EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 27.10.2026
SWD(2026) 1039 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:
EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,

mis käsitleb tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonna juhtumite haldamise digitaliseerimist ning millega muudetakse määruseid (EL) 2018/1726, (EL) 2018/1860, (EL) 2019/817 ja (EL) 2019/818

{COM(2026) 1037 final} - {SEC(2026) 1037 final} - {SWD(2026) 1037 final} - {SWD(2026) 1038 final}

1. SISSEJUHATUS: POLIITILINE JA ÕIGUSLIK KONTEKST

Komisjon kavandab tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonna juhtumite haldamise digitaliseerimist, mis on esimene samm sellise tervikliku rändesüsteemi loomise suunas, mille abil hallatakse rännet pikaajaliselt, muu hulgas selliste kolmandate riikide kodanike tulemusliku tagasisaatmise kaudu, kellel puudub Euroopa Liidus viibimise õigus. Lisaks on eesmärk tagada Euroopa rände- ja varjupaigasüsteemi nõuetekohane toimimine ja kestlikkus.

Digitaliseerimine on rände- ja varjupaigaleppes sõnaselgelt määratletud kiirete ja tõhusate rändemenetluste võimaldajana[1]. Digisüsteemid on hädavajalikud operatiivkoostöö parandamiseks, usaldusväärse andmekogumise tagamiseks, halduskoormuse vähendamiseks ning ELi rändenormide täitmise jälgimise ja tagamise tugevdamiseks. See eesmärk on kooskõlas ELi laiema poliitilise eesmärgiga töötada välja Euroopa digilahendused, mis lihtsustavad menetlusi, tagades samal ajal põhiõiguste ja andmekaitse kaitse.

Vajadust tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonna juhtumite haldamise digitaliseerimise järele on rõhutatud president von der Leyeni 2024.–2029. aasta poliitilistes suunistes,[2] komisjoni 2025. ja 2026. aasta tööprogrammides, milles algatust on sõnaselgelt kirjeldatud kui märkimisväärse lihtsustamismõõtmega algatust,[3] ning Euroopa varjupaiga- ja rändehaldusstrateegias[4]. Tagasisaatmismäärusega[5] alustati selle eesmärgi konkretiseerimist õigusaktides, kehtestades ELi ühise tagasisaatmissüsteemi, mis võimaldab andmeid ulatuslikumalt jagada ja neid edastada kooskõlas andmekaitsenormidega.

Et toetada oma tööd digitaliseerimist käsitleva seadusandliku ettepaneku ettevalmistamisel, tellis komisjon 2024. aastal välisuuringu (edaspidi „digitaliseerimisuuring“)[6]. Digitaliseerimisuuringu raames korraldati kõigi liikmesriikide, ELi ametite ja peamiste sidusrühmadega küsitluste, intervjuude ja spetsiaalsete seminaride kaudu ulatuslikke konsultatsioone. Uuring kinnitas, et hoolimata märkimisväärsetest investeeringutest on tagasisaatmisega seotud juhtumite haldamise digikeskkond endiselt killustunud ning seda iseloomustavad ebaühtlane areng, suured erinevused andmete kättesaadavuses, funktsionaalsuses ja koostalitlusvõimes ning piiratud andmejagamine.

---

1 Rände- ja varjupaigalepe avaldati 22. mail 2024 *Euroopa Liidu Teataja* L-seerias. Üksikasjalik teave õigusaktide kohta: vt *Euroopa Liidu Teataja* L-seeria päevavaade - EUR-Lex (europa.eu).

2 Ursula von der Leyen, „Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjoni koosseisule 2024–2029“, Strasbourg, 18. juuli 2024; e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en (europa.eu).

3 COM(2025) 45 final, 11. veebruar 2025; COM(2025) 870 final; 21. oktoober 2025.

4 COM(2026) 45 final, 26. jaanuar 2026.

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. oktoobri 2026. aasta määrus (EL) 2026/2280, millega luuakse ühine süsteem liidus ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike tagasisaatmiseks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, nõukogu direktiiv 2001/40/EÜ ja nõukogu otsus 2004/191/EÜ (ELT L, 2026/2280, 15.10.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2026/2280/oj).

6 „Study on the way towards a comprehensive, integrated and digitalised EU migration management system“, HOME-AMIF-TF2-FW-EVA1-4010, ISBN 978-92-68-37351-4; DOI 10.2837/8436041, koos lisadega (ISBN 978-92-68-42383-7; DOI 10.2837/0124908); https://data.europa.eu/doi/10.2837/8436041; https://data.europa.eu/doi/10.2837/0124908.

2. PROBLEEMI KIRJELDUS

Esiteks ei ole tagasisaatmis-, tagasivõtmis- ja taasintegreerimisprotsesside tõhusaks läbiviimiseks **vajalik teave kõigile asjaomastele asutustele hõlpsasti kättesaadav**. Nende protsesside kiireks lõpuleviimiseks vajalikke olemasolevaid andmeid ei jagata piisavalt ning need ei ole piisavalt kättesaadavad i) sama liikmesriigi piires, ii) liikmesriikide vahel (ning liikmesriikide ja Frontexi vahel) ning iii) liikmesriikide (või Frontexi) ja kolmandate riikide vahel. **Teiseks** lasub rändeasutustel **ülemäärane halduskoormus**. **Kolmandaks on vaja, et tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise kohta käiv statistika oleks üksikasjalikum ja kiiremini kättesaadav.** Nendel probleemidel on **kolm peamist põhjust**: i) tagasisaatmis-, tagasivõtmis- ja taasintegreerimisprotsesside digitaliseerimine on **ELis endiselt ebapiisav ja killustunud**. Riiklikud tagasisaatmissüsteemid – isegi kui need põhinevad sageli Frontexi mudelil – erinevad suuresti andmete kättesaadavuse, funktsionaalsuse ja koostalitlusvõime poolest ning ei ole sageli ühendatud olemasolevate ELi tagasivõtmis- ja taasintegreerimisvahenditega. **Samamoodi on killustunud ka juhtimiskorraldus**: vastutus jaguneb liikmesriikide, ELi ametite ja kolmandate riikide partnerite vahel, mille tulemuseks on ebaühtlased standardid, keerukas andmekaitsekorraldus ning sõltuvus välisrahastusest ja -koostööst; ii) isegi kui digitaalsed juhtumite haldamise süsteemid on kasutusele võetud ja integreeritud, **on nende funktsioonid sageli ebapiisavad**. Põhifunktsioone, nagu tähtaegade kohandamine või tagasisaatmisotsuste automaatne järelkontroll, rakendatakse harva. Tehnilised piirangud, näiteks ühenduse puudumine Schengeni infosüsteemiga või kordumatu identifikaatori puudumine, võivad põhjustada juhtumite dubleerimist ja ebausaldusväärset statistikat, ning iii) **piisavalt selgete õiguslike aluste puudumine andmete jagamiseks ja IT-süsteemide arendamiseks** piirab olemasolevate IT-süsteemide kasutamist ja takistab uute süsteemide arendamist.

3. MIKS PEAKS EL TEGUTSEMA?

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 79 lõike 2 punktis c on sätestatud, et Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad vastu meetmeid ebaseadusliku sisserände ja seadusliku aluseta riigis viibimise valdkonnas, sealhulgas ebaseaduslikult riigis elavate isikute väljasaatmiseks ja repatrieerimiseks. Tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonna juhtumite haldamise digisüsteemide arendamine ja rakendamine on üks vahend selle eesmärgi saavutamiseks. ELi tasandi koordineerimiseta jätkavad liikmesriigid **omavahel ühendamata süsteemide arendamist**, mis toob kaasa ebatõhususe. ELi tasandi sekkumine on hädavajalik, et tagada **asjaomaste IT-süsteemide omavaheline ühendamine kõigis liikmesriikides**, järjepidev andmevahetus ning tegevuse tõhusus kõigis liikmesriikides.

4. MIDA TAHETAKSE SAAVUTADA?

Üldeesmärk on **toetada** tagasisaatmismääruses sätestatud tagasisaatmist, tagasivõtmist ja taasintegreerimist käsitlevate **normide rakendamist** ning aidata kaasa **rände- ja varjupaigaleppe** rakendamisele. Pikas perspektiivis oleks see **esimene samm tervikliku, integreeritud ja digitaliseeritud ELi rändehaldussüsteemi loomise suunas**, mis ei piirduks tagasisaatmis-, tagasivõtmis- ja taasintegreerimisprotsessidega, vaid hõlmaks ka muid rändeprotsesse, näiteks varjupaigamenetlust.

Täpsemalt on algatuse eesmärk i) **tõhustada** pädevate asutuste vahelist **andmete jagamist** kooskõlas andmekaitsenormidega, et tagada tagasisaatmis-, tagasivõtmis- ja taasintegreerimisprotsesside läbiviimiseks ja jälgimiseks vajaliku teabe kättesaadavus; ii) **edendada nende protsesside edasist digitaliseerimist ja kõrvaldada olemasolevate IT-süsteemide funktsionaalsusega seotud puudused**, et protsessid ja aruandlusnõuete täitmine oleksid suuremal määral digitaliseeritud, lihtsustatud ja automatiseeritud ning et märkimisväärselt **vähendada riiklike asutuste halduskoormust ja töökoormust**, ning iii) parandada andmete kogumist, et võimaldada **täpsema ja üksikasjalikuma statistika automaatset koostamist ja selle õigeaegset kättesaadavust**.

5. MILLISED ON VÕIMALIKUD POLIITIKAVARIANDID?

Lisaks lähtestsenaariumile võimaldaksid kolm kindlaksmääratud varianti **tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise valdkonna juhtumite haldamise täielikult digitaliseerida**, nähes selleks ette järgmised ühised elemendid: i) liikmesriikide kohustus kasutada nende protsesside jaoks integreeritud digitaalset juhtumite haldamise süsteemi; ii) koostoime ja ühendus olemasolevate ja tulevaste ELi infosüsteemidega; iii) integreeritud tagasivõtujuhtumite (iRCMS) ja taasintegreerimisjuhtumite (RIAT) haldamise süsteemide väljaarendamine ELi tasandil; iv) protsesside automatiseerimine, ning v) aluse loomine terviklikule, integreeritud ja digitaliseeritud ELi rändehaldussüsteemile, millele saaks hiljem lisada muid rändeprotsesse (nt taustakontroll, varjupaigamenetlus).

5.1. 1. poliitikavariant „Osaliselt detsentraliseeritud variant ilma keskandmebaasita“

1. variandi puhul arendatakse **tagasisaatmisjuhtumite** haldamise süsteem välja **riiklikul tasandil (edaspidi „riiklik RECAMAS“)**. Ühtlustamise tagamiseks põhineb riiklik RECAMAS Frontexi toel kas i) Frontexi välja töötatud RECAMASi mudelil või ii) Frontexi poolt koostöös eu-LISAga välja töötatud kasutusvalmis RECAMASil põhineval IT-süsteemil, mille huvitatud liikmesriigid võivad kasutusele võtta ja oma vajadustele kohandada (edaspidi „Frontexi RECAMAS“). ELi integreeritud **tagasivõtujuhtumite (iRCMS) ja taasintegreerimisjuhtumite (RIAT)** haldamise süsteemid arendatakse välja ELi tasandil ja integreeritakse riiklikku RECAMASi. Juhtumite haldamise süsteemides **kasutatakse olemasolevate ja tulevaste ELi infosüsteemide** (nt SIS, Eurodac, EES ja VIS) võimalusi ning kasutatakse täiel määral ära Euroopa otsinguportaali võimalused. **Uut keskset ELi tagasisaatmisandmebaasi ei looda.** Sellise lisateabe edastamiseks, mida ei saa ELi infosüsteemide kaudu jagada, kasutatakse **teabevahetusportaali**. Olemasolevatele digisüsteemidele tuginedes **vähendab** 1. variant süsteemide arendamiseks vajalike **rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide arvu miinimumini**.

5.2. 2. poliitikavariant „Osaliselt detsentraliseeritud variant keskandmebaasiga“

Nagu 1. variandi puhulgi, arendatakse **tagasisaatmisjuhtumite** haldamise süsteem välja **riiklikul tasandil RECAMASi mudeli põhjal**, samal ajal kui **tagasivõtmise (iRCMS) ja taasintegreerimise (RIAT)** süsteemid arendatakse välja **ELi tasandil** ja integreeritakse riiklikku RECAMASi. Erinevalt 1. variandist **luuakse tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise jaoks ette nähtud ELi keskandmebaas**, et hõlbustada sellise lisateabe jagamist, mida ei saa ELi infosüsteemide kaudu jagada.

5.3. 3. poliitikavariant „Tsentraliseeritud lahendus“

Erinevalt 1. ja 2. variandist arendatakse ELi tasandil välja ühtne tagasisaatmis-, tagasivõtu- ja taasintegreerimisjuhtumite haldamise süsteem. See ühtne juhtumite haldamise süsteem asendab kõik riiklikud juhtumite haldamise süsteemid ning sellesse integreeritakse iRCMSi ja RIATi funktsioonid. Asjaomaste andmete automaatne jagamine võimaldatakse **tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise jaoks ette nähtud ELi keskandmebaasi** loomisega.

6. MILLINE ON ERI POLIITIKAVARIANTIDE MÕJU?

Lähtestsenaariumis jäävad kindlakstehtud probleemid püsima. Tõhususe seisukohast on lähtestsenaariumiga kaasnevad kulud väga väikesed, kuid saavutatavaid eesmärke arvesse võttes on see tervikuna ebatõhus.

1. variandiga saavutatakse eeldatavasti taotletavad eesmärgid tulemuslikult **lühikeses ja keskpikas perspektiivis** (st kuus aastat alates komisjoni ettepaneku vastuvõtmisest kuni süsteemi töölerakendamiseni). See **tugineb liikmesriikide olemasolevatele süsteemidele ning kasutab ära ELi tasandil olemasolevad tagasivõtmise ja taasintegreerimise süsteemid.** 1. variant suurendab tagasisaatmis-, tagasivõtmis- ja taasintegreerimisprotsesside digitaalse haldamise sidusust. Teabe jagamisel kasutatakse ELi infosüsteeme ja koostalitlusvõime taristut. Liikmesriikide, Frontexi, eu-LISA ja komisjoni kogukulud on hinnanguliselt 582–753 miljonit eurot (sealhulgas kaks aastat arendust ning kuus aastat jooksvat hooldust ja tuge).

2. variandiga saavutatakse eeldatavasti taotletavad eesmärgid, kuid alles **keskpikas kuni pikas perspektiivis** (st kaheksa aastat alates komisjoni ettepaneku vastuvõtmisest kuni süsteemi töölerakendamiseni). **Uue ELi keskandmebaasi lisaväärtus on piiratud, sest selles dubleeritaks suures osas andmeid, mida juba säilitatakse muudes ELi infosüsteemides** (nt SISis või Eurodacis). Selle poliitikavariandi kogukulud liikmesriikidele, Frontexile, eu-LISA-le ja komisjonile on hinnanguliselt 700–891 miljonit eurot (sealhulgas kaks ja pool aastat arendust ja kuus aastat jooksvat hooldust ja tuge).

3. variandiga saavutatakse eeldatavasti taotletavad eesmärgid, kuid alles **keskpikas kuni pikas perspektiivis** (st kaheksa aastat alates komisjoni ettepaneku vastuvõtmisest kuni süsteemi töölerakendamiseni). Ühtse ELi juhtumite haldamise süsteemi loomine, mis võimaldaks arvesse võtta liikmesriikide tagasisaatmismenetluste arvukaid erinevusi, **oleks erinevate tavade ja õigusraamistike tõttu keeruline.** Nagu 2. variandi puhulgi, on ka **uue ELi keskandmebaasi lisaväärtus piiratud**. Selle poliitikavariandi kogukulud liikmesriikidele, Frontexile, eu-LISA-le ja komisjonile on hinnanguliselt 226–288 miljonit eurot (sealhulgas kaks ja pool aastat arendust ning kuus aastat jooksvat hooldust ja tuge). Kuigi see näib olevat kõige odavam variant, kaasneksid sellega väga **suured pöördumatud kulud**, mis on 27 liikmesriigi puhul seitsme aasta jooksul hinnanguliselt 689–877 miljonit eurot, sest riiklikke ja ELi süsteeme tuleks kuni uue ELi süsteemi töölerakendamiseni jätkuvalt käigus hoida, enne kui neist täielikult loobutakse.

7. KUIDAS POLIITIKAVARIANTE VÕRRELDAKSE?

Kriteeriumid	Kaal	Lähtetase	1. poliitikavariant	2. poliitikavariant	3. poliitikavariant
Mõju hindamine					
Tulemuslikkus	4	0	4	2	2
Tõhusus	3	0	3	2	1
Kooskõla	2	0	2	3	3

Kriteeriumid	Kaal	Lähtetase	1. poliitikavariant	2. poliitikavariant	3. poliitikavariant
Mõju liik					
Majandus	2	0	0	0	0
Ühiskond	2	0	1	1	1
Keskkond	1	0	0	0	0
Turvalisus	5	0	4	3	3
Põhiõigused	3	0	0	-1	-1
Teostatavus	4	0	4	2	-2
Kokku		**0**	***67***	***42***	***23***

8. MILLINE ON EELISTATUD POLIITIKAVARIANT?

Eelistatud on **1. variant „Osaliselt detsentraliseeritud variant ilma keskandmebaasita“**, kuna selle saab võrreldes teiste variantidega kiiremini kasutusele võtta ning see on kulutõhusam ja paindlikum. See tugineb ELi ja liikmesriikide olemasolevale taristule ning **hoiab seeläbi ära uue keskandmebaasi väljaarendamisega seotud viivitused ja andmete dubleerimise**.

Algatus **vähendab märkimisväärselt riiklike asutuste halduskoormust ja töökoormust.** Eraldiseisvate digisüsteemide integreerimise ja paljude protsesside automatiseerimisega (nt tagasisaatmist käsitlevate hoiatusteadete koostamine) võimaldab see märkimisväärselt suurendada tõhusust ja saavutada kokkuhoidu. Hinnangute kohaselt kulub tagasisaatmist käsitleva hoiatusteate käsitsi koostamiseks ja SISi üleslaadimiseks ligikaudu 30 minutit[7]. Arvestades, et 2024. aastal tehti ELis 464 985 tagasisaatmisotsust,[8] tähendab see kokku 29 062 tööpäeva[9] ja kogukulu 7 788 499 eurot,[10] mida suurema automatiseerimise tulemusena märkimisväärselt vähendatakse. Lisaks peetakse selle variandi puhul pöördumatuid kulusid tühisteks.

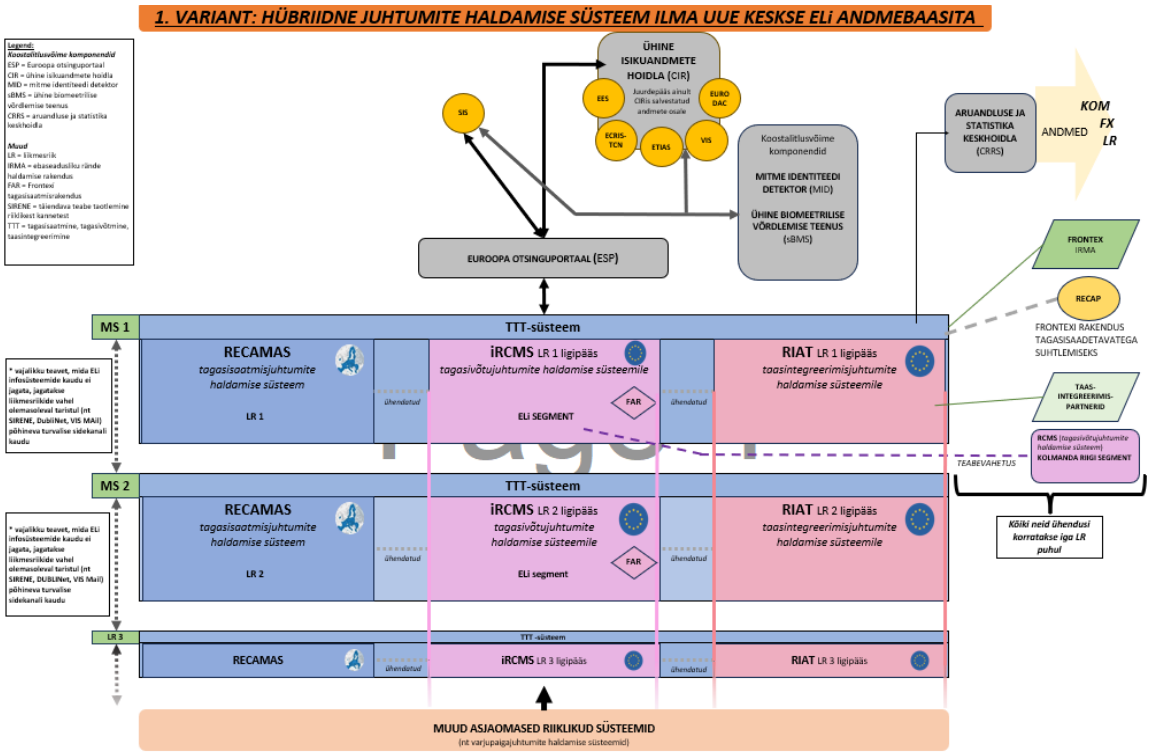
7 2025. aastal riiklike pädevate asutustega peetud kahepoolsed kohtumised.

8 Eurostat, [migr_eiord] „Third country nationals ordered to leave - annual data (rounded)“.

9 Arvestades kaheksa töötunnise tööpäevaga.

10 Lähtudes 2024. aasta keskmisest tööjõukulust tunnis, mis oli 33,5 eurot: „EU hourly labour costs ranged from €11 to €55 in 2024“ - News articles - Eurostat.

Infograafik 1. variandi kohta: „Osaliselt detsentraliseeritud variant ilma keskandmebaasita“



9. KUIDAS HAKATAKSE TEGELIKKU MÕJU JÄLGIMA JA HINDAMA?

Järelevalveandmeid ja -näitajaid hakatakse koguma ning need peaksid ka kajastama halduskoormuse vähenemist (nt ajasäästu aruandluses ja juhtumite ülekandmise protsessis). Andmeid tuleks ideaalis koguda reaalajas ja automatiseeritult. Need andmed annavad komisjonile kasulikku teavet, kui tegevus on alanud. Järelevalvet ja hindamist saaks toetada ka tehisintellektil põhinev analüütika, tuvastades mustreid tagasisaatmis-, tagasivõtmis- ja taasintegreerimisprotsessides. Uute normide kohaldamise järelevalvet tehakse ka Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi kaudu[11].

[11] Nõukogu 9. juuni 2022. aasta määrus (EL) 2022/922, mis käsitleb Schengeni *acquis*’ kohaldamise kontrollimiseks hindamis- ja järelevalvemehhanismi kehtestamist ja toimimist ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1053/2013.