulgas arvestada taotleja menetluslikku eritagatist ja vastuvõtu erivajadust.

Mõlemad muudatused toovad asutustele kaasa suurema vajaduse ja võimaluse teha senisest veelgi tihedamat koostööd. Muu hulgas selleks, et hinnata taotlejate individuaalset olukorda kõikehõlmavalt ning langetada vastuvõtu korraldamise kohta õiguspäraseid ja vajaduspõhiseid otsuseid. Samuti eeldab tihedamat koostööd vastuvõttu puudutavate otsuste rakendamine ja järelevalve.

Vastuvõtu vähendamisel tuleb arvestada, et see on võimalik kuni vältimatu sotsiaalabiga ühtlustatud tasemeni (majutus, toit ja vajaduse korral riideabi peavad olema alati tagatud) ning vähendada ega tühistada ei saa tervishoiuteenuseid. Koormus vastuvõtusüsteemile kahaneb, kuid samas kasvab risk, et inimesed jäävad ilma abita või panevad selle tõttu toime süütegusid. See võib suurendada migratsiooni järelevalvega seotud töökoormust.

Muudatuste loomine kasvatab lühikeses perspektiivis töökoormust, sest vajalik on uute tööprotsesside juurutamine, juhiste koostamine ja ametnike koolitamine ning pikas perspektiivis kindlasti ka andmekogude arendamine, et tagada andmete turvaline töötlemine andmekogust andmekogu meetodil.

Saatjata alaealistele ja täiskasvanutest teovõimetutele välismaalastele tuleb tagada esindatus. See ühtlustatakse eelnõus perekonnaseaduses sätestatud eestkostega, mistõttu on esindajaks elukohajärgne KOV-i töötaja, kes täidab eestkostja rolli. Sellistel juhtudel tohib üks füüsiline isik korraga esindada kuni 30 saatjata alaealist taotlejat. Ka sellisel juhul on taotlejal õigus kasutada tasuta õigusabi.

Tabel 12. Rahvusvahelist kaitset taotlenud saatjata alaealine (allikas: PPA)

Aasta	Saatjata alaealiste arv
2022	2
2023	2
2024	0
2025	1 ¹⁴⁰

Rändesurve puhul luuakse esindaja rolli täitmisel erisused, kus ressursside ammendumisest tekkinud vajaduse korral saab SKA KOV-e toetada. KOV-id esindavad saatjata rändetaustaga lapsi eestkostja rollis ka praegu. Juhul kui ühte KOV-i asub palju saatjata alaealisi, siis on võimalik, et SKA pakub neile täiendavat tuge ja võib selle rolli ajutiselt ise võtta. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võib üks esindaja esindada kuni 50 saatjata alaealist. SKA saab toetada KOV-e ka koolituste kaudu. SKA-l ei ole laste esindamise funktsiooni ja vastava võimekuse loomine vajab lisaressurssi, mida on osaliselt taotletud ka AMIF-i erimeetmest. Võime säilitamine võib vajada riigieelarvelisi lisakulusid, juhul kui välisvahendid seda jätkusuutlikult ei taga. Hinnanguline SKA püsikulu on 110 000 eurot aastas, mis tagab tavaolukorras KOV-ide nõustamise ja suunamise saatjata alaealise esindamisel ning rändetaustaga laste heaolu tagamisel vastuvõtusüsteemi kontekstis. Samuti tagab see SKA-le võime loomise ja säilitamise, et ise vajaduse korral reageerida hädaolukorra ajal. Oluline on arvestada, et kriisiajal ei saa asutus hakata võimet looma, vaid peab seda tagama.

KOV-idele otsesed mõjud puuduvad, sest vajaduspõhised sotsiaalteenused laienevad kaitse saanutele samadel alustel mis teistele elanikele ning selles ja esindamise valdkonnas muudatusi ei tehta. Kaudsed mõjud võivad kaasneda olenevalt sellest, kuhu PPA otsustab rajada piirimenetluse kohad, kus piirimenetluse subjekte ka majutatakse ja sellega seotud teenuseid pakutakse. Samuti sõltub mõju piirimenetluse kestusest. Juhul kui piirimenetluse subjektide hulgas on kooliealisi lapsi ja menetlus kestab kauem kui kaks kuud, siis tuleb neile korraldada koolikohustuse täitmise võimalused.

Muudatusel on kokkuvõtlikult positiivne mõju, sest tiheneb ametite koostöö ning taotlejate jaoks luuakse meetmed, mis suunavad neid koostööle ametiasutustega. Kui koostöö on tihedam, siis on menetlused lühemad ja taotlejate ülalpidamiskulud väiksemad. Muudatuse tulemusel on võimalik ennetada väljaspool majutuskeskust viibivate taotlejate võimalikku sotsiaal-majandusliku olukorra halvenemist ja riskikäitumist.

Planeeritavate muudatuste **ebasoovitav mõju** seisneb selles, et piiratud või tühistatud vastuvõtutingimustega taotlejate seaduserikkumised suurenevad. Planeeritavate muudatuste ebasoovitav mõju võib avalduda ajal, mil vastuvõtutingimusi ei anta ja puudub õigus töötada. Muudatustega võib kaasneda teatud halduskoormus eri osapooltele, kuna tingimuste vähendamine eeldab otsuse vormistamist ning tagab taotlejale õiguse otsust vaidlustada.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumist aitab maandada parem ligipääs tasuta õigusabile, kus tutvustatakse taotleja õiguseid ja kohustusi, muu hulgas majutuskohdade viibimise osas.

¹⁴⁰ 01.06.2025. aasta seisuga.

6.2.7.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritavad muudatused on Eesti riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivse mõjuga. Reeglite rikkumise tagajärjel võimalik materiaalsete vastuvõtutingimuste õiguse kitsendamine või tühistamine võib motiveerida taotlejaid täitma oma kohustusi võimalikult täpselt, sealhulgas suunata inimest õiguskuulekale käitumisele. PPA võimalus ise valida piirimenetluse kohti ja korraldada seal vastuvõttu aitab tagada, et ilma sisenemise loata välismaalased ei jätkaks ebaseaduslikku edasiliikumist, ning kiirendab menetlust. Mida kiirem on menetlus ja mida kiiremini saadetakse kaitset mittevajav välismaalane tagasi ning mida paremad on meetmed ebaseadusliku edasiliikumise tõkestamiseks, seda positiivsem on mõju Eesti julgeolekule ja avalikule korrale.

Planeeritavate muudatuste **ebasoovitav mõju** seisneb selles, et inimesed, kelle materiaalseid vastuvõtutingimusi on kitsendatud või tühistatud, panevad toime seaduserikkumisi ning seekaudu suurendavad KAPO ja PPA, sealhulgas migratsiooniärevusele töökoormust.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest taotlejatel on motivatsioon täita reegleid, et mitte saada kitsendatud või tühistatud vastuvõtutingimusi.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest taotlejatele tutvustatakse nende õiguseid ja kohustusi ning vastuvõtuga seotud reegleid.

6.2.7.3. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja, sealhulgas taotleja, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus on läbivaatamisel piirimenetluse raames ja kellele ei ole antud luba Eestisse siseneda.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritav muudatus loob võimaluse vähendada või lõpetada materiaalsete vastuvõtutingimuste pakkumine taotlejatele, kes ei täida majutuskohade reegleid. Muudatuse mõjul võivad taotlejad ilma jääda tavapärasest neile laienevast toetusest ning peavad ise tagama enda ülalpidamise. Samas jääb taotlejatele alles juurdepääs tervishoiuteenustele ning vältimatu sotsiaalabiga ühtlustatud abi (st vähemalt majutus, toit ja vajaduspõhised riided). Muudatus võib motiveerida taotlejat täitma majutuskoha reegleid.

Planeeritav muudatus, mis on seotud PPA uue volitusega korraldada piirimenetluse subjektide vastuvõttu, on taotlejatele positiivse mõjuga, sest menetlus on kiirem ning vastuvõtu korraldus on selgem ja läbipaistvam, sest taotleja peab suhtlema vähema hulga ametnikega. Samuti langeb ära vajadus inimesi menetluse eesmärgil teise asukohta transportida, mis vähendab sotsiaalset ärevust ja täiendavat kohanemisvajadust ning kiirendab taotluse kohta otsuse saamist.

Ebasoovitav mõju välismaalastele, sealhulgas lastele, kelle materiaalseid vastuvõtutingimusi on kitsendatud või tühistatud, seisneb selles, et nende olukorra määramatus suureneb, nende elukvaliteet ja (vaimne) tervis halveneb ning nad võivad toime panna seaduserikkumisi. Ebasoovitav mõju seoses PPA volitusega korraldada piirimenetluse ajal ka vastuvõttu puudub.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest piirimenetlusse suunatud rahvusvahelise kaitse taotlejate sihtrühm on prognoosi kohaselt väikesearvuline ning vastuvõtutingimuste vähendamist või tühistamist tuleb tõenäoliselt ette vähestel juhtudel, kuna sätestatud on kohustuste täitmata jätmise selged tagajärjed ja inimesed ei soovi nende saabumist.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski realiseerumist aitab maandada parem ligipääs tasuta õigusabile, kus muu hulgas tutvustatakse ja selgitatakse taotlejale täiendavalt õiguseid ja kohustusi, muu hulgas piirimenetlust, kohustust viibida vastutavas riigis ning teha ametiasutustega igakülgset koostööd.

6.3 Solidaarsusmehhanismi rakendamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustuslikus solidaarsusmehhanismis osalemise otsustamise protsessist ning valmisoleku loomisest selle protsessi raames teisi liikmesriike abistada ja ise abi vastu võtta. Muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnangus. Täpsem ülevaade jõustunud muudatustest on kirjeldatud seletuskirja punktis 2.2.2.7 ja seletuskirja lisa 1 punktis 1.

Tabel 13. Peamised muudatused (allikas: SIM)

Liikmesriikide vahelise solidaarse abistamise ja vastutuse tasakaalu loomine ning rändekriiside ennetamine	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist
Solidaarsus on vabatahtlik ja <i>ad hoc</i> alusel	Solidaarsus on kohustuslik ja püsiv
	Kehtestatud on solidaarsusmehhanism, mis hõlmab <ul style="list-style-type: none"> - kõrgetasemelist solidaarsusfoorumit; - tehnilise tasandi solidaarsusfoorumit; - EK solidaarsuskoordinaatori ametikohta; - EK ränderaportit ja ettepanekut Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsuse kohta; - Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsust solidaarsusreservi kohta; - panuste elluviimise korda
Seaduse rakendamise mõju	
Muutus	Komponent
Kohustuslik osalemine solidaarsusmehhanismis	Solidaarsusmehhanismis osalemise otsustamine
	Solidaarsusmehhanismis osalemiseks valmisoleku loomine

6.3.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: Vabariigi Valitsus, RK, Riigikogu, PPA ja KAPO ametnikud, kes tegutsevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga täiendatakse senist teiste liikmesriikide abistamise otsustamise protsessi ning luuakse uus protsess solidaarsusmehhanismi raames antava abi vastuvõtmise otsustamiseks. Eelnõuga säilitatakse praegune Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni roll ümberasustamise ja -paigutamise otsustajana. Lisaks laiendatakse otsustusõigust vastavalt EL-i solidaarsusmehhanismi regulatsioonile. Vabariigi Valitsusele antakse volitus peale välismaalaste vastuvõtmise otsustada ka selle üle, millist liiki panuseid Eesti solidaarsusmehhanismi käigus teeb ja kui suured need panused rahaliselt on. Kuna tegemist on

EL-i õiguse rakendamiseks, siis ei muudeta korda, mille kohaselt kinnitab Vabariigi Valitsuse otsuse Riigikogu EL-i asjade komisjon. Seega tuleb igal aastal otsustada, kas Eesti võtab solidaarsusmehhanismi kaudu vastu ümberpaigutatavaid rahvusvahelise kaitse taotlejaid või kaitse saajaid, panustab rahaliselt, pakub alternatiivset abi või kasutab nende solidaarsusmeetmete kombinatsiooni õiglase määra ulatuses. Inimeste vastuvõtmise korral tuleb otsustada nende piirarv.

Nimetatud muudatusel on otsene mõju seotud asutuste, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu töökoormusele, sest solidaarsusmehhanismi raames tuleb kirjeldatud otsuseid võtta vastu igal aastal regulaarselt. Seega kasvab töökoormus ja tõenäoliselt sagenevad poliitilised debadid abistamise valikute üle. Ajutine töökoormust suurendav mõju on PPA-le ja KAPO-le, sest tuleb luua uued EL-i õigusele vastavad tööprotsessid ning nende alusel töötajaid koolitada. Kui uued tööprotsessid on juurutatud, siis on uuenduste mõju vähenenud, sest rahvusvahelise kaitse menetlus toimub samadel alustel ja Eestis ilma muudatusteta. Mõnevõrra töökoormus väheneb juhul, kui otsustatakse vastu võtta rahvusvahelise kaitse saajaid, sest siis vormistatakse elamisluba automaatselt, see tähendab ilma täiendavate menetlustoiminguteta. KAPO töökoormus aga ajutiselt kasvab, s.t kord aastas, kui teise liikmesriigi saadetud andmete põhjal tuleb hinnata võimalikku julgeolekuohtu. Põhjendatud vajaduse korral on võimalik ohtu hinnata ka kohapeal toimuva intervjuu käigus, milleks aga on lühike, ühenädalane tähtaeg.

Eelnõuga antakse valdkonna eest vastutavale siseministrile solidaarsusmehhanismi raames volitus otsustada solidaarsusreservist abi taotlemise üle. Regulatsioon on vajalik ja käivitub olukorras, kui Eesti satub massilise sissetände olukorda ning vajab seetõttu solidaarsuspanuse vähendamist ja abi solidaarsusreservist. Sellega kasvab SIM-i töökoormus uute tööprotsesside loomisel. Samuti suureneb töökoormus seoses solidaarsusmehhanismis osalemisega, mille raames toimub rändealase teabe vahetamine ja osalemine nii kõrgetasemelise kui ka tehnilise taseme solidaarsusfoorumi töös.

Solidaarsusmehhanismi raames vastu võetavate inimestega seotud protsess olulist otsest mõju PPA-le ja SKA-le kaasa ei too, sest inimesed majutatakse tavapäraselt ning menetlus toimub samuti harilikus korras. Indikatiivsed kulud sisaldavad majutusteenuse kulusid ja KOV-i kolimise ühekordseid kulusid. Neid saab osaliselt katta EK toetusest iga inimese kohta, mis on 10 000 eurot.

Tabel 14. Solidaarsusmehhanismi raames saanud välismaalase vastuvõtu kulu prognoos (allikas: SKA)

	Eestisse saabub rahvusvahelise kaitse taotleja (keskuses viibimine u kümme kuud)	Eestisse saabub rahvusvahelise kaitse saaja (keskuses viibimine u neli kuud)
Stsenaarium 1: üksikvanem kahe alaealise lapsega	25 285 €	12 852 €
Stsenaarium 2: üksikisik	9811 €	5667 €
Stsenaarium 3: saatjata alaealine (aasta)	37 851 €	37 851 €

Lähtudes rändesurve all oleva riigi vajadusest ja Vabariigi Valitsuse otsusest, on ka mõju ulatus riigiasutustele erinev ning sõltub suuresti vajalikkust ja valitud toetusmeetmest. Näiteks kui rändesurve all oleval riigil on selline vajadus ja Vabariigi Valitsus otsustab maksta rahalist toetust kogu õiglase määra ulatuses, siis otsene mõju seotud ametiasutustele puudub. Kui aga rändesurve all olev liikmesriik vajab näiteks tõlke või rahvusvahelise kaitse menetlejaid ning

Vabariigi Valitsus otsustab seda liiki abi anda, siis kasvab PPA töökoormus, sest tööd tuleb ümber korraldada ja töötajaid ajutiselt teise liikmesriiki lähetada. Kui Vabariigi Valitsus otsustab kogu õiglase määra ulatuses või osaliselt võtta vastu kaitsevajadusega välismaalasi või rahvusvahelise kaitse taotlejaid, siis kasvab kord aastas ajutiselt PPA rahvusvahelise kaitse menetluse koormus ja elamisloa väljastamisega seotud kulu või tagasisaatmisega seotud kulu ja vastuvõtu kulu, mida enamjaolt katab EL-i toetus. Samuti kasvab KAPO üldine töökoormus Eestisse jäävate välismaalaste seire korraldamiseks.

Ebasoovitav mõju hõlmab vähest või puudulikku teadlikkust muudatusest, aga ka suutmatust muuta tööviise vastavalt määruses sätestatule.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riske aitavad maandada tulemuslik teavitust ja koolitustegevus.

6.3.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Alates 2019. aastast kuni praeguseni ei osale Eesti rahvusvahelise kaitse taotlejate või saajate ümberpaigutamise, -asustamise ega humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistik. Kui Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt panustab Eesti kohustuslikus solidaarsusmehhanismis õiglase määra täies ulatuses ümberpaigutamisega, siis on eeldatav mõju Eesti sisejulgeolekule pikaajaline ning selle ulatus sõltub peamiselt vastuvõetavate inimeste profiilist, sealhulgas teisest keele-, kultuuri-, usu- ja julgeolekukeskkonnast saabuvate inimeste kohanemisest, iseseisva toimetuleku oskustest ning õiguskuulekusest. Kui ümberpaigutatavad ei suuda Eestis üles ehitada õiguskuulekat elu, võivad nad olla ohuks Eesti avalikule korrale ja julgeolekule, mis vähendab Eesti elanike turvatunnet ning suurendab PPA ja KAPO ressursivajadust. Riske saab maandada eelnõuga kavandatava kohanemisprogrammiga, mis on rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele kohustuslik. Samuti saab riske maandada eelneva julgeolekuriski hindamisega ning EL-i õiguse asjakohase rakendamisega, mille alusel tehakse kõikidele ühtsel tasemel taustakontroll ja julgeolekuriskiga välismaalasi ümber ei paigutata.

Kui Vabariigi Valitsus otsustab kohustuslikus solidaarsusmehhanismis osaleda kogu õiglase määra ulatuses raha või alternatiivsete meetmetega ning juhul, kui Eestis tekib massiline sissetränn ja Eesti vajab solidaarsusmehhanismist abi, siis abistavad ka teised riigid Eestit rahaga ega nõustu Eestist välismaalasi vastu võtma. See tähendab, et kõik siia massiliselt saabunud välismaalased jäävad menetlemiseks Eestisse, mis omakorda suurendab riski, et nende hulgas on inimesi, kes kujutavad ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Eesti vastuvõtusüsteemide ülekoormatus on omakorda julgeolekuoht, sest puuduvad piisavad ressursid, et pikka aega kestva massilise sissetrände olukorras tegeleda tavapäraste tööülesannetega, sealhulgas avaliku korra kaitsmisel.

Samuti on oluline märkida, et juhul, kui ilmneb, et EL-i liikmesriikide hulgas on vaatamata kaheksa aasta vältel kestnud läbirääkimistele kokkulepitud õigusaktide rakendamises olulised lahknevused liikmesriikide vahel ning tahe täita solidaarsusmehhanismi toimimise eesmärki on ebaühtlane, toetab see Venemaa Föderatsiooni narratiivi nõrgast ja lõhenevast Euroopast. See omakorda halvendab Eesti julgeolekut.

Ebasoovitav mõju sõltub Eesti panusest solidaarse abistamise süsteemi ja välismaalaste kohanemisprogrammi tõhususest. Ümberpaigutamise ebasoovitav mõju ebapiisavate kohanemis- ja lõimumismeetmete korral on risk, et teisest kultuuriruumist pärit välismaalased kapselduvad. Kapseldunud kogukondades inimeste kohanemiskeskused süvenevad ning kasvab organiseeritud kuritegevuse ja vägivaldse radikaliseerumise, sealhulgas terrorismi oht.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta asutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühehõlpsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk sõltub eelneva julgeolekuriski hindamise tõhususest liikmesriikides, kohanemisprogrammi edukusest ja õigusnõustamise kvaliteedist. Kirjeldatud ebasoovitava mõju kaasnemine suurendab PPA ja KAPO ressursside vajadust.

6.3.3. Muudatuste mõju välissuhetele

Sihtrühm: Vabariigi Valitsus, EL-i institutsioonid, sealhulgas EUAA, UNHCR, EL-i liikmesriigid.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga plaanitud muudatus avaldab otsest mõju Eesti välissuhetele EL-i liikmesriikidega ning rahvusvaheliste organisatsioonidega. EL-i normide kohane rakendamine toetab EL-i demokraatlike riikide väärtuspõhise välispoliitika ja EL-i ühtsete poliitikate elluviimist. Mõju avaldab enim viis, kuidas Eesti panustab kohustuslikku solidaarsusmehhanismi, sealhulgas see, kas otsused tehakse õigel ajal, kas need vastavad Eesti õiglasele määrale ning kas lubatud panused täidetakse täpselt ja tähtajaks. Solidaarsusmehhanism on loodud ja kokku lepitud eesmärgiga saavutada vastutuse tasakaal ning vältida kriise. Solidaarsus peab toimima kõikide liikmesriikide vahel vastavalt kokku lepitud piirmääradele ja õiglase määra valemitele. Kui Eesti ei osale solidaarsusmehhanismis vajalikul määral ja viisil, siis kahandab see välispoliitiliselt oluliselt Eesti kuvandit demokraatlikke väärtusi austavast riigist, ning väheneb tunduvalt Eesti võimetus olla sõnaõigusega koostööpartner ning lootud, et juhul, kui Eesti satub suure rändesurve olukorda, siis ka meid solidaarselt abistatakse.

Suure rändesurve olukorras on liikmesriikide, sealhulgas tõenäoliselt ka Eesti peamine soov sissetöötajate arvu võimalikult kiiresti vähendada. Seetõttu võib eeldada, et solidaarsusmehhanismi raames toimuva vastastikuse abistamise peamiseks vajalikuks meetmeks saab just põgenike ümberpaigutamine. Toetudes eelmise rändekriisi ja praegu toimuva *ad hoc* ümberpaigutamise kogemusele, muudab planeeritav muudatus abistamisprotsessi oluliselt kiiremaks ja sisaldab meetmeid, mis aitavad vältida lubaduste täitmata jätmist või protsessi teadlikku venitamist. Uute normide kohaselt on ümberpaigutamine kiire ja tulemuslik protsess, kus rahvusvahelise kaitse taotlejate menetlus toimub vastuvõtvas riigis. Seetõttu on taotlejate vastuvõtmise korral võimalik inimesi põhjalikult kontrollida ning kaitsevajaduse puudumise korral teha keelduv otsus ja saata inimene tagasi kodumaale.

Rändesurve alla sattunud riiki toetab kriisi lahendamisel enim rahvusvahelise kaitse taotlejate või saanud inimeste ümberpaigutamine, sest see vähendab nende töökoormust ja ennetab suuri muutusi ühiskonna demograafilises olukorras. Samuti aitab inimeste ümberpaigutamine tõhusalt ennetada ebaseaduslikku teisest rännet EL-is, sest ümberpaigutatud inimeste arvu võrra suundub väiksem hulk inimesi omal algatusel neile sobivasse liikmesriiki. Liikmesriikidel on ka võimalus paluda oma olukorrast lähtuvalt abi, taotlestes alternatiivseid toetusmeetmeid,

tuues välja neile kõige kriitilisemad abivajadused. Eesti panustamise viis mõjutab Eesti mainet kahepoolsetes suhetes rändesurve all olevate riikidega ning koostööd EL-i ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Kokkulepitud reeglitest ja tegelikest vajadustest lähtumine annab Eestile kindluse, et rändesurve alla sattudes aidatakse ka Eestit. Teiste liikmesriikide igakülgne abistamine raha, ametnike lähetamise ja põgenike vastuvõtmisega aitab luua Eesti valmisolekut ja võimekust tulla toime ka rändesurve olukorras. EL-i liikmesriikide varjupaiga- ja rändehaldusreformi rakendamise võimalikud lahknevad arvamused ning praktikad toetavad Venemaa Föderatsiooni narratiivi nõrgast ja lõhenevast Euroopast.

Ebasoovitav mõju on suhete halvenemine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, kui Eesti solidaarsuspanus ei vasta nende abivajadusele ja -ootusele.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Kohustusliku solidaarsusmehhanismi panuseid tehakse solidaarsustsükli järgi kord aastas. Küll aga võib Eesti panus teiste liikmesriikide toetamisse mõjutada Eesti mainet muudes välissuhteid mõjutavates olukordades, mille avaldumise sagedust on raske prognoosida.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Võimalikku riski aitab ennetada Vabariigi Valitsuse otsus panustada teiste liikmesriikide aitamisse osaliselt ka taotlejate ja kaitse saanute ümberpaigutamisega.

6.3.4. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: Eesti elanikud; 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 995 inimest¹⁴¹.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Kui Vabariigi Valitsuse otsuse alusel täidab Eesti solidaarsuskohustust täieliku või osalise rahvusvahelise kaitse taotlejate või saajate ümberpaigutamisega, lähtub EK ettepanek ja nõukogu otsus solidaarsuse panuse õiglase määra arvestamisel jaotusvalemist. Praegu kehtivate piirmäärade ja algandmete alusel on välismaalaste arv perioodil 2026–2028 ühe aasta kohta 80 inimest. Võrreldes Eesti elanike koguarvuga on sihtrühm väike. Ümberpaigutatud võivad mõjutada kohalikul tasandil haridus- ja tööhõivet ning sotsiaalteenuseid. Konkreetne mõju sõltub ümberpaigutatud inimeste profiilist (perekonna suurus, lapsed, kultuuriruum, toimetulek, haridus, töökogemus, tervis jms), kohanemisprogrammi ja õigusnõustamise tõhususest ning kohtadest, kus välismaalased hakkavad elama.

Ebasoovitav mõju võib esineda juhul, kui kohanemisprogramm, õigusnõustamine ja muu tugi on ebapiisavad ning kui vajaliku kohanemistoeta ümberpaigutatud inimesed koonduvad peamiselt ühte kindlasse piirkonda. Sel juhul võib väheneda tõenäosus Eestis iseseisvalt hakkama saada ja tekkida eraldatus ülejäänud rahvastikust, mis võib omakorda raskendada hariduse omandamist, tööturule siirdumist, Eesti ühiskonna tundmaõppimist ning selle tavade omaksvõtmist.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna sihtrühm on võrreldes Eesti elanikkonnaga väike ja eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ega töökorraldust.

¹⁴¹ Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski aitab maandada tasuta õigusabi ja kohanemisprogramm ning vastuvõtu korraldamine inimese iseseisvust toetaval viisil.

6.3.5. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele valdkondadele.

6.4. Taotlejatele ja kaitse saajatele suunatud kohanemismeetmed

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatustest, millega antakse lastele ligipääs kooliharidusele kuni kahe kuu jooksul taotluse esitamisest, ning taotlejatele kohustusliku kohanemisprogrammi, sealhulgas eesti keele õppe korraldamisest.

Muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinngangus.

Tabel 15. Peamised muudatused (allikas: SIM)

Taotlejatele ja kaitse saajatele suunatud kohanemismeetmed	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist
Liikmesriik peab tagama rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääsu integratsiooniprogrammidele, sealhulgas vajaduse korral keeleõppele	Liikmesriik peab tagama rahvusvahelise kaitse taotlejale ja kaitse saajale juurdepääsu keelekursustele, kodanikuõpetuse kursustele või kutsekoolitusele, et suurendada taotlejate võimet iseseisvalt toime tulla
Seaduse rakendamise mõju	
Muutus	Komponent
Iseseisvust toetavate kursuste ja koolituste pakkumine kaitse taotlejatele ja saajatele	Laste ligipääs kooliharidusele kuni kahe kuu jooksul taotluse esitamisest
	Kohustuslik kohanemisprogramm taotlejatele

6.4.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm: HTM, KOV-id, KUM ja INSA ametnikud rahvusvahelise kaitse ja kohanemise valdkonnas. Sihtrühma arv on väike.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritavate muudatustega antakse alaealistele juurdepääs haridussüsteemile kuni kahe kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest varasema kolme kuu asemel. HTM-i ja KOV-ide jaoks on senise töökorralduse ja -koormuse kontekstis tegemist väga väikese muudatusega. Lühendatud tähtaeg võib avaldada mõju senistele töötamisviisidele, kui alaealise rahvusvahelise kaitse taotlus esitatakse vahetult enne või keset õppeaastate vahelist suvevaheaega, mil haridusasutused töötavad teises rütmis kui õppeaasta keskel. Kui õppeaasta alguseni on enam kui kaks kuud, siis tuleb lapsele leida kooliks ettevalmistavaid eakohaseid tegevusi, mis last koolihariduse jätkamisel toetavad.

Eelnõus planeeritava kohustusliku muudatusega laieneb kohanemismeetme sihtrühm rahvusvahelise kaitse saajatelt taotlejatele. Eesti valikuna muudetakse sarnaselt rahvusvahelise

kaitse saajatele ka taotlejatele kohanemisprogrammis osalemine kohustuslikuks, et toetada Eestis hakkama saamist ja õiguskuulekust ning vähendada ohtu Eesti avalikule korrale ja julgeolekule. Taotlejate kohanemisprogrammi üks osa on ka eesti keele õpe. Taotlejate iseseisvat õiguskuulekat toimetulekut toetava A1-tasemel keeleõppe ja kohanemisprogrammi loomine, haldamine ning taotlejatele pakkumine suurendab KUM-i haldusala töökoormust nii ühekordselt (programmide loomine) kui ka pikaajaliselt (programmide pakkumine).

Eesti kohanemispoliitika ja eelnõus kavandatud muudatus on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1346, mis näeb ette liikmesriikidele kohustuse tagada rahvusvahelise kaitse taotlejatele juurdepääs kohanemismeetmetele ja integratsiooni toetavatele tegevustele. Direktiivis ei sätestata kohustuslikkuse vormi ega ulatust, mistõttu on liikmesriigil õigus otsustada, millisel viisil meetmete elluviimine on kõige tulemuslikum. Eesti kogemus näitab, et vabatahtlikul osalusel põhinevad lahendused ei ole olnud tõhusad – väga väike osa rahvusvahelise kaitse taotlejatest on osalenud eesti keele kursustel ning nende osalemine on olnud ebaregulaarne. See on viinud olukorran, kus avalikke vahendeid kasutatakse ebaefektiivselt, kuid soovitud mõju (keeleoskus, iseseisev toimetulek ja tööle rakendumine) ei saavutata.

Kohanemistegevuste kohustuslikuks muutmine aitab vältida olukorda, kus taotlejad harjuvad Eestis viibides olukorraga, et neil on ainult õigused, kuid puuduvad kohustused. Selline hoiak võib kanduda edasi ka rahvusvahelise kaitse saamise järel ja raskendada lõimumist. Kohustusliku osalemise nõue loob ühtse aluse, mis soodustab kiiremat kohanemist ja suurendab ühiskonna sidusust. Praeguses geopoliitilises olukorras on võimalik risk, et kohanemismeetmetes osalevad ka isikud, kelle taotlus hiljem tagasi lükatakse, hinnanguliselt väike. Politsei- ja Piirivalveameti 2024. aasta statistika järgi lükati tagasi alla 10% (114 juhtumit) 1565 menetletud taotlusest. Piirimenetluse kaudu saabunud taotlejad ei kuulu kohanemisteenuste sihtrühma, mistõttu nende osalemine ei too kaasa põhjendamatut kulu.

Muudatuse positiivne mõju avaldub kulude kokkuhoius, mida põhjustab suutmatus kohaneda. Samuti väheneb PPA, majutuskohdade ja õigusnõustajate töökoormus Eesti ühiskonna toimimise selgitamisel. Kohanemisprogrammi osana oleva A1-tasemel keeleõppe läbimine taotlejana toetab senisest paremini kaitse saajate kohanemist Eestiga, sest neil tekib võimalus peale kaitse saamist jätkata keeleõpet kõrgemal tasemel ja leida kiiremini kvalifikatsioonile vastav töökoht. Iseseisvalt toime tulevate vanemate perekonnas on paremini tagatud laste turvatunne ja heaolu. Turvalises keskkonnas eakohase hariduse ja vabaajategevuste võimalusega kasvanud lapsed on Eesti ühiskonna osa ning tõenäosus käituda Eesti avalikku korda ja julgeolekut ohustaval viisil on väiksem.

Ebasoovitav mõju on muudatustest hoolimata taotleja mitteosalemine kohustuslikus kohanemisprogrammis ja keeleõppes. Kuna osalemine on kohustuslik, siis saab selle täitmist kasutada vastuvõtutingimuste vähendamise alusena. Kui tulevikus kahaneb Euroopa Liidu rahastus (nt AMIF-i fondi vahendite lõppemisel), tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejate kohanemismeetmete ja keeleõppe pakkumine katta riigieelarveliste vahenditega. Selline risk on pikaajaline, kuid eelduslikult prognoositav. Kohanemistegevuste pakkumine on siiski vajalik ja vältimatu, et tagada sidus ja turvaline ühiskond ning täita Eesti kohustusi Euroopa Liidu õiguse alusel.

Mõju avaldumise sagedus HTM-ile ja KOV-idele ühe kuu võrra haridusele varasema ligipääsu andmise osas on väike. Senistes protsessides ei muutu midagi peale tähtaja. Kui taotluse esitamine langeb õppeaastate vahelisele suvevaheajale, siis peavad haridusasutused leidma viisi, kuidas tagada alaealisele ligipääs haridusvõimalustele sätestatud ajaraamis.

Mõju KUM-i haldusalale on keskmine. Eelnõuga täiendatakse KUM-i põhiülesannet uue sihtrühma näol, kelle jaoks peab looma uusi või kohandama olemasolevaid materjale. Täiendav kulu on planeeritud katta EL-i AMIF-i rahastu toel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed. Samas tuleb arvestada, et juhul, kui EL-i rahastus väheneb, suureneb riigieelarve püsikulu, mille ulatus sõltub sihtrühma suuruselt ja keeleõppe teenuste maksumusest. Eesti jätkab võimaluse korral EL-i rahastuse kasutamist, kuid arvestab vajadusega tagada kohanemisteenuste järjepidevus ka riigieelarvelistest vahenditest.

6.4.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA ja KAPO vastava valdkonna ametnikud.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Muudatuse mõju on positiivne, sest varasem ligipääs haridusele toetab laste ühiskonda lõimumist. Kohustuslik kohanemisprogrammis, sealhulgas keeleõppes, osalemine hõlbustab taotlejate kohanemist Eesti ühiskonna ja kultuuriruumiga nii menetluse ajal (mis võib kesta kuni 21 kuud) kui ka siis, kui neist on saanud Eesti elanikud. Teadlikkus Eesti õiguskorrast ja kommetest toetab konfliktide ennetamist, õigusruumi austamist ja õiguskäitumist, millel on omakorda positiivne mõju julgeolekule ja siseturvalisusele, ennetades võimalikke probleeme ning menetluste alustamist. Taotlejate kohanemist toetavate meetmete kaudu saadav tagasiside võib anda riigile ka indikatsiooni, kui taotleja ei austa kohalikke tavasid ja reegleid.

Ebasoovitavad mõjud, mis kaasnevad ühe sihtrühma lisamisega kohustuslikku kohanemisprogrammi suunatavate välismaalaste hulka, on suurem ressursivajadus ning lisakoolitused, mis on seotud uue programmi juurutamisega.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest rahvusvahelise kaitse taotlejaid on võrreldes Eesti elanikkonnaga ja võrreldes teiste välismaalastega, kellele kohanemisprogrammi pakutakse, Eestis vähe.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest pakutavate kohanemismeetmetega tutvustatakse Eesti ühiskonda ja antakse esmane keeleoskus ning sellise toe pakkumise kogemus ja teadmised on Eestis olemas.

6.4.3. Muudatuste sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotlejad, Eesti elanikud (2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 995 inimest)¹⁴², kelle suhtes on muudatustel kaudne mõju.

Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritavatel muudatustel on positiivne sotsiaalne mõju, sest laste varasem haridusele ligipääs ning juba taotlejana kohanemisprogrammi ja keeleõppega alustanud kaitse saajad tõenäoliselt kohanuvad Eestis kiiremini kui need, kes alustavad iseseisvust toetavate meetmetega kaitse saajana. Keeleõpingute varasem alustamine kiirendab keele omandamist, haridusest osavõtmist ning kogukonda ja tööhõivesse panustamist. Kohanemise ja iseseisvuse kasvuga suureneb

¹⁴² Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

inimese heaolu ning kahaneb sotsiaalne tõrjutus ja vajadus sotsiaalkindlustushüvitiste või -toetuste järele. Rahvusvahelise kaitse saanud inimeste kohanemise ja iseseisvuse toetamine juba taotlejana mõjutab kaudselt positiivselt ka ülejäänud Eesti elanikkonda, sest nimetatud meetmed toetavad nende lõimumist teiste Eesti elanikega, eesti keele omandamist ning haridusse ja tööhõivesse panustamist.

Ebasoovitav mõju on taotlejate negatiivsete tunnete juhtimine, kui rahvusvahelise kaitse taotlus lõppeb keelduva otsusega. Eesti elanikes võivad ressursside taotlejate kohanemise toetamise meetmed tekitada pingeid.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest taotlejad muutuvad pärast programmi ja keeleõppe läbimist iseseisvamaks, aga vajavad ilmselt jätkuvalt abi ja tuge.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Kohanemismeetmeid plaanitakse rahastada olemasolevatest välisvahenditest (AMIF) ning EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastu eelarvelistest vahenditest. Erimeetme kasutamise ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

6.4.4. Muudatuste mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju majandusele, regionaalarengule, elu- ja looduskeskkonnale ega välissuhetele.

6.5. Mõju isikuandmete töötlemisele

Andmekoosseis ja andmete säilitamise tähtaeg

Sihtrühm: rahvusvahelise kaitse taotleja, rahvusvahelise kaitse saaja, ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja ja ajutise kaitse saajad ning nende perekonnaliikmed.

Andmete säilitamise tähtaeg

RAKS-is säilitatakse andmeid jätkuvalt kõige kauem 50 aastat. Selle tähtaja otsustas seadusandja 2019. aastal ning vajadus andmeid selle tähtajani säilitada ei ole ära langenud. Tähtaja määramisel on jätkuvalt lähtutud riigi julgeoleku ja siseturvalisuse kaitsmise vajadusest. Rahvusvahelise kaitse taotlejate osas viivad Eesti pädevad asutused läbi põhjaliku kontrolli ning andmete säilimine on äärmiselt oluline isikute tuvastamisel riigipiirile saabumisel ja ka järgnevate menetluste läbiviimisel. Tuleb arvestada, et kolmandate riikide kodanike kohta, kes EL-i ja Eestisse reisivad või siia saabuvad (sealhulgas nii ebaseaduslikult kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejatena), ei ole Eesti riigil sageli rohkem andmeid kui välismaalaste enda ütlused oma päritolu kohta, samuti nende esitatud dokumendid ja foto ning sõrmejäljed. Tegemist on välismaalaste kategooriaga, kellel on õigus esitada perekonna taasühendamise taotlusi või korduvaid taotlusi ning kes esitavad elamisloa taotlusi eri alustel. Vältimaks rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitamist ja selleks, et tagada kolmandate riikide kodanike ja seotud isikute tuvastamine, arvestades riigi julgeoleku kaitsmise vajadusi, on oluline säilitada isikute kohta kogutud andmeid võimalikult kaua. Kehtivas õiguses ja eelnõus sätestatud 50 aasta pikkune säilitustähtaeg tagab, et õiguskaitse- ja julgeolekuasutustel on piisavad võimalused julgeolekuohtude ennetamiseks ning avastamiseks. Sellisel juhul on oluline, et isiku kohta on varem kogutud andmed säilinud.

Küll aga tuleb RAKS-i põhimääruses säilitamistähtaja täpsustamisel arvestada määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 72 lõikes 1 sätestatud. Isikliku vestluse protokoll ja

helisalvestis ning taotluse registreerimisel ja taotluse esitamisel saadud andmed tuleb kustutada kümne aasta möödudes alates lõpliku otsuse tegemisest või alates ajast, kui Eesti on saanud teada, et välismaalane on saanud mõne liikmesriigi kodakondsuse. Põhimõtteliselt tuleb kustutada rahvusvahelise kaitse taotleja või rahvusvahelise kaitse saanud isiku rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjendus ja asjaomased tõendid. Seejuures on riigi julgeoleku ja siseturvalisuse kaitsmise seisukohast vaja säilitada andmed selle kohta, et asjaomane isik on rahvusvahelist kaitset taotlenud või Eestilt rahvusvahelise kaitse saanud. Samuti tuleb rahvusvahelise kaitse taotlemise andmeid (ulatuses, mis on kooskõlas eelviidatud määruses sätestatud kohustusega) säilitada selleks, et teha otsus rahvusvahelise kaitse saaja elamisloa igakordse pikendamise kohta. Kuigi rahvusvaheline kaitse antakse välismaalasele tähtajatult, hinnatakse kaitsevajaduse esinemist igakordse elamisloa pikendamisel. Elamisluba antakse viie aasta kaupa. Seega ei saa kõiki taotleja andmeid kümne aasta möödudes kustutada, sest vastasel juhul puuduksid riigil vajalikud andmed rahvusvahelise kaitse alusel antud elamisloa pikendamiseks. Täpsed säilitustähtajad sätestatakse RAKS-i põhimääruses.

Andmekoosseis

Andmekoosseisu seaduse tasandil kehtestamisega ei muutu see, et isikuandmeid töödeldakse jätkuvalt seaduses sätestatud alustel, st isikuandmete töötlemine peab olema vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkti e tähenduses. Samuti ei ole põhjust järeldada, et andmete töötlemise laadi, ulatust või konteksti ja eesmärki arvesse võttes tekiks füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele suur oht isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 35 lõike 1 tähenduses.

VRKS-i alusel läbiviidavates menetlustes kogutavate andmete kategooriaid ja hulki eelnõuga oluliselt ei muudeta ehk ka praegu kogutakse rahvusvahelise kaitse taotlejatelt isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid. Seega sarnaneb isikuandmete kogumisele ja töötlemisele sätestatav õigusraamistik senise praktikaga. Küll aga on töödeldavate andmete koosseis sätestatud edaspidi seaduse tasandil ning seejuures on arvestatud uue kohustusliku toiminguga: RAKS-is töödeldakse edaspidi ka määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) alusel tehtavaks taustakontrolliks vajalikke andmeid.

Eriliiki isikuandmete töötlemise kohustus tuleneb eeskätt määrusest 2024/1351/EL (rändealduse kohta).

Mõju ulatus on väike. Eelnõuga sätestatakse seaduse tasandil RAKS-i kantavate andmete koosseis ja säilitamise tähtajad. Andmete säilitamise tähtaeg on sätestatud ka praegu seaduse tasandil ning andmete koosseis on praegu määratud andmekogu põhimääruses. Seega ei ole muudatustel andmesubjekti õigustele vahetut mõju. Edaspidi on andmesubjektil võimalik saada VRKS-i lugedes aru, et tema suhtes tehtava menetluse andmeid töödeldakse RAKS-is konkreetse säilitustähtaja jooksul. Isikuandmete säilitamist käsitatakse eraelu puutumatuse riivena. Andmekoosseisude sätestamine seaduse tasandil aitab kaasa läbipaistvale andmetöötlusele.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi, vaid üksnes neid, kelle suhtes alustatakse VRKS-is sätestatud menetlusi nende enda algatusel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Mõju sihtrühmale on pigem positiivne, sest välismaalaste õigused on paremini kaitstud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusest, aitavad maandada tulemuslik ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Kokkuvõttes ei kaasne muudatustega olulist mõju isikuandmete töötlemisele. Muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju, sest need aitavad tagada välismaalaste õiguste tulemusliku kaitse.

6.6. Mõju halduskoormusele

Eelnõu ei mõjuta Eesti elanike halduskoormust negatiivselt. Eelnõu sihtrühma kuuluvad Eesti elanikud ja rahvusvahelise kaitse saajad, kes asuvad pikendama tähtajalist elamisluba. Arvestades, et edaspidi on võimalik rahvusvahelise kaitse alusel antud tähtajalist elamisluba pikendada pikemaks ajaks, kui kehtiv õigus võimaldab, on muudatuste mõju välismaalaste halduskoormusele positiivne.

Eelnõu peamine sihtrühm on rahvusvahelise kaitse taotlejad ning seda sihtrühma ei saa käsitleda ühegi õigusakti kohaselt Eesti elanikena.

Eelnõu ei mõjuta ettevõtjate ega vabaihenduste halduskoormust ning eelnõus ei sätestata neile kohustusi.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

1. PPA menetlus- ja vastuvõtuvõimekuse suurendamise, sealhulgas infosüsteemide loomise, arendamise ja haldamiskulud, rakendustele ligipääsu soetuse ja haldamise ning nõutud võimekuse tasemel menetluste läbiviimiseks vajaliku taristu ostmise ja arendamise kulud;
2. riikliku vastuvõtusüsteemi võimekuse arendamise ja sotsiaalteenuste pakkumise;
3. justiitsüsteemi võimekuse suurendamise, sealhulgas infosüsteemide arendamise, koolitus- ja teavitustegevuste kulud;
4. Eesti solidaarsuspanusega seotud kulud.

Seaduse rakendamiseks kasutatakse AMIF-i perioodiks 2021–2027 planeeritud vahendeid (14 847 510 eurot)¹⁴³, rakendusotsustega¹⁴⁴ reformi rakendamiseks eraldatud erimeetme toetust AMIF-isse (25 188 636,27 eurot, sealhulgas riiklik kaasfinantseering 10%) ning piirihaldus- ja viisapoliitika rahastusse¹⁴⁵ (20 798 122,64 eurot, sealhulgas riiklik kaasfinantseering 10%) lisandunud toetust. Eelnõus planeeritud muudatuste rakendamisel on välisvahendite kasutamisel, eriti erimeetme toetusel oluline roll. Erimeetmega eraldatud raha kättesaamise raskused, sealhulgas hiline mine, mõjutab rakendamise alustamist. Juhul kui muudatustega seotud vastutav asutus ei saa pakkuda sildfinantseerimist, hilineb planeeritud tegevuse alustamine.

¹⁴³ Ülevaade toetuse saanud meetmetest – [Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond \(AMIF\) periood 2021–2027 | Siseministeerium](#).

¹⁴⁴ EK rände ja siseasjade peadirektoraadi peadirektori 19. detsembri 2024. aasta otsus „[Decision of the Director-General for Migration and Home affairs on a non-substantial amendment to Commission Implementing Decision C\(2022\) 8993 final on the financing of the components of the Thematic Facility under the Integrated Border Management Fund, the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy, and adoption of the work programme for the years 2023, 2024 and 2025](#)“; Euroopa Komisjoni 08. mai 2025 rakendusotsus „[COMMISSION IMPLEMENTING DECISION amending Implementing Decision C\(2022\) 8340 final on the financing of components of the Thematic Facility under the Asylum, Migration and Integration Fund and adoption of the Work Programme for 2023, 2024 and 2025](#)“.

¹⁴⁵ Ülevaade toetuse saanud meetmetest – [Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu \(BMVI\) periood 2021–2027 | Siseministeerium](#).

SKA 2024. aasta andmetel on majutusteenuse maksumus ühes kalendrikuus ühe rahvusvahelise kaitse taotleja kohta keskmiselt 691 eurot kuus. Vajaduse korral osutatakse taotlejale majutamist majutuskeskuses või muus selleks kohandatud asukohas, varustamist toiduainetega või toitlustamist, esmavajalikke riietus- ja muid tarbeesemeid ja hügieenivahendeid, rahvastiku tervise kaitse kaalutlustel tervisekontrolli läbimist, vajalike tervishoiuteenuste ja igapäevaelu korraldamiseks vajaliku nõustamise ja psühhosotsiaalse toe kättesaadavuse tagamist koos selleks vajaliku tõlketeenusega, käesoleva seaduse alusel tehtavate menetlustoimingute jaoks vajaliku transpordi võimaldamist, kohanemisprogrammi ning muud esmavajalikku. Rahvusvahelise kaitse saamise korral osutab kohalik omavalitsus vajaduse korral kaasabi eluaseme leidmisel, tõlketeenuse saamisel, kaitse saajale tema õiguste ja kohustuste kohta teabe jagamisel ning muude küsimuste lahendamisel ja teenustele suunamisel. Rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluruumi ühekordselt sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulud esimese nelja kuu jooksul pärast kaitse saamist ning rahvusvahelise kaitse saajale võimaldatava tõlketeenuse kulu kuni kahe aasta vältel kaetakse SKA-le riigieelarvest eraldatud tavapärastest vahenditest.

Eesti solidaarsuspanuse jaoks on planeeritud 1,7 miljonit eurot alates 2026. aastast riigi eelarve 2025–2028 protsessis Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisse reservi. Kulud sõltuvad sihtrühmast, sealhulgas sellest, kas ümber paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejat või kaitse saajat.

Tabel 16. Välismaalaste ümberpaigutamisega seotud tulude ja kulude arvestus (allikas: SIM)

Tulu	Ühekordne toetus ühe inimese kohta eurodes	Ühekordne toetus kolme inimese kohta eurodes
	10 000	30 000
Kulu	Maksumus ühe inimese kohta esimesel aastal eurodes	Maksumus pere kohta esimesel aastal eurodes (üks vanem ja kaks last)
Elamisloa menetluse kulu	500	1500 ¹⁴⁶
Kohanemiskulu	2220	2220
Hariduskulu	0	8000
Sotsiaalkulu	7700 – 12 000	16 000 – 28 000
KOKKU	14 800 – 19 100	32 100 – 44 100

Iga ümberpaigutatud inimese kohta maksab EK ühekordset toetust 10 000 eurot. Solidaarsusmehhanismi rahalisel panustamisel tuleb arvestada, et inimeste vastuvõtmisest loobumise korral tuleb arvestuslikult maksta rahalist toetust määras, mis õiglase solidaarsuspanuse, nn inimeste solidaarsuse jaotuse arvestuses on 21 500 eurot inimese kohta. Riigi ja KOV-i tegevused, eeldatavad kulud ja tulud sõltuvad Vabariigi Valitsuse otsusest, PPA ja KAPO töö efektiivsusest ning kohanemisprogrammi ja õigusabi tõhususest. Ümberpaigutamise kuludele lisanduvad näiteks KAPO julgeolekukontrolli tegevused enne ümberasustatava välismaalase Eestisse vastuvõtmist. Täiendav vajadus sõltub vastu võetavate inimeste arvust ja profiilist ega ole avalik teave. Eelnõu rakendamisega hakkab ÕK tagama põhiõiguste seiret taustakontrolli ja piirimenetluse ajal, milleks on vaja riigi eelarvest lisaraha 150 000 eurot aastas.

Teiste rakendamisega seotud vajaduste katmiseks taotleb asjaomane valitsemisala lisavahendeid riigieelarve strateegia protsessis või leitakse katteallikad olemasolevast eelarvest.

¹⁴⁶ Menetluse kuludesse pole arvestatud võimalikku tekkivat mastaabisäästu sama perekonna laste menetlustes.

8. Rakendusaktid

8.1. Muudatuste rakendamiseks on vaja kehtestada:

- 1) siseministri määrus „Rahvusvahelise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“;
- 2) siseministri määrus „Kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu“;
- 3) siseministri määrus „Rahvusvahelise kaitse andmise registri põhimäärus“;
- 4) siseministri määrus „Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“.

8.2. Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta järgmiseid siseministri määruseid:

- 1) siseministri 26. augusti 2020. aasta määrus nr 33 „Elamisloakaardi vorm ja tehniline kirjeldus ning elamisloakaardile kantavate andmete loetelu“;
- 2) siseministri 1. juuli 2020. aasta määrus nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“;
- 3) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;
- 4) siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrus nr 69 „Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtajad ning viisa andmise kooskõlastamiseks ja Euroopa Liidu ühtses viisainfosüsteemis andmete töötlemiseks pädevad asutused“.

8.3. Muudatuste rakendamiseks ja vastavalt ministrite vastutusvaldkonnale muudab kultuuriminister siseministri 13. augusti 2014. aasta määrust nr 34 „Kohanemisprogramm“.

8.4. Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta järgmiseid sotsiaalministri määruseid:

- 1) sotsiaalministri 19. novembri 2013. aasta määrus nr 37 „Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorraeeskiri“ ja
- 2) sotsiaalministri 6. detsembri 2013. aasta määrus nr 40 „Rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava tervishoiuteenused“.

8.5. Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. aasta määrust nr 125 „Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimäärus“.

8.6. HMS § 93 lõike 1 alusel muutuvad kehtetuks:

- 1) siseministri 7. juuli 2006. aasta määrus nr 47 „PPA ametiruumide sisekorra eeskiri“;
- 2) siseministri 14. juuli 2006. aasta määrus nr 48 „Reisiloa vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“;
- 3) siseministri 24. septembri 2013. aasta määrus nr 29 „PPA ametiruumides majutatavale rahvusvahelise kaitse taotlejale toiduraha maksmise kord ja määrad“;
- 4) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 76 „Riikliku rahvusvahelise kaitse andmise registri põhimäärus“;
- 5) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 86 „Ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“;
- 6) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 87 „Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning nende perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“;
- 7) siseministri 18. veebruari 2016. aasta määrus nr 7 „Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“;

8) siseministri 2. mai 2016. aasta määrus nr 13 „Rahvusvahelise kaitse taotlejaga vestluse läbiviimise kord“.

Rakendusaktide kavandid on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 6. Kavandid on esialgsed ja neid täiendatakse seaduseelnõu kooskõlastamise käigus. Kavandatud muudatused esitatakse eraldi kooskõlastamiseks.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2026. aasta 12. juunil, sest siis tuleb rakendada varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi.

Seaduse § 123 punkti 47 jõustumine üldises korras on vajalik STAK arendusülesande täitmiseks. STAK 2020-2030 näeb ette, et tagasisaadetavale nõustamisteenuse osutamisel tõhustab PPA IOM-ga ja Frontexiga infovahetust eesmärgiga hoida ära toetuste dubleerimine ja väärkasutamine (Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika programmi 2025-2028 arendusülesanne 2.11). Selle arendusülesande täitmiseks on PPA juba viinud ILLEGAAL andmekogu vastavusse Frontexi välja töötatud tagasisaatmise haldamise integreeritud rakenduse (RECAMAS) mudeliga. Välja töötatud arenduste kasutuselevõtmine on vajalik esimesel võimalusel Frontexi teenuste kasutamiseks.

Politsei- ja piirivalve seaduse § 7⁶⁵ lõike 4 muudatused jõustuvad kuupäeval, mille Euroopa Komisjon määrab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1240 artikli 88 lõike 1 alusel vastu võetud otsuses Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi kasutusele võtmiseks.

Seaduse § 110 punkt 2 ning § 121 punktid 4 ja 9 jõustuvad 2029. aasta 31. oktoobril. Nimetatud sätetega kaasajastatakse ELKS-i ja VMS-i alusel toimuva kohanemisprogrammi suunamise kord ning luuakse kohanemisprogrammi andmekogu. Muudatuste rakendamiseks on vaja korraldada ümber tööprotsesse ning teha infotehnoloogilisi arendusi. Lisaks uue andmekogu loomisele on vaja arendada ka RAKS andmekogu ja elamislubade ja töölubade registrit. Seetõttu on vajalik ka piisav ettevalmistus- ja üleminekuaeg.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu on koostatud Siseministeeriumi juhitud valdkondade ülese töörühma kaasamisel ning esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ja RK-le, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Töötukassale, Eesti ENIC/NARIC Keskusele, ÕK-le, SKA-le, PPA-le, KAPO-le, SMIT-ile, RIK-ile, RTK-le, IOM-ile, UNHCR-ile, EIK-ile, PA-le, RAB-ile ja VLA-le.

Kaasatud asutuste märkused ning tagasiside eelnõu kavandile on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 6.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 2025

Algatab Vabariigi Valitsus