

Siseministri määruse „Kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu.

Välismaalase kinnipidamise loa taotlemine toimub välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi *VRKS*) § 66 lõikes 1 või väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi *VSS*) § 23 lõikes 3 sätestatud korras. Praegu pole rahvusvahelise kaitse taotlejate ja ebaseaduslikult Eestis viibivate välismaalaste kinnipidamiseks halduskohtult loa taotlemise vormi kehtestatud. Seetõttu on kohtutele esitavate taotluste sisu ja kvaliteet piirkonniti väga ebaühtlane. Praktikast on esinenud juhtumeid, kus kinnipidamise taotlus sisaldab välismaalase kinnipidamise seisukohast mittevajalikku teavet või selles on olulised kaalutlused (nt välismaalase kuulumine haavatavesse gruppi) jäetud välja toomata. Rändesurve olukorras, kus välismaalaste kinnipidamise toimingute tegemisele tuleb kaasata ka PPA ametnikke, kellel ei pruugi olla kogemusi kinnipidamise taotluste koostamisel, võib taotluse vorminõuete puudumine tõsta riski, et välismaalase kinnipidamise kohtulikku kontrolli ei jõuta 48 tunni jooksul alates tema kinnipidamisest läbi viia.

Eelnõu eesmärk on harmoniseerida välismaalase kinnipidamise loa taotlemisele esitatavaid nõudeid, et seeläbi kiirendada kinnipidamise kohtulikku kontrolli ning parandada taotluste kvaliteeti. Taotluses esitavate andmete ühtse loetelu kehtestamine aitab kaasa, et PPA saaks tulevikus kinnipidamise taotlused e-toimiku vahendusel edastada otse kohtute infosüsteemi.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunikud Anneli Viks (anneli.viks@siseministeerium.ee) ja Ele Russak (ele.russak@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Margit Veskimäe (margit.veskimae@siseministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on Riigikogu menetluses oleva VRKS-i eelnõu 831 SE rakendusakt.

Eelnõu aitab kaasa Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete täitmisele.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on ühtlustada välismaalase kinnipidamise loa taotlemisele esitatavaid nõudeid, et seeläbi kiirendada kinnipidamise kohtulikku kontrolli ning parandada kinnipidamise taotluste kvaliteeti. Taotluses esitavate andmete ühtse loetelu kehtestamine aitab kaasa, et PPA saaks tulevikus kinnipidamise taotlused e-toimiku vahendusel edastada otse kohtute infosüsteemi.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 5 paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 piiritletakse määruse reguleerimisala. Välismaalast, kellel puudub Eestis viibimiseks seaduslik alus, võib kinni pidada VSS § 23 lõikes 2 sätestatud alusel, kui muid järelevalvemeeteid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada tema väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks või selle täitmiseks. Rahvusvahelise kaitse taotleja ja vastutavale liikmesriigile üleantava välismaalase kinnipidamise alused on sätestatud VRKS § 65 lõikes 2. Välismaalase kinnipidamiseks üle 48 tunni tuleb PPA-l või KAPO-l taotleda välismaalase kinnipidamiseks halduskohtult luba.

VSS § 23 lõike 7 alusel kehtestatakse määrusega ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse taotleja või vastutavale liikmesriigile üleantava välismaalase kinnipidamise loa taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate dokumentide loetelu. Määrust kohaldatakse ka taotlustele, millega soovitakse Eestis ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase või rahvusvahelise kaitse taotleja või vastutavale liikmesriigile üleantava välismaalase (edaspidi koos *välismaalane*) kinnipidamist pikendada vastavalt VSS §-s 25 või VRKS §-s 66 sätestatud korrale.

Eelnõu §-des 2 ja 3 sätestatakse välismaalase kinnipidamise loa taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate dokumentide loetelu. Andmed ja dokumendid, mida PPA või KAPO peab välismaalase kinnipidamise loa taotluses esitama, saab jaotada nelja suuremasse kategooriasse:

- 1) kinnipeetud välismaalase isikuga seotud andmed;
- 2) välismaalase kinnipidamisega seotud andmed;
- 3) välismaalase kinnipidamise proportsionaalsuse hindamisega seotud andmed;
- 4) taotluse koostamisega seotud andmed.

Välismaalase kinnipidamisel on oluline esmalt teha kindlaks välismaalase isik. Selleks tuleb välja selgitada tema eesnimi või -nimed, perekonnanimi või -nimed, pseudonüümid ja eelmised nimed, muud kasutatavad nimed, Eesti isikukood selle olemasolul, sünniaeg, sünnikoht riigi täpsusega, sugu, kodakondsus või kodakondsused. Kinnipidamise loa taotluses tuleb ka märkida, kas isik on tuvastatud tema isikut tõendava dokumendi alusel või seda on tehtud üksnes isiku või tunnistajate ütluste põhjal või muul viisil, nt päringute kaudu Eesti või EL infosüsteemidesse. Kui välismaalasel on kaasas tema isikut tõendav dokument või reisidokument, tuleb taotlusele lisada ka dokumendi koopia. Arvestades, et taotlus sisaldab juba isiku tuvastamise andmeid ja viisi ning taotlusele peab lisama kinnipeetud välismaalase foto, pole PPA-l või KAPO-l edaspidi enam vaja kohtule esitada isiku tuvastamise akti. Seeläbi väheneb PPA ja KAPO töökoormus välismaalase kinnipidamisega seotud toimingute tegemisel.

Välismaalase isikuandmeid, sh biomeetrilisi andmeid ja välismaalase isikut tõendava dokumendiga seotud andmeid kogutakse ka praegu välismaalase väljasõidukohustuse menetluse läbiviimisel ning kantakse need Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogusse (edaspidi *ILLEGAAL andmekogu*). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2024/1356¹ (edaspidi *taustakontrolli määrus*) rakendumisel, võib

¹ 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)

välispiiri ületanud välismaalase isiku tuvastamisega seotud menetlustoimingud teha juba taustakontrolli läbiviimisel.

Rahvusvahelise kaitse taotleja isikuandmeid, sh biomeetrilisi andmeid ja isikut tõendava dokumendi või reisidokumendiga seotud andmeid kogutakse rahvusvahelise kaitse ja elamisloa taotluse menetluses. Määruse (EL) 2024/1348 (menetluse kohta) artikli 27 alusel ja määruse (EL) 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 17 alusel tuleb PPA-l taotleja kohta töödelda RAKS andmekogus muuhulgas järgmisi andmeid: taotleja nimi, sünniaeg ja -koht, sugu, kodakondsus või kodakondsuse puudumine ja muud taotleja isikuandmed; sõrmejälgede andmed; näokujutis; 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.

Välismaalase kinnipidamise korral tuleb koostada välismaalase kinnipidamise protokoll, milles tuleb lisaks välismaalase isikuandmetele kajastada ka välismaalase kinnipidamise faktilised asjaolud, kinnipidamise õiguslik alus ning kaalutlused. Praktikas koostatakse välismaalase kinnipidamise protokoll elektroonselt ILLEGAAL andmekogus. Seega on võimalik luua tehniline lahendus, millega välismaalase kinnipidamisega seotud andmed kantakse kinnipidamise protokollilt automaatselt välismaalase kinnipidamise loa taotlusele üle. Sama tehniline võimekus on loodud ka RAKS andmekogus.

Välismaalase kinnipidamise põhjendused tuleb taotluses esitada iga kinnipidamise õigusliku aluse kohta. Kui välismaalase kinnipidamine on vajalik näiteks VSS § 23 lõike 2 punkti 3 alusel (esineb põgenemise oht), peab taotluses esitama faktilised asjaolud ja põhjendused, miks on alust arvata, et välismaalase suhtes esineb põgenemise oht vastavalt VSS §-s 6⁸ sätestatud ühele või mitmele kriteeriumile. Taotlusele tuleb lisada võimaluse korral ka tõendid, mis kinnitavad taotluse aluseks olevaid asjaolusid. Näiteks välismaalase ebaseaduslikku Eestisse sisenemist või siin viibimist saab tõendada sisenemiskeelu otsuse või lahkumissettekirjutusega.

Välismaalase kinnipidamine on äärmuslik abinõu, mida võib kasutada vaid siis, kui muud järelevalvemeetmed või kinnipidamise alternatiivid ei ole piisavalt tõhusad, kusjuures hinnang tuleb anda igal üksikjuhtumil kõiki välismaalasega seotud asjaolusid arvestades. Seetõttu on oluline, et ka välismaalase kinnipidamise loa taotluses esitataks välismaalase kinnipidamise seisukohast tähtsust omavad asjaolud (nt välismaalase tervislik seisund, tuvastatud erivajadused, Eestis viibivad perekonnaliikmed, alaealisus) ning esitataks põhjendused, miks näiteks VSS § 10 lõikes 2 sätestatud järelevalvemeetmed (nt dokumendi hoiule võtmine, elamine kindlaks määratud elukohas jne) ei taga, et välismaalane väljasõidukohustuse menetlusest kõrvale ei hoiaks. Rahvusvahelise kaitse taotleja puhul tuleb erivajaduse olemasolul täpsustada, kas tegemist on menetlusliku või vastuvõtu erivajadusega.

Välismaalase kinnipidamise loa taotlusele tuleb märkida taotluse koostaja andmed: ametniku ametiasutus, ametinimetus, ees- ja perekonnanimi ning allkiri. Need andmed on vajalikud, et vajaduse korral saaks kohus taotluse koostanud ametnikuga ühendust võtta, kui see on näiteks vajalik taotluses esinevate puuduste kõrvaldamiseks.

Eelnõu §-s 4 võimaldab tulevikus, kui asjaomased arendustööd on tehtud, PPA-l või KAPO-l välismaalase kinnipidamise loa taotluse edastada ILLEGAAL andmekogust või RAKS andmekogust e-toimiku menetlemise infosüsteemi kaudu kohtute infosüsteemi. Infosüsteemide

vaheline andmevahetus aitab hoida kokku menetlusressurssi, aga hoida ära ka andmete korduvalt käsitsi sisestamisest tulenevaid vigu.

Eelnõu §-s 5 nähakse ette määruse jõustumine 12. juunil 2026, sest siis jõustub välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõus on arvestatud Euroopa Liidu õigusega ning viidud Eesti siseriiklik õigus sellega vastavusse. Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- 1) 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);
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1346, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT L, 2024/1346, 22.05.2024);
- 3) 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);
- 4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1349, millega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus ja muudetakse määrust (EL) 2021/1148 (ELT L, 2024/1349, 22.5.2024);
- 5) 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);
- 6) 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);
- 7) 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).

Eelnõu koostamisel on arvestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega,

5. Määruse mõjud

Muudatustega kaasnevad mõjud riigiasutuste korraldusele ja siseturvalisusele.

5.1. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eestis ebaseaduslikult viibivad välismaalased või rahvusvahelise kaitse taotlejad, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamist pikemalt kui 48 tundi. Aastas kohustatakse lahkumisettekirjutusega lahkuma *ca* 1200 Eestis viibimise aluseta välismaalast. Üldjuhul täidavad need välismaalased lahkumiskohustuse vabatahtlikult. Väljasaadetavaid, kelle lahkumiskohustus tuleb pöörata täitmisele kinnipidamise teel, on aastas *ca* 100. Seega on sihtrühm väike.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike. Eelnõuga ei muudeta Eestis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste või rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamise aluseid ega kinnipidamiseks loa taotlemise korda. Seetõttu võib muudatuse mõju riigi julgeolekule pidada väikeseks. Küll loob eelnõu aluse, et tulevikus saaks välismaalase kinnipidamise taotlused edastada PPA menetlusinfosüsteemist otse kohtute infosüsteemi. Sellega vähendatakse riski, et välismaalaste kinnipidamise kohtulikku kontrolli (eriti rändesurve olukorras) ei jõuta 48 tunni jooksul läbi viia. Mõju on väheoluline ja see esineb harva, kuna muudatused puudutavad vaid neid välismaalasi, kelle kinnipidamine on vajalik, et teha kindlaks väljasõidukohustus või viia läbi Eestist lahkuma kohustamise menetlus. Enamasti välismaalane väga tihti sellisesse olukorda ei satu.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski ei ole. Eelnõuga ei muudeta välismaalase kinnipidamise põhimõtteid.

5.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: PPA, KAPO ja halduskohtud. Muudatused puudutavad PPA migratsiooniäriinspektorite ametnikke ning kinnipidamistaoitlusi lahendavaid halduskohtu kohtunikke (27 halduskohtunikku) ja muud personali.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike. Muudatus ei too sihtrühmale kaasa erilisi muutusi ega kohanemisevajadust, sest eelnõuga ei muudeta välismaalase kinnipidamise loa taotluse põhielemente. Jätkuvalt tuleb halduskohtule esitada faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis põhistavad välismaalase kinnipidamise vajalikkust. Kuivõrd eelnõuga harmoniseeritakse välismaalase kinnipidamise loa taotlemisele esitatavaid nõuded, võimaldab see kiirendada välismaalase kinnipidamise kohtulikku kontrolli ning parandada taotluste kvaliteeti. Seega on muudatustel positiivne mõju riigiasutuste ja kohtute töökorraldusele.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski ei ole. PPA ja KAPO ametnike töökorraldus ei muutu oluliselt. Pigem võib eeldada, et nende töömaht väheneb, sest IT-lahendusega on võimalik välismaalase kinnipidamise protokollist, mis täidetakse ILLEGAAL andmekogus, kanda automaatselt välismaalase kinnipidamise loa taotlusele.

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

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

- 1) infosüsteemide arendamise ja haldamise kulud ning
- 2) koolitus- ja teavitustegevuse kulud.

Muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid ILLEGAAL andmekogus ja rahvusvahelise kaitse andmise registris. Need arendused on kavas rahastada varjupaiga- ja rände pakti rakendamiseks eraldatud EL vahenditest.

Otsest mõõdetavat rahalist tulu muudatuste rakendamisega ei kaasne. Menetluskeskkonna kaasajastamine tagab paindlikkuse, mis võimaldab tulevikus rakendada selles tõhusamalt erinevaid muudatusi. Seeläbi hoitakse kokku ka arenduskulud.

7. Määruse jõustumine

Määrus jõustub **12. juunil 2026. aastal**. Jõustumisaeg on seotud VRKS-i jõustumisega samal kuupäeval.

8. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu koostöölastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Kaitsepolitseiametile, PPA-le ja SMIT-ile.