**Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

**1.1. Sisukokkuvõte**

Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) väljatöötamise ajend on vajadus üle võtta Euroopa Nõukogu direktiiv (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP[[1]](#footnote-1) (edaspidi *direktiiv*).

Direktiivi eesmärk on arendada edasi nõukogu direktiivis 2015/637[[2]](#footnote-2) ettenähtud kolmandates riikides esindamata Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) kodanike konsulaarkaitse alast koostööd, mis hõlmab ka ELi kodanike õigust saada sellise kolmanda riigi territooriumil, kus nende kodakondsusjärgne liikmesriik ei ole esindatud, 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 kolmandates riikides ELi tagasipöördumistunnistus (edaspidi *ETD*) ja kehtestatakse selle ühtne vorm. Direktiivi kohaselt on liikmesriikidel võimalik anda ETD välja ka teistele isikutele, sealhulgas oma kodanikele.

Eelnõuga võetakse üle kolmandates riikides esindamata ELi kodanikele ETD andmise tingimused ja kord. Lisaks hakatakse eelnõu kohaselt andma ETDd 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 ETD asendama neile seni välja antud tagasipöördumistunnistust ja tagasipöördumise luba. Tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa kui isikut tõendava dokumendi väljaandmine lõpetatakse.

**1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Seaduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Välisministeeriumi konsulaarosakonna 2. büroo (konsulaarabi büroo) nõunik Tiina Kallasmaa (637 7446, tiina.kallasmaa@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 Luisa Tõlkebüroo eesti keele vanemtoimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@luisa.ee).

**1.3. Märkused**

Eelnõu on seotud ELi õiguse rakendamisega. Eelnõuga võetakse üle direktiivist tulenevad õigusnormid, mis käsitlevad kolmandates riikides esindamata ELi kodanikele ETD andmise tingimusi ja korda, kehtestavad ETD ühtse vormi ning annavad võimaluse anda ETD välja ka oma kodanikele ning teistele isikutele, kellele Eesti on kohustatud rahvusvahelise või riikliku õiguse alusel kaitset pakkuma ja kes elavad seaduslikult Eestis.

Direktiiv jõustus 10. juulil 2019 ja artikli 19 kohaselt tuleb see üle võtta 24 kuu möödumisel artiklis 9 osutatud täiendava tehnilise kirjelduse vastuvõtmisest. Euroopa Komisjon võttis nimetatud täiendava tehnilise kirjelduse vastu 8. detsembril 2022 rakendusotsusega 2022/2452[[3]](#footnote-3). Seega tuleb direktiivi ülevõtmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid võtta vastu hiljemalt 8. detsembril 2024. Direktiivi kohaselt peavad need jõustuma alates 36 kuu möödumisest artiklis 9 osutatud täiendava tehnilise kirjelduse vastuvõtmisest. Seega on direktiivi ülevõtmiseks vajalike õigusaktide jõustumisaeg 8. detsember 2025.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi nende järgmistes redaktsioonides:

1. isikut tõendavate dokumentide seadus (edaspidi *ITDS*), RT I, 06.07.2023, 35;
2. konsulaarseadus (edaspidi *KonS*), RT I, 20.06.2022, 58;
3. riigilõivuseadus (edaspidi *RLS*), RT I, 30.12.2023, 10;
4. karistusseadustik (edaspidi *KarS*), RT I, 22.03.2024, 2.

Väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud tulenevalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktist 2, kuna eelnõu käsitleb ELi õiguse rakendamist.

Euroopa Komisjon on koostanud mõjuanalüüsi direktiivide 2015/637 ja 2019/997 muutmise kohta, mis on kättesaadav aadressil [EUR-Lex - 52023SC0941 - EN - EUR-Lex (europa.eu)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52023SC0941).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ning ei kuulu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi.

Et eelnõu seadusena vastu võtta, on vaja Riigikogu poolthäälte enamust, kuna Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, välja arvatud §-s 104 nimetatud seadused.

**2. Seaduse eesmärk**

Euroopa Liidu kodakondsus on liikmesriikide kodanike põhistaatus. Sellega antakse igale ELi kodanikule õigus saada kolmanda riigi territooriumil või ELis, kus nende kodakondsusjärgne liikmesriik ei ole esindatud, kaitset teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikel. ELi kodanike konsulaarkaitse põhimõtted kehtestati juba 1995. aastal[[4]](#footnote-4) ning koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse esindamata ELi kodanike konsulaarkaitset, täpsustati direktiiviga 2015/637. Nimetatud otsuses ja direktiivis on ühe konsulaarabi liigina ette nähtud ETD väljastamine ELi kodanikele, kelle pass või reisidokument on kadunud, varastatud või hävinud või ei ole ajutiselt kättesaadav. Riigisisesesse õigusesse (ITDS ja KonS) lisati asjakohased sätted 2022. aastal ning sellest ajast on ETDd kui isikut tõendavat dokumenti ITDSi alusel välja antud.

Eelnõu põhieesmärk on võtta üle direktiivist tulenevad nõuded ja viia valdkonna regulatsioon kooskõlla ajakohastatud ELi õigusega. Eelnõuga täiendatakse ITDSi ja KonSi sätetega, mis võimaldavad taotluse alusel väljastada ETD kolmandas riigis või ELis olevale esindamata ELi kodanikule, kelle pass või reisidokument on kadunud, varastatud või hävinud või seda ei ole muul viisil võimalik mõistliku aja jooksul saada.

Ühtlasi antakse direktiiviga liikmesriikidele õiguse võtta ETD kasutusele ka liikmesriigi enda kodanike jaoks ning isikute jaoks, kellele liikmesriik rahvusvahelise või riigisisese õiguse alusel on kohustatud kaitset pakkuma ja kes elavad seaduslikult asjaomases liikmesriigis. Eesti võtab ETD kasutusele oma kodanikening välismaalaste jaoks, 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.

Kehtiva seaduse kohaselt antava tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa asemel on mõistlik ja otstarbekas kasutusele võtta ETD. Kolme sisuliselt sama funktsiooni täitva, kuid erineva dokumendi väljaandmine tekitab bürokraatiat ega ole põhjendatud, arvestades nende dokumentide väljaandmise mahtu aastas (kokku u 600–800). Kuna direktiivi järgi muutub esindamata ELi kodanikele antava ETD vorm, võetakse sama ETD vorm kasutusele kõigi tagasipöördumisdokumentide puhul. Seejuures on oluline, et Eesti ja ELi dokumendid peaksid olema võrdväärse turvalisusastmega. Kehtiva seaduse alusel antava tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa vormid on püsinud sisuliselt muutumatuna alates 1990ndatest ning vajaksid turvaelementidega ajakohastamist. Ühtsele ETD vormile ülemineku kasuks räägib ka asjaolu, et Eestis puudub valmistajatehas, mis oleks suuteline tootma tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa blankette ja kleebiseid. Seega ei ole mõistlik teha hanget nende uue kujunduse väljatöötamiseks ega hakata neid eraldi tellima välismaalt. Otstarbekas on minna üle ühtsele ELi dokumendi vormile (blankett ja kleebis), mida tellitakse ELi ühishanke käigus tootjatehasest Itaalias. Dokumendi ühtse vormi kasutamine võimaldab välja töötada ja kasutada sama IT-lahendust dokumendile kantava kleebise trükkimisel. See aitab veel rohkem kulusid kokku hoida.

**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist.

**Eelnõu § 1 – ITDSi muudatused**

Eelnõu § 1 p 1 – ITDS § 2 lõike 2 punktid 9 ja 10 tunnistatakse kehtetuks, kuna eelnõuga kaovad eraldi isikut tõendavate dokumentidena tagasipöördumistunnistus ja tagasipöördumise luba ning nende asemel hakatakse väljastama ETDd.

Eelnõu § 1 p 2 – ITDS § 91 lõikest 3 jäetakse välja viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale, kuna need dokumendid kaovad.

Eelnõu § 1 p 3 – ITDS § 111 lõigetes 11 ja 12 on täpsustatud ETD taotleja isikusamasuse kontrollimisega seonduvat. Isikusamasuse kontrollimisel ei nähta ette sisulisi muudatusi võrreldes kehtiva korraga.

Kui ETDd taotleb Eesti kodanik, välismaalane, kes elab Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument, ning välismaalane, kelle Eesti Vabariik võtab välislepingu alusel tagasi (st isikud, kellele kehtiva seaduse alusel on välja antud tagasipöördumistunnistus või tagasipöördumise luba), kontrollib dokumendi väljaandja dokumendi taotleja isikusamasust isikut tõendavate dokumentide andmekogusse kantud isiku tuvastamise andmete ja isiku ütluste alusel.

Esindamata ELi kodaniku ETD taotlemisel kontrollib dokumendi väljaandja dokumendi taotleja isikusamasust tema kodakondsusjärgse riigi kinnitatud isiku tuvastamise andmete ja isiku ütluste alusel. ETD väljastamiseks esindamata ELi kodanikele on direktiivis ette nähtud järgmine kord. Kui konsulaarametnik saab ETD taotluse, konsulteerib ta kahe tööpäeva jooksul taotleja kodakondsusjärgse liikmesriigiga, et kontrollida taotleja kodakondsust ja isikusamasust. Kodakondsusjärgsele liikmesriigile edastatakse taotleja andmed, näokujutis, olemasoleva dokumendi koopia või, kui on teada, asendatava dokumendi liik ja number. Kodakondsusjärgsel liikmesriigil on kohustus kolme tööpäeva jooksul kinnitada, kas taotleja on tema kodanik, või kui kodakondsusjärgne riik ei suuda selle aja jooksul vastata, annab ta selle aja jooksul teada, millal on vastust oodata. Konsulaarametnik teavitab sellest taotlejat. Kui kodakondsusjärgne liikmesriik on nõus, antakse taotlejale ETD. Direktiivis on ette nähtud ka võimalus, et äärmiselt pakilistel juhtudel võib ETD välja anda ilma kodakondsusjärgse riigiga enne konsulteerimata, kui on proovitud kõiki kättesaadavaid suhtlemisvahendeid. Sellisel juhul tuleb ETD välja andmisest kodakondsusjärgsele riigile võimalikult kiiresti teada anda.

ITDS § 111 lõikes 13 sätestatakse, et konsulaarametnik võib Eesti kodanikust või välismaalasest, 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, taotleja isikusamasust kontrollida videosilla vahendusel. Esindamata ELi kodanikele ETD andmisel ei saa isikusamasust kontrollida videosilla vahendusel ning taotlejal tuleb Eesti välisesindusse isiklikult kohale minna. Direktiivis ei ole ette nähtud, et luuakse võimalus kontrollida esindamata ELi kodaniku isikusamasust videosilla vahendusel. Kuna tegemist on ka Eestis uue võimalusega, mille kasutamise praktika eelnõu koostamise ajal puudub, ning Eesti kodanike ja ITDS § 364 lõikes 3 nimetatud välismaalaste isikusamasust kontrollitakse erineval alusel (isikut tõendavate dokumentide andmekogusse kantud isiku tuvastamise andmete ja isiku ütluste alusel) võrreldes esindamata ELi kodanike isikusamasuse kontrollimisega (kodakondsusjärgse liikmesriigi kinnitatud isiku tuvastamise andmete ja isiku ütluste alusel), on eelnõus videosilla vahendusel isikusamasuse kontrollimise võimalus loodud vaid Eesti kodanikele ja ITDS § 364 lõikes 2 nimetatud välismaalastele.

Isikusamasuse kontrollimine videosilla vahendusel võimaldab lisaks füüsilisele isiku tuvastamisele, mille korral on nii tuvastaja kui ka tuvastatav ühes ruumis, kasutada ka tuvastamist turvatud kanalis toimuva videosilla vahendusel, mille korral tuvastaja ja tuvastatav on füüsiliselt üksteisest 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 või aukonsulaati kohale minemata. Tänu sellele saab isikut tuvastada ja ETDd väljastada ka riikides, kus ei ole kohapeal ühegi ELi riigi (sh Eesti) välisesindust. Nii tagatakse isikutele esmane konsulaarkaitse, mis osas riikides praegu täielikult puudub. Videosilla vahendusel kontrollitakse isikusamasust Välisministeeriumis kasutusel oleva videokonverentsitarkvara kaudu, mille turvalisus vastab OWASP ASVSi standardile (*Open Worldwide Application Security Project Application Security Verification Standard*), ja nõuetekohaselt sertifitseeritud kolmas isik kontrollib seda vastavust kord aastas.

Isikusamasust on juba võimalik videosilla vahendusel kontrollida alates 6. maist 2024, mil jõustus isikut tõendavate dokumentide seaduse § 111muutmise seadus, millega nähakse tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa taotlemisel ette võimalus kontrollida dokumendi taotleja isikut videosilla vahendusel toimuva tuvastamise teel.

Isikusamasuse kontrollimine videosilla vahendusel sätestatakse võimalusena. Konsulaarametnikul on õigus otsustada, et videosilla vahendusel ei ole võimalik isiku isikusamasust kontrollida ja ETDd väljastada, 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 isiku isikusamasuse kontrollimiseks välisesindusse, kui see on võimalik. Kui isikusamasust ei saa videosilla vahendusel kontrollida ja taotlejal ei ole võimalik selleks välisesindusse kohale tulla, võib konsulaarametnik keelduda ITDS § 12 lõike 3 alusel ETD väljastamisest.

Eelnõu § 1 p 4 – ITDS § 111 lõikest 3 jäetakse välja viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale, kuna need dokumendid kaovad.

Eelnõu § 1 p 5 – ITDS § 121 lõikes 1 tehakse redaktsiooniline parandus. Kehtivate seaduste alusel väljastab ETD üksnes välisesindus, kuid eelnõu kohaselt hakkab ETDd välja andma ka Välisministeerium (sh selle Eestis asuv struktuuriüksus konsulaarülesannete täitmisel KonS alusel). Kehtiva seaduse alusel väljaantavat tagasipöördumistunnistust ja tagasipöördumise luba annab samuti lisaks Eesti välisesindusele välja Välisministeeriumi Eestis asuv struktuuriüksus. Eelnõuga muudetava lõike teises lauses on täpsustatud, et ETD väljastab Välisministeerium (sh Eesti välisesindus) või ELi liikmesriigi välisesindus.

Eelnõu § 1 p 6 – ITDS § 121 lõikest 25 jäetakse välja viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale, kuna need dokumendid kaovad.

Eelnõu § 1 p 7 – ITDS § 15 lõikest 3 jäetakse välja viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale, kuna need dokumendid kaovad. Ühtlasi täiendatakse lõiget tulenevalt isikuandmete töötlemise nõuetest selliselt, et volitusnormis tuuakse seaduse tasandile ETD taotluse vormides sisalduvate isikuandmete koosseis.

Eelnõu § 1 p 8 – ITDS § 15 lõike 5 punktist 1 jäetakse välja viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale, kuna need dokumendid kaovad.

Eelnõu § 1 p 9 – ITDS 8. peatükk tunnistatakse kehtetuks, kuna tagasipöördumistunnistus ja tagasipöördumise luba kaovad.

Eelnõu § 1 p 10 – ITDS § 364 täiendatakse, kuna eelnõu kohaselt hakatakse ETDd välja andma peale esindamata ELi kodanike ka neile isikutele, kellele kehtiva seaduse alusel väljastatakse tagasipöördumistunnistus või tagasipöördumise luba. Eelnõu kohaselt antakse ETD välja Eesti kodanikule, esindamata ELi kodanikule, välismaalasele, kes elab Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument, ning välismaalasele, kelle Eesti Vabariik võtab välislepingu alusel tagasi. Eelnõuga ei muudeta nimetatud isikute gruppidele tagasipöördumisdokumendi andmise tingimusi võrreldes kehtivas seaduses sätestatud tingimustega. Kehtivast õigusest on üle toodud ka võimalus anda ETD Eesti kodaniku ja Eesti Vabariigis elamisloa alusel elava välisriigis sündinud alla üheaastasele lapsele ning võimalus anda ETD Eesti kodanikule (vajaduse korral ka ilma taotluseta), kellel ei ole kehtivat Eesti dokumenti, kui dokumendi väljastamine on avalikes huvides (nt välisriigist Eestisse tagasipöörduv kinnipeetav).

Kooskõlas direktiiviga on lisatud võimalus, et Eesti ja esindamata ELi kodanikele võib taotluse alusel anda ETD reisimiseks kas kodakondsusjärgsesse või elukohaliikmesriiki või erandkorras muusse sihtkohta. Muu sihtkoht võib olla näiteks naaberriik. Esindamata ELi kodanikule võib anda ETD reisimiseks lähedalasuvasse riiki, kus tema kodakondsusjärgsel riigil on olemas välisesindus.

Paragrahvi täiendatakse ka lõikega 6, milles sätestatakse seaduse tasandil ETD-st koopia või skanni tegemise õigus.

Eelnõu § 1 p 11 – ITDS §-s 365 täpsustatakse ETD kehtivusega seonduvat. Kooskõlas direktiiviga on täpsustatud, et ETD antakse üheks reisiks. Seejuures on direktiivis ette nähtud, et ETD kehtivusaeg ei tohi ületada 15 kalendripäeva, välja arvatud erandlike asjaolude korral. Kehtiva seaduse alusel on tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa kehtivusaeg kuni 12 kuud. Eelnõuga muutub seega Eesti kodanikele ja välismaalaste, kes elavad Eesti Vabariigis elamisloa alusel ja kellele on välja antud välismaalase pass, ajutine reisidokument või pagulase reisidokument, välja antava tagasipöördumisdokumendi võimalik kehtivusaeg senisega võrreldes lühemaks. Kehtivusaja lühenemine on Välisministeeriumi hinnangul põhjendatud ja otstarbekas. ETD on dokument, mis kujutab endast teatavat liiki konsulaarabi (direktiivi preambuli p 2) ning seda antakse üheksainsaks reisiks, et sõita tagasi koju või erandkorras muusse sihtkohta, kui isikul ei ole võimalik kasutada tavapäraseid reisidokumente. Seega ei ole ETD mõeldud asendama reisidokumenti pikaajaliselt. Ka kehtiva seaduse alusel ei anta praktikas tagasipöördumistunnistusi ja tagasipöördumise lube 12 kuuks, maksimaalne pikkus on jäänud pigem 2 - 3 kuu piiresse ning sedagi üksnes erandlikel asjaoludel. Üldjuhul antakse dokument konkreetseks reisiks arvestades juurde mõned lisapäevad. Seega ETD lühema kehtivusaja sätestamine ei ole praktikas probleemiks.

Direktiiv näeb ette, et ETD kehtivusaeg määratakse arvestusega, et ETD peab kehtima selle reisi lõpetamiseks vajaliku aja jooksul, milleks see on väljastatud. Samuti tuleb arvesse võtta vajalikeks ööbimisteks ja ümberistumisteks kuluvat aega ning lisada täiendav kahepäevane ajapikendus. See tingimus sätestatakse ITDSi alusel antavas välisministri määruses (seletuskirja lisa 2).

Lõikesse 2 üle toodud ka kehtivas seaduses sätestatud reegel, et seaduse § 364 lõike 2 punktis 1 nimetatud isikule antud Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse kehtivusaeg ei tohi ületada välismaalase elamisloa kehtivusaega.

Eelnõu § 1 p 12 – ITDSi täiendatakse paragrahvidega 366 – 368. Paragrahvis 366 sätestatakse ETD konsulteerimismenetlus. Esindamata ELi kodanikele ETD andmiseks on direktiivis ette nähtud kodakondsusjärgse liikmesriigiga konsulteerimise menetlus, mille kohaselt konsulteerib liikmesriik, millelt taotletakse Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistust (abistav liikmesriik), liikmesriigiga, mille kodanik taotleja end väidab olevat (kodakondsusjärgne liikmesriik), et kontrollida taotleja kodakondsust ja isikusamasust. Kuna kirjeldatud konsulteerimismenetlus ei ole kehtivas ITDSis reguleeritud, lisatakse eelnõuga ITDSi asjakohane uus paragrahv. Eesti kasutab konsulteerimismenetlust abistava liikmesriigi rollis Välisministeeriumi poolt esindamata Euroopa Liidu kodanikule ETD andmisel ning kodakondsusjärgse liikmesriigi rollis ELi liikmesriigi välisesinduse poolt Eesti kodanikule ETD andmisel. Konsulteerimismenetluse läbiviimise kord ja tähtajad on sätestatud eelnõuga lisatava § 366 lõike 3 alusel kehtestatavas välisministri määruses, mille kavand on seletuskirjale lisatud (lisa 2).

Kuna direktiivi kohaselt võib esindamata ELi kodanikule erandjuhul ja põhjendatud vajadusel anda ETD ilma konsulteerimismenetluseta, täiendatakse ITDSi asjakohase § 366 lõikega 4. Konsulteerimismenetluseta võib ETD anda üksnes tingimusel, et proovitud on kõiki kättesaadavaid kodakondsusjärgse liikmesriigiga suhtlemise viise. Kodakondsusjärgsele liikmesriigile teatatakse võimalikult kiiresti ETD väljaandmisest ja sellest, kellele dokument anti. Teade peab sisaldama kõiki ETD-le kantud andmeid. Sel viisil ETD väljastamine esindamata ELi kodanikele võib kõne alla tulla näiteks kriisiolukordades, kus on vaja isikuid kiiresti abistada.

Lisatavas paragrahvis 367 sätestatakse ETD väljaandmisest keeldumise erisused. Isikut tõendava dokumendi väljaandmisest keeldumise üldised alused on esitatud ITDS §-s 12. Eelnõuga lisatakse kolm alust: 1) kui ETD taotlusele lisatud dokumendid on võltsitud või sisaldavad ebaõigeid andmeid; 2) kui menetluses on taotleja samasisuline taotlus ning 3) esindamata ELi kodaniku puhul, kui kodakondsusjärgne liikmesriik teatab konsulteerimismenetluse käigus, et ta ei anna nõusolekut ETD väljaandmiseks taotlejale. Nimetatud alused on kehtivas õiguses sätestatud välisministri 12. juuli 2022. a määruse nr 10 „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtajad ja Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse taotlemise vorm“ § 3 lõikes 2. Kuna dokumendi väljaandmisest keeldumise alused tuleb kehtestada seaduse tasandil, tuuakse need ITDS §-i 367.

Eelnõuga lisatakse ITDSi § 367 lõige 2, millega kehtestatakse eriregulatsioon HMSist ETD väljaandmisest keeldumise ja selle põhjuste teatavaks tegemise jaoks, mille kohaselt tehakse ETD väljaandmisest keeldumine ja selle põhjus taotlejale teatavaks hiljemalt otsuse tegemisele järgneval tööpäeval taotluses esitatud kontaktandmete kaudu.

Lisatavas paragrahvis 368 sätestatakse ETD tagastamisega seonduv. ETD tagastamine on sätestatud ka kehtivas seaduses, regulatsiooni täpsustatakse tulenevalt direktiivi nõuetest. Sättes on ette nähtud kohustus tagastada ETD Eestisse sissesõitmisel Politsei- ja Piirivalveametile, kes edastab selle Välisministeeriumile. Seaduse tasandil kehtestatakse Välisministeeriumi kohustus hävitada tagastatud ETD ja selle koopiad võimalikult kiiresti.

Eelnõu § 1 p 13 – ITDSi normitehnilist märkust täiendatakse viitega direktiivile.

**Eelnõu** **§ 2 – KarSi muudatus**

Eelnõu § 2 – KarSi § 350 tehakse redaktsiooniline parandus, kuna tagasipöördumistunnistus ja tagasipöördumise luba kaotatakse. Viited tagasipöördumistunnistusele ja tagasipöördumise loale asendatakse viitega ETD-le.

**Eelnõu § 3 – KonSi muudatused**

Eelnõu § 3 p 1 – KonS § 12 lõiget 3 täpsustatakse seoses vajadusega sätestada andmekogus töödeldavate isikuandmete kategooriad seaduse tasandil.

Eelnõu § 3 p-d 2 ja 3 – KonS § 12 lõiget 5 muudetakse ja paragrahvi täiendatakse lõikega 7. Seaduse tasandil reguleeritakse konsulaarametniku ametitoimingute andmekogus sisalduvate andmete säilitamise maksimaalne aeg ning sätestatakse, et andmekogu põhimääruses täpsustatakse kogutavate andmete koosseis ja andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu saamise ja andmete väljastamise kord, andmete säilitamise tähtaeg ning muud korraldusküsimused. Muudatus on vajalik, et sätestada andmekogu põhimääruses tähtaeg, mis on direktiivis ette nähtud ETD väljaandmise menetluses kogutud isikuandmete säilitamiseks. Seaduse tasandil on andmekogus andmete säilitamise tähtaeg kuni kümme aastat ja andmekogu põhimääruses tehakse sellest üldreeglist erand esindamata ELi kodanikule ETD väljastamisel kogutud taotleja isikuandmete säilitamise tähtaja puhul (milleks on direktiivi kohaselt 180 päeva).

Eelnõu § 3 p 4 – KonSi täiendatakse §-ga 611, milles sätestatakse ETD andmine ITDSi kohaselt ja ETD andmise eest riigilõivu tasumise kohustus.

Eelnõu § 3 p 5 – KonS § 62 ja 63 tunnistatakse kehtetuks, kuna need puudutavad tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa andmist ning eelnõuga need dokumendid kaotatakse.

Eelnõu § 3 p 6 - 7 – KonS § 67 lõike 1 punkti 11 muudetakse ja punkt 12 tunnistatakse kehtetuks, kuna tagasipöördumistunnistusi ja tagasipöördumise lube enam ei väljastata.

KonS § 67 lõikes 1 sätestatud Välisministeeriumi Eestis asuvate struktuuriüksuste konsulaarülesannete loetellu lisatakse ETD andmine. Kehtivate seaduste alusel antavat ETDd on väljastanud üksnes ELi liikmesriikide (sh Eesti) välisesindused. Kuna eelnõu kohaselt hakatakse Eestis ETDd peale esindamata ELi kodanike andma ka isikutele, kellele on kehtiva seaduse alusel väljastatud tagasipöördumistunnistus või tagasipöördumise luba, tuleb KonSis sätestada ka Välisministeeriumi Eestis asuvate struktuuriüksuste asjaomane pädevus.

Eelnõu § 3 p 8 – KonSi täiendatakse §-ga 711, milles sätestatakse, et Välisministeeriumi Eestis asuv struktuuriüksus väljastab ETD üksnes erandjuhul ja tingimusel, et isikut on võimalik välisriigis tuvastada.

Eelnõu § 3 p 9 – KonS § 72 ja 73 tunnistatakse kehtetuks, kuna need puudutavad tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa väljastamist ning eelnõuga need dokumendid kaotatakse.

Eelnõu § 3 p 10 – KonSi normitehnilist märkust täiendatakse viitega direktiivile.

**Eelnõu § 4 – RLSi muudatused**

Eelnõu § 4 p 1 – RLS § 272 lõikest 19 jäetakse välja tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa taotluse läbivaatamise eest tasutav riigilõiv, kuna eelnõuga need dokumendid kaotatakse.

Eelnõu § 4 p 2 – RLS § 272 lõike 19 punkti 1 sõnastust muudetakse. Kehtiva punkti sõnastuse kohaselt tasutakse ETD väljaandmise taotluse läbivaatamise eest riigilõivu 20 eurot, kui reisidokument on muutunud kasutuskõlbmatuks, hävinud või kaotsi läinud. Direktiivi põhjal täpsustatakse eelnõuga ITDS § 364 lõikes 1, millal isikule ETD väljastatakse: ETD antakse isikutele, kelle pass või reisidokument on kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada. Ühtlustamise eesmärgil tehakse samasugune muudatus RLSis.

**Eelnõu §-s 5** sätestatakse seaduse jõustumise kuupäev, mis direktiivi alusel on 8. detsember 2025.

**4. Eelnõu terminoloogia**

Termin „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistus“ on õigusaktides juba kasutusel. Eelnõuga muutub nende isikute ring, kellele nimetatud dokumenti antakse.

Eelnõuga lisatakse ITDSi uus termin „konsulteerimismenetlus“ ning seonduvalt „abistav liikmesriik“ ja „kodakondsusjärgne liikmesriik“, mille selgitused on toodud eelnõuga lisatavas § 366 lõikes 1.

**5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõuga võetakse riigisisesesse õigusesse üle Euroopa Nõukogu direktiiv (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP (ELT L 163, 20.06.2019, lk 1–12). Eelnõu ja selle kavandatav rakendusakt välisministri määrus „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise kord“võtavad direktiivi üle asjakohases ulatuses.

Lisateavet direktiivi ülevõtmise kohta leiab seletuskirja lisast 1 (vastavustabel).

**6. Seaduse mõjud**

**6.1. Kavandatav muudatus – 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, tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa asemel ETD andmine**

6.1.1. Muudatuse mõju sihtrühma moodustavad põhiosas isikud, kelle reisidokument on reisil kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada. Samuti kuuluvad sihtrühma Eesti kodanike ja Eestis elamisloa alusel elavate välismaalaste välisriigis sündinud alla üheaastased lapsed. Seni on neile isikutele antud kas tagasipöördumistunnistus või tagasipöördumise luba. Sihtrühma suurus on u 600–800 inimest aastas.

Mõjuvaldkond – sotsiaalne mõju

Mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele

Eelnõuga kavandatav muudatus võimaldab anda isikutele, kelle reisidokument on reisil kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada, ETD, 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 nimetus ja vorm, kuid sisu ja taotlemise kord märkimisväärselt ei muutu. Muudatustena saab välja tuua ETD kehtivusaja lühenemise ja ETD andmisega seotud isikuandmete säilitamise tähtaja täpsustamise. Need muudatused ei põhjusta sihtrühmale kohanemisraskusi, näiteks ka kehtiva seaduse alusel antakse ETD välja arvestades konkreetse reisi kestvust, mitte automaatselt 12-ks kuuks. Seega ei saa mõju sihtrühmale hinnata oluliseks.

Mõjuvaldkond – majanduslik mõju

Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale

Eelnõuga ei kavandata muudatusi riigilõivudes. Sihtrühmale seni antud tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa läbivaatamise eest tasutav riigilõiv jääb nende dokumentide asendamisel ETDga samaks. Mõju esinemise sagedus on väike, sellega ei kaasne sihtrühmale ebasoovitavat mõju ning mõju ulatus on samuti väike. Seega ei saa mõju sihtrühmale hinnata oluliseks.

6.1.2. Muudatuse teine sihtrühm on Välisministeeriumi konsulaarametnikud, keda on umbes 45. Kuna ETD välja andmise õigus Eesti kodanikele ja 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, jääb erijuhtudel ka aukonsulitele, võib sihtrühma suurus olla natuke suurem.

Mõjuvaldkond – riigivalitsemine

Mõju Välisministeeriumi töökorraldusele

Sihtrühma senine toimimine ei muutu plaanitava muudatuse jõustumisel ulatuslikult. Töökoormus jääb konsulaarametnikele üldjoontes samaks, kuna ETD menetlusprotseduurid võrreldes seniste tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa andmise protseduuridega olulisel määral ei muutu (nagu ka kehtiva korra kohaselt, tuleb dokumendi saamiseks isikul endiselt esitada taotlus, konsul registreerib toimingu konsulaarametniku ametitoimingute andmekogus „Consul“ ning teeb seal otsuse ETD väljastamise kohta, vormistab ETD). 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.

**6.2. Kavandatav muudatus – esindamata ELi kodanikele ETD andmise regulatsiooni ja ETD vormi ajakohastamine kooskõlas direktiiviga**

6.2.1. Muudatuse sihtrühm on esindamata ELi kodanikud, kelle reisidokument on reisil kadunud, varastatud või hävinud või kellel ei ole seda muul põhjusel võimalik mõistliku aja jooksul saada ning kes vajavad kodakondsusjärgsesse või elukohaliikmesriiki või erandjuhul muusse sihtkohta reisimiseks tagasipöördumist võimaldavat dokumenti. Esindamata on ELi kodanik juhul, kui tema kodakondsusjärgsel riigil ei ole kolmandas riigis või ELis välisesindust või kui sealsel välisesindusel või aukonsulil ei ole võimalik konkreetsel juhul tagasipöördumisdokumenti anda. Siinkohal on mõeldud ELi kodanikke, kellel muu seos Eestiga puudub. Sihtrühma suurust on keeruline hinnata, kuna ei ole võimalik täpselt prognoosida, kui paljudel ELi kodanikel võib tekkida vajadus ETDd taotleda ning kui palju sellistest abivajajatest omakorda pöörduvad abi saamiseks Eesti välisesinduse poole. Senise praktika kohaselt on ETDde väljastamine ELi kodanikele olnud harv, jäädes aastas 20 piiresse.

Eelnõuga ei kaasne olulist mõju sihtrühmale üheski mõjuvaldkonnas. Esindamata ELi kodanikele antakse ETDsid juba kehtivate õigusaktide alusel ja sisulisi muudatusi esindamata kodanike konsulaarkaitse valdkonnas ei kaasne. Muudatused puudutavad eelkõige ETD vormi.

6.2.2. Muudatuste teine sihtrühm on Välisministeeriumi konsulaarametnikud, keda on umbes 45.

Mõjuvaldkond – riigivalitsemine

Mõju Välisministeeriumi töökorraldusele

Sihtrühma senine toimimine ei muutu plaanitava muudatuse jõustumisel ulatuslikult. Töökoormus jääb konsulaarametnikele üldjoontes samaks, kuna ETD menetlusprotseduurid võrreldes seniste ETD andmise protseduuridega olulisel määral ei muutu. Muutub antava ETD vorm. Mõningane töökoormuse kasv võib siiski kaasneda, kuna direktiivi kohaselt hakkab kehtima taotleja kodakondsusjärgse riigiga konsulteerimise protseduur. Ka seni on esindamata ELi kodanikele ETD andmisel konsulteeritud kodakondsusjärgse liikmesriigiga, kuid direktiiviga ettenähtud uus kord täpsustab konsulteerimise sisu ja tähtaegu.

Mõju avaldumise sagedus sihtrühmale jääb samaks nagu seni, kuna eelnõuga kaasneva dokumendi vormi muutuse tõttu ei muutu tagasipöördumiseks dokumenti vajavate isikute hulk.

Mõju Välisministeeriumi töökorraldusele ei saa eeltoodut arvestades pidada oluliseks.

**7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud**

Seaduse rakendamisega tekib lisakulu seoses infotehnoloogiste arendustööde vajadusega konsuli ametitoimingute andmekogus „Consul“ ning ETD blankettide ja kleebiste soetamise ning fotoraamide hankimisega.

Andmekogus „Consul“, kus registreeritakse kõik konsulite osutatavad teenused, sealhulgas tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa väljastamine, tuleb teha muudatused, mis võimaldaks nende väljastamise asemel sisestada ETD väljastamise Eesti kodanikele ja 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. Luua tuleb uus trükimoodul, mis võimaldaks ETD ühtse kleebise trükkimist. Täiendada on vaja blankettide ja kleebiste registreerimise osa, lisaks tuleb ümber struktureerida statistikaaruande koosseis, et oleks võimalik jälgida kõigi isikutele väljastatavate ETDde arvu. Arendustööde kulu on umbes 30 000 eurot, mis kaetakse Välisministeeriumi eelarvest.

Kuna direktiiviga kehtestatakse uus ETD vorm, mis koosneb ühtsest blanketist ja kleebisest, on vaja mõlemad tellida (senine vorm koosnes ainult blanketist). Arvestades, et liikmesriigiti on vajaminev vormide arv suhteliselt väike ning kõikidel liikmesriikidel pole võimekust ise vorme toota, on Euroopa Komisjon korraldanud ühishanke neile liikmesriikide, kes soovivad selles osaleda. Vormid tellitakse Itaalia riiklikult tootjafirmalt, kelle komisjon ja liikmesriikide dokumenditurvalisuse eksperdid on tunnistanud sobivaks tootjaks. Kuna Eestis vajaliku tasemega tootjafirmat ei ole, on mõistlik osaleda komisjoni korraldatavas ühishankes. Tootjafirma esialgse hinnapakkumuse järgi kujuneb dokumendikomplekti (blankett + kleebis) hinnaks 2 eurot, kui liikmesriigid tellivad kokku 100 000 komplekti. Esialgsel hinnangul ei õnnestu sellist kogust kokku saada, sest Prantsusmaa ja Portugal on otsustanud ETD blanketi ja kleebise ise toota. Eesti vajaks esmase tellimusega umbes 5000 vormi, mis katab viie aasta varu. Kui jääb kehtima hind 2 eurot komplekti kohta, kulub vormide soetamiseks 10 000 eurot, mis kaetakse Välisministeeriumi eelarvest. Vormid tuleb tellida ja osta 2025. aasta alguses ja need saadetakse liikmesriikidele sama aasta septembris.

Kaasneb ka foto tegemise lisakulu. Direktiivi kohaselt peab foto tegema konsulaarametnik ETD taotluse esitamise ajal. Siinkohal on mõistlik vaadata välisesinduse tegevusi laiemalt ja kasutada ETD ning passi ja ID-kaardi taotluste vastuvõtmisel sama aparatuuri, milleks on üles-alla liikuv fotoraam (fotopost). Fotoraam koos litsentsidega maksab ligikaudu 6000 eurot. Kui korrutada see summa 39 välisesindusega, kujuneb maksumuseks 234 000 eurot.

Eelnõu rakendamiseks vajalike kulude katmine lepitakse kokku riigi eelarvestrateegia 2025–2028 ja 2025. aasta riigieelarve koostamisel. Kui riigi eelarvestrateegia läbirääkimiste käigus kulude katteallikas kokku ei lepita, planeeritakse kulude katmine Välisministeeriumi eelarvest.

Seaduse rakendamisega kaasnev lisakulu on seega kokku umbes 273 000 eurot. Seaduse rakendamine ei too kaasa täiendavaid tulusid riigieelarvesse, 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 halduskoormus ETD taotlejatele ega Välisministeeriumi töökoormus.

**8. Rakendusaktid**

Eelnõu rakendamiseks ja direktiivi ülevõtmiseks kehtestatakse ITDS § 9 lõike 1, § 121 lõike 9, § 15 lõigete 1 ja 3 ning § 366 lõike 3 alusel välisministri määrus „Euroopa Liidu tagasipöördumistunnistuse väljaandmise kord“.

Eelnõuga seoses tunnistatakse kehtetuks järgmised välisministri määrused:

1. 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. 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/105012016018);
3. 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).

Eelnõuga tehtavate muudatustega seoses on vaja muuta välisministri 7. augusti 2017. a määrust nr 6 [„Konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogu pidamise kord“](https://www.riigiteataja.ee/akt/104092019003?leiaKehtiv).

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirjale.

**9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 8. detsembril 2025, mis on ette nähtud direktiivis.

**10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Siseministeeriumile. Siseministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi esitatud märkustega arvestamise kohta on seletuskirjale lisatud tabel (lisa 4).

1. ELT L 163, 20.06.2019, lk 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Nõukogu 20. aprilli 2015. a direktiiv (EL) 2015/637, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides ning tunnistatakse kehtetuks otsus 95/553/EÜ (ELT L 106, 24.04.2015, lk 1). [↑](#footnote-ref-2)
3. Komisjoni 8. detsembri 2022. a rakendusotsus (EL) 2022/2452, milles sätestatakse nõukogu direktiiviga (EL) 2019/997 kehtestatud ELi tagasipöördumistunnistuse täiendav tehniline kirjeldus (teatavaks tehtud numbri C(2022) 8938 all) (ELT L 320, 14.12.2022, lk 47). [↑](#footnote-ref-3)
4. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate 19. detsembri 1995. a otsus Euroopa Liidu kodanike kaitse kohta diplomaatiliste või konsulaaresinduste kaudu (95/553/EÜ) (ELT L 314/73, 28.12.1995, lk 19). [↑](#footnote-ref-4)