**Välisministri määruse „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise kord” eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

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

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

Direktiivi ülevõtmiseks on vajalik kehtestada lisaks ITDSi muudatustele ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmise täpsem kord, mida tehakse ITDS § 9 lõike 1, § 121 lõike 9, § 15 lõigete 1 ja 3 ning § 366 lõike 3 alusel antava välisministri määrusega „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise kord” (edaspidi *määrus*).

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

**2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

### Eelnõu koosneb viiest peatükist ja 15 paragrahvist.

Eelnõu §-s 1 kehtestatakse määruse reguleerimisala. Selguse ja otstarbekuse eesmärgil on kogu ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmist käsitlev regulatsioon koondatud ühte välisministri määrusesse. Määrusega kehtestatakse ITDS § 15 lõike 1 alusel ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavad tõendid ja andmed, ITDS § 15 lõike 3 alusel ELi tagasipöördumistunnistuse taotluse vorminõuded, ITDS § 121 lõike 9 alusel ELi tagasipöördumistunnistuse väljastamise kord ja tähtajad, ITDS § 366 lõike 3 alusel konsulteerimismenetluse kord ja tähtajad ning ITDS § 9 lõike 1 alusel ELi tagasipöördumistunnistuse tehniline kirjeldus ja sellele kantavate andmete loetelu.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse, et ELi tagasipöördumistunnistuse taotlemiseks tuleb pöörduda Eesti välisesinduse poole. Taotlus esitatakse vormil, mille on kehtestanud Euroopa Komisjon.[[3]](#footnote-3) Komisjon on kehtestanud ELi tagasipöördumistunnistuse taotluse standardvormi, et hõlbustada dokumendi väljaandmisega seotud teabevahetust.

Lõigetes 3–7 on täpsustatud taotluse allkirjastamise nõudeid. Üldjuhul allkirjastab taotleja taotluse omakäeliselt. Sellega kinnitab ta taotluses esitatud andmete ja taotlusele lisatud dokumentide õigsust. Ühtlasi kinnitab taotleja, et on teadlik ELi tagasipöördumistunnistuse tagastamise kohustusest sihtkohta jõudmisel lähtudes dokumendi väljastamisel saadud teabest. Liikmesriigid on määranud asutused, kellele nende välja antud ELi tagasipöördumistunnistus tuleb pärast kasutamist tagastada ning info asjakohase asutuse kohta antakse ka ELi tagasipöördumistunnistuse saanud isikule teada dokumendi väljastamise käigus. Kui reisi sihtkoht on Eesti, tuleb ELi tagasipöördumistunnistus tagastada Politsei- ja Piirivalveametile.

Kui teovõimeline taotleja ei ole võimeline taotlusele alla kirjutama, jäetakse allkirjaväli tühjaks ja taotluse vastu võtnud ametnik teeb taotlusele märke selle põhjuse kohta. Täisealine piiratud teovõimega taotleja ei pea taotlusele alla kirjutama. Piiratud teovõimega taotleja eest kirjutab taotlusele alla tema seaduslik esindaja. Kui taotlusele kirjutab alla taotleja seaduslik esindaja, lisatakse taotlusele esindusõigust tõendava dokumendi koopia.

Kui taotleja isikusamasust kontrollitakse ITDS § 111 lõike 13 alusel videosilla vahendusel, võib taotluse esitada elektrooniliselt ja sellele ei pea alla kirjutama. Videosilla vahendusel isikusamasuse kontrollimist on täpsemalt käsitletud eelnõu § 3 selgitustes.

Eelnõu §-s 3 täpsustatakse videosilla vahendusel toimuvat isikusamasuse kontrollimist seonduvat. ITDS muutmise eelnõuga muudetava ITDSi § 111 lõikes 13 sätestatakse, et konsulaarametnik võib Eesti kodaniku või välismaalase, kes elab Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab tagasi välislepingu alusel, isikusamasust kontrollida videosilla vahendusel. See võimaldab lisaks füüsilisele isiku tuvastamisele, mille korral on nii tuvastaja kui ka tuvastatav ühes ruumis, tuvastada turvatud kanalis loodava videosilla vahendusel ka juhul, kui tuvastaja ja tuvastatav on füüsiliselt teineteisest kaugel (asuvad kas samas riigis või eri riikides või eri mandritel). Sellega kaasneb positiivne mõju abivajavale isikule, kes asub välisriigis ja kellel on võimalik saada Eestisse naasmiseks vajalik dokument ilma Eesti välisesindusse kohale minemata. Tänu sellele saab isikut tuvastada ja ELi tagasipöördumistunnistus väljastada ka riikides, kus ei ole kohapeal ühegi ELi riigi (sh Eesti) välisesindust. Nii tagatakse isikutele esmane konsulaarkaitse. Videosilla vahendusel kontrollitakse isikusamasust Välisministeeriumis kasutusel oleva videokonverentsitarkvara kaudu, mille turvalisus vastab OWASP ASVSi standardile (*Open Worldwide Application Security Project Application Security Verification Standard*). Nõuetekohaselt sertifitseeritud kolmas isik kontrollib tarkvara vastavust standardile kord aastas.

Isikusamasust on võimalik videosilla vahendusel kontrollida juba alates 6. maist 2024, mil jõustus ITDS § 111muutmise seadus. Tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa taotlejad on kehtiva seaduse alusel samad isikud, kellele hakatakse alates ITDSi muudatuste jõustumisest välja andma ELi tagasipöördumistunnistust: Eesti kodanikud ning välismaalased, kes elavad Eestis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab tagasi välislepingu alusel.

Isikusamasuse kontrollimine videosilla vahendusel on sätestatud ITDSis võimalusena. Konsulaarametnikul on õigus otsustada, et sellisel viisil ei ole võimalik taotleja isikusamasust kontrollida ja ELi tagasipöördumistunnistust välja anda, kui näiteks videosilla kvaliteet ei ole piisavalt hea, kui ta kahtleb taotleja isikusamasuses või muu mõjuva asjaolu tõttu. Sel juhul võib konsulaarametnik korraldada uue kohtumise videosilla vahendusel või kutsuda võimaluse korral taotleja isikusamasuse kontrollimiseks välisesindusse. Kui isikusamasust ei saa videosilla vahendusel kontrollida ja taotlejal ei ole võimalik selleks välisesindusse kohale minna, võib konsulaarametnik keelduda ITDS § 12 lõike 3 alusel ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmisest.

Videosilla vahendusel isikusamasuse kontrollimisel kontrollib konsulaarametnik isiku elulisust (ingl *liveliness*) reaalajas. Taotleja elulisuses veendumiseks palub konsulaarametnik isikul kõne ajal midagi teha (pöörata end küljega, lehvitada käega vms) ehk teha otse reaalajas midagi, mida pole võimalik enne videona valmis monteerida.

Esindamata ELi kodanikele ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmisel ei saa isikusamasust kontrollida videosilla vahendusel ning taotlejal tuleb Eesti välisesindusse isiklikult kohale minna.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse, et ELi tagasipöördumistunnistuse taotlemisel võetakse taotleja näokujutis välisesinduses taotluse esitamise ajal. Nimetatud kohustus tuleneb direktiivist. Üksnes juhul, kui näokujutist ei ole võimalik taotluse esitamise ajal võtta, võib konsulaarametnik võtta vastu taotleja esitatud foto või digitaalse foto. Taotleja esitatav värvifoto või digitaalne foto peavad vastama Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (edaspidi *ICAO*) dokumendi nr 9303 või Euroopa Komisjoni õigusaktide nõuetele.

Kui taotleja, kes on Eesti kodanik või välismaalane, kes elab Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti Vabariik võtab välislepingu alusel tagasi, näokujutist ei ole võimalik võtta ning tal ei ole ka võimalik lisada taotlusele nõuetekohast fotot või kui see on taotleja jaoks ebamõistlikult koormav, võib konsulaarametnik kasutada talle väljaantaval ELi tagasipöördumistunnistusel isikut tõendavate dokumentide andmekogus olevat fotot, mis vastab ICAO dokumendi nr 9303 või Euroopa Komisjoni õigusaktide nõuetele.

Eelnõu §-s 5 sätestatakse, et ELi tagasipöördumistunnistuse taotlusele tuleb lisada riigilõivu tasumist tõendav dokument. Kui taotleja on riigilõivu tasumisest vabastatud või tasutavat riigilõivu on vähendatud, lisatakse taotlusele dokument, mis seda tõendab.

Eelnõu §-s 6 kehtestatakse, millised muud tõendid ja dokumendid tuleb ELi tagasipöördumistunnistuse taotlemisel esitada. Esindamata ELi kodanikust taotleja esitab mis tahes olemasoleva isikut tuvastada võimaldava dokumendi või selle koopia või skanni. Nõue tuleneb direktiivist. Direktiiviga ettenähtud konsulteerimismenetluses edastab abistav liikmesriik taotleja isikut tuvastada võimaldava dokumendi koopia või skanni koos taotleja andmete ja näokujutisega kodakondsusjärgsele liikmesriigile. Kui taotlejal ei ole ühtegi isikut tuvastada võimaldavat dokumenti (nt tema kõik dokumendid on varastatud), siis § 6 lõige 1 ei kohaldu. Konsulteerimismenetlust esindamata ELi kodanikule ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmisel on kirjeldatud põhjalikumalt eelnõu § 7 selgituste juures.

Lõikes 2 täpsustatakse, et kui ELi tagasipöördumistunnistust taotletakse isikut tõendavate dokumentide seaduse § 364 lõike 3 alusel välisriigis sündinud alla üheaastasele lapsele, peab taotlusele lisatav välisriigis välja antud sünnitõend või sünnitunnistus olema tõlgitud vandetõlgi poolt eesti või inglise keelde ning legaliseeritud või kinnitatud apostilliga, kui välisleping ei sätesta teisiti. Ühtlasi võimaldab lõike 3 punkt 2 konsulaarametnikul taotlust esitavalt vanemalt nõuda, et ta esitaks teise hooldusõigusliku vanema lihtkirjaliku nõusoleku lapsele ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmiseks. Perekonnaseaduse § 120 lõike 7 kohaselt eeldatakse teise vanema nõusolekut, kui vanem esindab last iseseisvalt. Kui konsulaarametnikul on siiski tekkinud põhjendatud kahtlus teise hooldusõigusliku vanema nõusoleku olemasolus, annab määrus aluse nõuda selle esitamist lihtkirjalikus vormis. Mõlema hooldusõigusliku vanema nõusoleku kontrollimisega toetatakse [rahvusvahelise lapseröövi suhtes tsiviilõiguse kohaldamise konventsiooni](https://www.riigiteataja.ee/akt/203092015003) eesmärgi saavutamist. Konventsiooni kohaselt austavad lepinguosalised riigid riigi õigusega ette nähtud hooldus- ja suhtlusõigust teistes lepinguosalistes riikides.

Lõikes 3 täpsustatakse olukorda, kui isik taotleb ELi tagasipöördumistunnistuse väljastamist varem välja antud ELi tagasipöördumistunnistusele kantud ebaõigete andmete või andmete muutumise tõttu. Sellisel juhul tuleb taotlejal esitada õigeid andmeid tõendav dokument või selle koopia või skann. Taotlust uuesti esitada ei ole vaja.

Eelnõu §-s 7 kehtestatakse esindamata ELi kodaniku ELi tagasipöördumistunnistuse taotluse menetlemise kord. Kui ELi kodanik vajab ELi tagasipöördumistunnistust (nt on tema dokumendid reisil olles kadunud või varastatud), võib ta pöörduda abi saamiseks ükskõik millise teise ELi liikmesriigi, sh Eesti välisesindusse. ELi tagasipöördumistunnistuse saamiseks tuleb esitada määruse §-s 2 nimetatud taotlus. Kui Eesti välisesindus on võtnud vastu esindamata ELi kodaniku taotluse, alustatakse konsulteerimismenetlust taotleja kodakondsusjärgse liikmesriigiga. Konsulteerimismenetluse läbiviimise kohustus ja kord tulenevad direktiivist ning on sätestatud ITDS §-s 366. Konsulteerimismenetluse käigus konsulteerib liikmesriik, kellelt dokumenti taotletakse (abistav liikmesriik, selle sätte puhul Eesti), liikmesriigiga, mille kodanik taotleja väidab end olevat (kodakondsusjärgne liikmesriik), et kontrollida taotleja kodakondsust ja isikusamasust. ITDS § 366 lõike 3 kohaselt kehtestab konsulteerimismenetluse täpsema korra ja tähtajad välisminister. Seega ongi eelnõu §-s 7 sätestatud, kuidas toimub Eesti välisesinduses konsulteerimismenetlus esindamata ELi kodaniku taotluse korral, ning asjakohased tähtajad.

Konsulteerimismenetluse käigus esitab konsulaarametnik taotleja kodakondsusjärgse liikmesriigi asutusele kogu asjakohase teabe, sealhulgas taotleja nime, kodakondsuse, sünniaja, soo, näokujutise või foto ja isikukoodi või sotsiaalkindlustusnumbri. Edastatakse ka asendatava dokumendi liik ja number, kui see on teada, ning taotleja olemasoleva isikut tuvastada võimaldava dokumendi koopia või skann.

Eelpool nimetatud andmed tuleb edastada kodakondsusjärgsele liikmesriigile kahe tööpäeva jooksul taotluse esitamisest. Seejärel saab kodakondsusjärgne liikmesriik kontrollida taotleja kodakondsust ja isikusamasust ning otsustada, kas ta on oma kodanikule ELi tagasipöördumistunnistuse andmise vastu. Kodakondsusjärgne liikmesriik vastab Eesti välisesindusele samuti viivitamata, kuid mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul teabe saamisest, kinnitades, kas tegemist on tema kodanikuga. Kui kodakondsusjärgne liikmesriik ei suuda kolme tööpäeva jooksul vastata, tuleb sellest sama ajavahemiku jooksul teada anda ning esitada hinnang, millal vastust on oodata. Konsulaarametnikul on kohustus teatada taotlejale, et kodakondsusjärgne liikmesriik ei ole tema kodakondsust kolme tööpäeva jooksul kinnitanud. Samuti on kohustus anda taotlejale teada, millal on kodakondsusjärgse liikmesriigi hinnangut oodata.

Kui kodakondsusjärgne liikmesriik on oma kodanikule ELi tagasipöördumistunnistuse andmise vastu ja teavitab sellest Eesti välisesindust, siis Eesti välisesindus ELi tagasipöördumistunnistust välja ei anna ning teavitab sellest taotlejat. Dokumendi välja andmisest keeldumise alused on loetletud seaduse tasandil ITDS § 367 lõikes 1. Sama paragrahvi lõikes 2 on kehtestatud ka kohustus teha väljaandmisest keeldumise otsus ja selle põhjused taotlejale teatavaks hiljemalt otsuse tegemisele järgneval tööpäeval taotluses esitatud kontaktandmete kaudu.

Eelnõu §-s 8 on sätestatud ELi tagasipöördumistunnistuse väljastamise tähtajad. Lõike 1 kohaselt väljastab konsulaarametnik esindamata ELi kodaniku ELi tagasipöördumistunnistuse kahe tööpäeva jooksul kodakondsusjärgse liikmesriigi pädevalt asutuselt nõusoleku saamisest. See tähtaeg tuleneb direktiivist. Lõike 2 kohaselt väljastab konsulaarametnik Eesti kodanikule või välismaalasele, kes elab Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti Vabariik võtab välislepingu alusel tagasi, ELi tagasipöördumistunnistuse kolme tööpäeva jooksul taotluse esitamisest. Tähtaja kehtestamisel on lähtutud senisest tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa väljastamise praktikast. Direktiiv lubab väljastamise tähtaegu põhjendatud juhul ületada. Haldusmenetluse seaduse § 41 näeb ette, et kui haldusakti või toimingut ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, peab haldusorgan viivituseta tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingu sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse. Seejuures tuleb siiski arvestada haldusorgani menetluse kiire läbiviimise kohustust ja taotleja õigust kiirele haldusmenetlusele.

Direktiiv näeb ette ka võimaluse anda esindamata ELi kodanikule ELi tagasipöördumistunnistus konsulteerimismenetlust läbi viimata. See on võimalik äärmiselt pakilistel juhtudel, üldjuhul kriisiolukorras, kui dokumendi välja andmata jätmine seab ohtu taotleja elu või tervise või ei ole kodakondsusjärgse liikmesriigiga objektiivsetel põhjustel võimalik konsulteerida (nt kui looduskatastroofi tõttu on katkenud side pidamise võimalused). Direktiiv näeb ette, et konsulteerimismenetlust läbi viimata võib ELi tagasipöördumistunnistuse välja anda, kui kõiki kättesaadavaid kodakondsusjärgse riigiga suhtlemise viise on eelnevalt proovitud. Eesti välisesindus peab sellisel juhul teatama kodakondsusjärgsele liikmesriigile ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmisest ja sellest, kellele see on välja antud. Esindamata ELi kodanikule ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmine konsulteerimismenetlust läbi viimata on reguleeritud seaduse tasandil ITDS § 366 lõikes 4.

Eelnõu §-s 9 täpsustatakse ELi tagasipöördumistunnistuse kehtivusaega. ITDS § 365 sätestab selle kehtivusajaks üldjuhul kuni 15 kalendripäeva, mis tuleneb direktiivist. Eelnõus on täpsustatud, kuidas kehtivusaega määrata: ELi tagasipöördumistunnistus peab kehtima selle reisi lõpuleviimiseks vajaliku aja jooksul, milleks see on väljastatud ning arvesse tuleb võtta vajalikeks ööbimisteks ja ümberistumisteks kuluvat aega ning lisada täiendav kahepäevane ajapikendus. Kehtivusaja määramiseks võib konsulaarametnik paluda taotlejal esitada lennupiletid, hotellibroneeringud jms info.

Eelnõu § 10 sätestab konsulteerimismenetluse korra ja tähtajad juhul, kui Eesti osaleb konsulteerimismenetluses kodakondsusjärgse liikmesriigina, st juhul, kui Eesti kodanik on pöördunud teise ELi liikmesriigi välisesinduse poole ELi tagasipöördumistunnistuse saamiseks. Lõike 1 kohaselt vastab Välisministeerium sellisel juhul abistavale liikmesriigile konsulteerimismenetluse käigus kolme tööpäeva jooksul, et kinnitada taotleja kodakondsust ja isikusamasust. Nimetatud tähtaeg tuleneb direktiivist ning direktiiv lubab seda põhjendatud juhul ka ületada. Lõige 2 sätestabki, et kui nimetatud tähtaja jooksul ei ole võimalik abistavale liikmesriigile vastata, teavitatakse sellest sama aja jooksul abistavat liikmesriiki ning teatatakse, millal vastus edastatakse. See on vajalik, kuna direktiivi kohaselt lasub abistaval liikmesriigil kohustus teavitada taotlejat sellest, kui kodakondsusjärgne liikmesriik on andnud konsulteerimismenetluse käigus teada, et ta ei suuda kinnitada taotleja kodakondsust kolme tööpäeva jooksul ning kodakondsusjärgse liikmesriigi hinnangust, millal tal on võimalik konsulteerimistaotlusele vastata.

Kui Välisministeerium ei nõustu, et abistav liikmesriik annab Eesti kodanikule välja ELi tagasipöördumistunnistuse, teavitab ta abistavat liikmesriiki sellest üldjuhul kolme tööpäeva jooksul. Sellisel juhul ELi tagasipöördumistunnistust välja ei anta ning Eesti võtab vastutuse oma kodanikule vajaliku konsulaarabi andmise eest.

Eelnõu §-des 11–13 võetakse üle ELi tagasipöördumistunnistuse vormi käsitlevad normid. ELi tagasipöördumistunnistus koosneb ühtsest blanketist ja sellele kinnitatavast ühtsest kleebisest. ELi tagasipöördumistunnistuse vormi kirjeldus ja sätted sellele andmete kandmise kohta on esitatud §-s 11, ühtse blanketi tehniline kirjeldus §-s 12 ja ühtse kleebise tehniline kirjeldus §-s 13.

Vormilt on ELi tagasipöördumistunnistus kolmeks kokku volditav leht, millel on koht ühtse kleebise ja viisade lisamiseks.

Ühtsele kleebisele trükitakse nii näokujutis kui ka vajalikud andmed, sh ELi tagasipöördumistunnistuse saaja nimi, kodakondsus, sünniaeg, sugu, sihtriik, transiidiriigid, väljaandev liikmesriik ja väljaandva asutuse asukoht ning väljaandmise kuupäev ja kehtivuse lõppkuupäev. Ühtsel kleebisel on lisaks lahter, kuhu võib vajadusel kanda lisateabe. Ühtsel kleebisel ei tohi teha käsitsi muudatusi. Üksnes erandjuhul, kui tehnilistel põhjustel ei ole võimalik kandeid trükkida, võib need teha käsitsi ja kinnitada kleebisele foto. Ühtne kleebis kinnitatakse ühtsele blanketile nii, et seda ei ole kerge eemaldada. Ühtne kleebis on võltsimise vältimiseks varustatud viisakleebisele sarnaste turvaelementidega.

Eelnõu §-s 14 tunnistatakse kehtetuks järgmised määrused:

1) välisministri 28. detsembri 2015. a määrus nr 8 [„Tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa vorm, tehniline kirjeldus ning neile kantavate andmete loetelu“](https://www.riigiteataja.ee/akt/105012016017);

2) välisministri 28. detsembri 2015. a määrus nr 9 [„Tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa väljaandmise tähtajad ning tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“](https://www.riigiteataja.ee/akt/117052024010);

3) välisministri 12. juuli 2022. a määrus nr 10 [„Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtajad ja Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse taotlemise vorm“](https://www.riigiteataja.ee/akt/113072022006).

Esimesed kaks määrust tunnistatakse kehtetuks, kuna ITDSi muutmise eelnõu kohaselt lõpetatakse tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa andmine. Kolmas määrus tunnistatakse kehtetuks ja ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmise korda hakkab reguleerima käesolev määrus.

Eelnõu § 15 kohaselt jõustub määrus 9. detsembril 2025. a, mis tuleneb direktiivist.

Määrusele on lisatud normitehniline viide, kuna määrus on seotud ELi direktiivi ülevõtmisega. Normitehnilises viites on viidatud direktiivile 2019/997. Samuti on viidatud komisjoni delegeeritud direktiivile 2024/1986[[4]](#footnote-4), millega muudetakse direktiivi 2019/997. Direktiiviga 2024/1986 tehakse direktiivi 2019/997 II lisa punktis 10 muudatus, mille kohaselt kasutatakse ELi tagasipöördumistunnistuse ühtse kleebise masinloetaval alal ELi tagasipöördumistunnistuse tähistamiseks tähtede „AE“ asemel tähti „PU“.

**3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu on seotud ELi õiguse rakendamisega.

Eelnõu on ITDSi muutmise eelnõu ja välisministri määruse 7. augusti 2017. a määruse nr 6 „Konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogu pidamise kord“ muutmise määruse eelnõu kõrval kolmas õigusakt, millega võetakse Eesti õiguskorda üle direktiiv ja seda muutev direktiiv 2024/1986.

**4. Määruse mõjud**

Määrus on direktiivi üle võtva ITDSi muutmise eelnõu rakendusakt. ITDSi muutmisega kaasnevate mõjude hinnang on esitatud ITDSi muutmise eelnõu seletuskirjas.

Määruse mõju esimese sihtrühma moodustavad põhiosas isikud, kelle reisidokument on reisil kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada. Need isikud võivad olla esindamata ELi kodanikud, Eesti kodanikud või välismaalased, kes elavad Eestis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument või kelle Eesti võtab välislepingu alusel tagasi. Samuti kuuluvad sihtrühma Eesti kodanike ja Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste välisriigis sündinud alla üheaastased lapsed. Sihtrühma suurus on u 600 inimest aastas, neist esindamata ELi kodanikke on u 20.

Määrusega kaasneb sihtrühmale teatav sotsiaalne mõju, nimelt mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele. Määrus sätestab ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmise korra, mis võimaldab anda isikutele, kelle reisidokument on reisil kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada, ELi tagasipöördumistunnistuse, mida kasutades saavad nimetatud isikud pöörduda tagasi koju. Mõju esinemise sagedus on väike, kuna selliseid olukordi ei tule isikutel üldjuhul ette mitu korda, vaid pigem väga harva. Ebasoovitavat mõju sihtrühmale ei kaasne. Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühma toimimine eelnõuga seoses sisuliselt ei muutu. Muutub küll tagasipöördumist võimaldava dokumendi taotlemise vorm ja dokumendi vorm, kuid sisu ja taotlemise kord märkimisväärselt ei muutu. Seega ei saa mõju sihtrühmale hinnata oluliseks.

Määruse mõju teise sihtrühma moodustavad Välisministeeriumi konsulaarametnikud, keda on umbes 45.

Määrusega kaasneb sellele sihtrühmale mõju riigivalitsemise mõjuvaldkonnas, konkreetselt mõju Välisministeeriumi töökorraldusele. Sihtrühma senine toimimine ei muutu plaanitava muudatuse jõustumisel ulatuslikult. Töökoormus jääb konsulaarametnikele üldjoontes samaks, kuna ELi tagasipöördumistunnistuse menetlusprotseduurid võrreldes seniste tagasipöördumistunnistuse dokumentide väljaandmise protseduuridega olulisel määral ei muutu. Nagu ka kehtiva korra kohaselt, tuleb dokumendi saamiseks isikul esitada taotlus, konsul registreerib toimingu konsulaarametniku ametitoimingute andmekogus „Consul“, teeb otsuse dokumendi väljaandmise kohta ja vormistab ELi tagasipöördumistunnistuse. Mõningal määral muutub esindamata ELi kodanikule ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmise kord seoses direktiiviga kehtestatud konsulteerimismenetluse läbiviimisega, kuid see ei too kaasa sihtrühmale olulist mõju. Eesti konsulaarametnikud on ka seni konsulteerinud esindamata ELi kodanikule ELi tagasipöördumistunnistuse väljaandmisel tema kodakondsusjärgse liikmesriigiga. Direktiiviga on konsulteerimismenetlust täpsustatud ja muudetud see kõigi liikmesriikide jaoks ühetaoliseks. Samuti võib eeldada, et kolme dokumendiliigi asemel ühe kasutusele võtmine lihtsustab sihtrühma tööd ja vähendab bürokraatiat. Mõju avaldumise sagedus sihtrühmale jääb samaks nagu seni, kuna eelnõuga kaasneva dokumendi liigi ja vormi muutumise tõttu ei muutu tagasipöördumiseks dokumenti vajavate isikute hulk. Mõju Välisministeeriumi töökorraldusele ei saa eeltoodut arvestades pidada oluliseks.

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

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

Määruse rakendamisega ei kaasne lisakulusid peale ITDSi muutmise eelnõu rakendamise kulude. ITDSi muutmise eelnõu rakendamise kulude hinnang on esitatud ITDSi muutmise eelnõu seletuskirjas. Kuna kehtestatakse uus ELi tagasipöördumistunnistuse vorm, mis koosneb ühtsest blanketist ja kleebisest, on vaja mõlemad tellida. Sellega kaasnev kulu järgnevaks viieks aastaks on 10 000 eurot, mis kaetakse Välisministeeriumi eelarvest.

Määruse rakendamine ei too kaasa tulusid, kuid kolme dokumendivormi asendamine ühega toob edaspidi kaasa teatava kulude kokkuhoiu, kuna langeb ära vajadus tellida erinevaid dokumendiblankette ja IT-arendusi.

Eelnõuga seoses ei kasva ELi tagasipöördumistunnistuse taotlejate halduskoormus ega Välisministeeriumi töökoormus.

**6. Määruse jõustumine**

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

**7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõike 1 kohaselt kooskõlastamiseks Siseministeeriumile ja Justiitsministeeriumile.

Margus Tsahkna

Välisminister

1. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1cb5e64b-ee6c-4d2c-9077-06cf351cb913/isikut-toendavate-dokumentide-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> [↑](#footnote-ref-1)
2. ELT L 163, 20.06.2019, lk 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. [Komisjoni rakendusotsus (EL) nr 2024/2662, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistuse taotluse standardvorm ja muudetakse rakendusotsust (EL) 2022/2452 (ELT L, 2024/2662, 15.10.2024)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402662). [↑](#footnote-ref-3)
4. [Komisjoni delegeeritud direktiiv (EL) 2024/1986, 6. mai 2024, millega muudetakse nõukogu direktiivi (EL) 2019/997 seoses ELi tagasipöördumistunnistuse masinloetava alaga (ELT L, 2024/1986, 16.07.2024)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401986&qid=1730984424478). [↑](#footnote-ref-4)