

Seletuskiri

I Sissejuhatus

Käskkirja alusel antava toetusega suurendatakse siseturvalisuse valdkonna suutlikkust. Toetuse andmise tingimuste käskkirja (edaspidi *TAT*) alusel toetatavad tegevused toetavad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (edaspidi *AMIF*) poliitikaeesmärgi „aidata kaasa rändevõogude tõhusale haldamisele ning ühise varjupaigapoliitika ja ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja arendamisele vastavalt asjaomasele liidu *acquis*'le ning järgides täielikult liidu ja liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest, mille osalised nad on“ ning erieesmärgi nr 3 „aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasivõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides“ täitmist.

TATi tegevuste elluvijateks on Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi *SMIT*). Tegevusi toetatakse perioodil 01.05.2023–31.12.2029. TAT eelarve on 5 294 998,49 eurot, sh AMIF toetus 75% (4 048 612,66 eurot), millele lisandub riiklik kaasfinantseering 25% (1 246 385,83 eurot).

TAT eelnõu väljatöötamiseks loodi siseministri käskkirjaga töörühm, kuhu kuulusid teenistujad Siseministeeriumi erinevatest struktuuriüksustest ning PPA ja SMITi esindajad. Eelnõu on koostanud Siseministeeriumi (edaspidi *SiM*) välisvahendite osakonna nõunik Martin Eber (tel 612 5180, martin.eber@siseministeerium.ee) koostöös asjaomaste partneritega. Käskkirja juriidilise ekspertiisi on teinud SiM õigusosakonna õigusnõunik Liisa Olesk (tel 612 5073, liisa.olesk@siseministeerium.ee).

TAT on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs käesoleva seletuskirja IV osas.

II Käskkirja sisu

AMIFi 2021–2027 vahendite kasutamise aluseks on 10. oktoobri 2022. a otsusega nr C(2022)7201 Euroopa Komisjoni kinnitatud „Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakenduskava perioodiks 2021–2027“ (edaspidi *rakenduskava*), mis on koostatud arvestades Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2021/1147¹ toodud nõudeid.

Rakenduskava viiakse ellu „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse“ (edaspidi *ÜSS2021_2027*) § 1 lõike 1 punkti 1 alusel. ÜSS2021_2027 § 48 kohaselt on SiM AMIFi korraldusasutuseks (edaspidi *KA*), rakendusasutuseks (edaspidi *RA*) ja rakendusüksuseks (edaspidi *RÜ*). Vastavalt ÜSS2021_2027 § 10 lõikele 2 ja kooskõlas lõikega 4 võib SiM rakenduskavas ja ÜSS2021_2027 § 47 lõike 1 alusel koostatud rahastamiskava eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks koostada meetme

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1147, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond. – ELT L 251, 15.7.2021, lk 1–47

rakendamiseks TATi ning määrata selle elluviija. TAT sisaldab eesmärkide ja tegevuste kirjeldust, eelarvet, tulemusi, toetatavate tegevuste sihtrühma, seost „Eesti 2035“ sihtide ja arengukavade eesmärkidega ning rakendamise tingimusi.

TAT sisaldab 14 punkti:

1. punkt „Reguleerimisala ja seosed Eesti riigi eesmärkidega“;
2. punkt „Toetatavad projektid ja eesmärgid“;
3. punkt „Riigiabi“
4. punkt „Tulemused ja näitajad“;
5. punkt „Projektide eelarved“;
6. punkt „Korraldusasutus, rakendusasutus, rakendusüksus“;
7. punkt „Kulude abikõlblikkus“;
8. punkt „Toetuse maksmise tingimused ja kord“;
9. punkt „Elluviija õigused ja kohustused“;
10. punkt „Aruandlus“;
11. punkt „TATi muutmine“;
12. punkt „Finantskorrektsiooni tegemise alused ja kord“;
13. punkt „Vaiete lahendamine“;
14. punkt „Rakendussätted“.

Punkt 1 „Reguleerimisala ja seosed Eesti riigi eesmärkidega“

Punktis 1 sätestatakse meetme nimetus, TAT seosed riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ sihtidega ja teiste vastavate strateegiliste dokumentidega. TAT on seotud AMIFI erieesmärgiga nr 3.

TATi vajalikkuse põhjendus

Peamine valdkondlik arengukava, mis hõlmab siseturvalisuse eesmarke, on Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 (edaspidi *STAK*). *STAK* on töötatud välja tihedas koostöös kõigi asjaomaste valdkondlike partnerite ja sidusrühmadega ning *STAK*i koostamisel on võetud arvesse seotud Eesti Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) poliitikavaldkondi ja eesmarke. *STAK*i kohaselt on Eesti rändepoliitika peamine eesmärk hõlbustada Eestisse sisenemist välismaalastele, kes pakuvad ühiskonnale suurt lisaväärtust ning kelle riigis viibimine on kooskõlas avalike huvide, *EL* õiguse ja põhivabadustega.

Eesti täidab AMIFI eesmärki, mille kohaselt on oluline aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu, edendada tõhusat, turvalist ja väärikat tagasisaatmist ja tagasisõtmist ning edendada ja toetada tulemuslikku esialgset taasintegreerumist kolmandates riikides.

Selleks TATi raames plaanitakse tagada, et tagasisaatmisotsuseid teeksid koolitatud spetsialistid, andmebaase ja vajalikke IT süsteeme arendataks püsivalt, toimiks koostöö kolmandate riikidega ning tagasisaadetavatel oleks lihtne juurdepääs tugiteenustele (sh tervishoid ja psühholoogiline abi, materiaalne abi, tõlketeenus, keeleõpe ning vaba aja tegevused).

Punkt 2 „Toetatavad projektid ja eesmärgid“

TATi punktis 2 nimetatud tegevused on kooskõlas järgmiste AMIFI määruse II lisas toodud meetmete tegevustega: tagada liidu *acquis* ja poliitiliste prioriteetide ühetaoline kohaldamine seoses taristu, menetluste ja teenustega, toetada integreeritud ja kooskõlastatud käsitust

tagasisaatmise haldamisele liidu ja liikmesriikide tasandil ning tõhusa, väärrika ja kestliku tagasisaatmise suutlikkuse arendamisele ning vähendada ebaseadusliku rände stiimuleid, kolmandate riikidega tehtava koostöö ning nende suutlikkuse tugevdamine seoses tagasivõtmise ja kestliku tagasipöördumisega.

Punkt 2 viitab ka ÜSS2021_2027 § 2 punkt 7 mõistes Riigikogu poolt riigi pikaajalises arengustrateegias kinnitatud strateegiliste sihtide ja aluspõhimõtete täitmisele. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2021/1060² artiklis 9 on sätestatud horisontaalsed põhimõtted, millega tuleb tegevuste elluviimisel arvestada. Tegevuste elluviimisel austatakse põhiõiguseid, sealhulgas andmekaitse, sooline võrdõiguslikkus, mittediskrimineerimine, rahvusvaheline kaitse ning haavatavate isikute, sealhulgas laste ja puuetega isikute erivajadused. TATI koostamisel on arvestatud EL põhiõiguste hartas ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonis sätestatuga.

Nimetatud põhimõtete hoidmist ja strateegia „Eesti 2035“ sihtide saavutamist soolist võrdõiguslikkust, võrdseid võimalusi ja ligipääsetavust toetaval moel mõeldakse järgmiste „Eesti 2035“ näitajatega: "Soolise võrdõiguslikkuse indeks", millesse panustatakse soolise võrdõiguslikkuse alase teadlikkuse tõstmise tegevustega; „Hoolivuse ja koostöömeelsuse mõõdik“, millesse panustatakse võrdse kohtlemise alase teadlikkuse tõstmisega ja „Ligipääsetavuse näitaja“, millesse panustatakse erivajadusega inimestele ligipääsetavuse tagamisega füüsilisele ja virtuaalsele keskkonnale ning kommunikatsioonile.

Projektide ettevalmistamisel, rakendamisel, seires, aruandluses ja hindamisel lähtutakse ja edendatakse meeste ja naiste võrdõiguslikkust ning arvestatakse soolise aspekti ja sooküsimuste lõimimisega. Projektides toimivate koolituste raames kogutakse vajalikku infot osalejate soo ja vanuse kohta. Kui see toetab PPA ametnikele koolitustel antavat põhiinfot, jagatakse muuhulgas teadmisi soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise, sh ligipääsetavuse, teemadel.

Projekti „Tugiteenused tagasisaadetavatele“ tegevuste eesmärk on põhiõigusi järgiva tagasisaatmispoliitika elluviimine pädevate ametnike poolt ning tagada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2008/115/EÜ³ (edaspidi *naasmisdirektiiv*) sätestatud tingimused ja tagatised Eestis ebaseaduslikult viibivatele kolmandate riikide kodanikele. Projektis tagatakse kinnipidamiskeskuses (edaspidi *KPK*) viibivate tagasisaadetavate maksimaalne võrdne kohtlemine. Näiteks on tagasisaadetavatele juba praegu tagatud KPKs usuliste veendumuste realiseerimiseks palvetuba. Lisaks paigutatakse mees- ja naissoost tagasisaadetavad KPKs eraldi, seejuures paigutatakse perekonnad kokku. KPKs viibivate tagasisaadetavate olmetingimused ja kord on reguleeritud KPK kodukorras. Võrdse kohtlemise seire toimub tugiteenustes (nt meditsiiniteenused, huviteenused, sh keeleõpe ja sporditegevused) osalemise kaudu, mille raames kogutakse detailset infot osalejate vanuse ja soo kohta. Tugiteenuste pakkumisel arvestatakse nii teenuse kui ka ruumide ligipääsetavusega ja kinnipidamiskohta eripäraga.

Naasmisdirektiivi kohaselt tagatakse sihtrühmale vajalikud tervishoiuteenused, mis hõlmavad vähemalt vältimatu abi ning haiguste ja raskete vaimsete häirete põhiravi. Samuti tagatakse

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. a 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.

erivajadustega tagasisaadetavatele vajalik arsti- või muu abi, sealhulgas vajaduse korral asjakohane vaimse tervise ravi. Tagasisaadetavad, kes on paigutatud KPKsse, saavad arsti- ja meditsiiniõeteenust KPK ravikabinetis või vajadusel meditsiini-asutuses. Lisaks toetatakse tagasisaadetavaid vaba aja sisustamise võimalustega organiseeritud huvitegevuse, keeleõppe ja sportimisvõimaluste kaudu.

Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (edaspidi CPT) on osutanud, et välismaalaste kinnipidamiskeskustes tuleb tagada võimalused tegevusteks värskes õhus, puhkeruumi ning raadio ja teleri kasutamiseks, ajalehtede ja ajakirjade olemasolu ning muud vaba aja veetmise võimalused nagu lauamängud, lauatenis jne. Komitee osutab ka, et mida pikema aja jooksul isikuid kinni peetakse, seda laiemal määral erinevaid võimalusi tuleb neile ka pakkuda⁴. Oma erinevatele riikidele suunatud raportites on tunnustatud järgmiste ajaveetmisvõimaluste tagamist nagu keelekursused, sportimisvõimalused, käsitöö. CPT on rõhutanud pikemaajalise kinnipidamise puhul (s.o alates kinnipidamisest 2 kuud) sportlike tegevuste võimaldamise olulisust.⁵ Kui täiskasvanud tagasisaadetavate ajasisustusvõimaluste pakkumine tugineb CPT soovitudele, siis kinni peetud alaealistele vaba aja veetmise võimaluste pakkumise kohustus tuleneb naasmisdirektiivi artikli 17 lõikest 3.

EL õiguse kohaselt peab kinnipeetud tagasisaadetav saama soovi korral õigeaegselt ühendust võtta oma seadusliku esindaja, perekonnaliikme ja pädeva konsulaaresindusega (naasmisdirektiivi artikkel 16 lõige 2). Selleks tagatakse, et kinnipidamiskohas on vajalikud audio- ja videoseadmed ning videokonverentsitehnika. Lisaks varustatakse kinni peetud tagasisaadetavate olmeruumid vajaliku arvuti riistvaraga, et tagada turvaline juurdepääs infole, sh luuakse tagasisaadetavatele, sh kinnipeetavale, võimalus külastada veebi teel organisatsioonide kodulehti ja tutvuda õigusaktidega. Olmeruumide varustamisel jälgitakse ligipääsetavuse nõudeid. Koolitusi rahastatakse vajaduspõhiselt tugiteenuste ja tagasisaatmispoliitikaga seotud teemadel riigisisest või ELi piires projektis hõivatud ametnikele.

Projekti „Tõlketeenus tagasisaadetavatele“ raames arvestatakse sihtrühma eripära ja vajadustega, sh tagatakse kõigi ligipääs tõlketeenusele.

Projekti „Menetlusvõimekuse ja lahkumiskohustuse täitmise tagamine“ abil tagatakse seadusliku alusega riigis viibivate kolmandate riikide kodanike kiire, õiguspärane ja kestlik tagasisaatmine, tõhustades tagasisaatmismenetluste läbiviimist, arendades nõustamisteenust, sh koolitades nõustajaid ja tagasisaatmisega tegelevaid ametnikke ning korraldades tagasisaatmise- ja reintegreerimisalase abi andmist.

Naasmisdirektiivi artikli 8 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võtma kasutusele kõik meetmed, et tagada kolmanda riigi kodanikule tehtud tagasisaatmisotsuse täitmine. ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegias on Euroopa Komisjon seadnud eesmärgiks tagada ebaseaduslike rändajate humanne, tulemuslik ja kestlik tagasipöördumine. Selleks peaksid liikmesriigid võimalikult suurel määral kasutama ära Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (edaspidi Frontexi) pakutavat abi oma tagasisaatmissüsteemide arendamisel. Samas ei ole Frontexi teenuste kasutamine alati võimalik (nt reintegratsiooniteenuseid suudab Frontex pakkuda TATI koostamise ajal vaid 37 kolmandas riigis) või otstarbekas. Seetõttu peab projekt võimaldama PPA-l tagasisaadetavale anda

⁴ 22. augustil 1997. a kinnitatud Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee standardid – CPT/Inf(97)10-part, lk 39, p 29.

⁵ CPT 20. aprilli 2010. a raport Itaalia valitsusele seoses CPT 14.09.-26.09.2008 visiidiga – CPT/Inf(2010)12, p 33.

tagasisaatmisalast abi ka iseseisvalt.

Tagasisaatmisega seotud abina korraldatakse tagasisaadetavale nt tagasipöördumisega seotud dokumentide (reisidokument, viisa, pass vms) hankimine, transpordivahendi piletite soetamine sihtriiki jõudmiseks, vajadusel ajutist majutust Eestis ja transiidiriigis. Majutuse pakkumisel Eestis lähtutakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 13² sätestatust, mille kohaselt võib PPA korraldada seadusliku aluseta Eestis viibiva välismaalase majutamise, kui tal endal puuduvad selleks vajalikud rahalised vahendid ja see on vajalik humaansetel kaalutlustel või haavatava isiku kaitseks ja kui välismaalane ei saa kasutada majutusvõimalust mujal. Tagasisaatmisega seotud kuludeks on ka saatemeeskonna, sh meditsiinipersonali, lähetuskulud (edasi-tagasi transpordivahendi piletite soetamine, majutus, kindlustus, viisad vms). Tagasisaatmise saabumisejärgse abi all mõeldakse eeskätt lühiajalist majutust ja sularahalist reisitoetust kodukohta jõudmiseks. Tagasisaatmisele järgneva abina võib tagasisaadetavale anda materiaalselt toetust toimetulekuks sihtriigis.

Nii ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia kui ka Euroopa Komisjoni operatiivstrateegia rõhutavad nõustamise olulisust, et tõsta EL tagasisaatmiste määra. Euroopa Komisjon leiab, et nõustamine peaks toimuma rändeprotsessi võimalikult varases etapis, sealhulgas vajaduse korral varjupaigamenetluse ajal, näiteks kui rändaja on pärit riigist, mille puhul varjupaigataotluste suhtes tehtud positiivsete otsuste määr on madal. See protsess peaks aitama rändajal kavandada ohutut ja väärikat tagasipöördumist ning soodustama rändaja ja nõustaja vahelist usaldust ja koostööd. Dialoogi käigus tuleb arvesse võtta rändaja individuaalseid vajadusi ja haavatavust ning käsitleda nende probleeme. Alaealiste nõustamine peab toimuma lapsesõbralikus keeles ning arvesse tuleks võtta alaealise konkreetset olukorda ja tema parimaid huve. Nõustamine tähendab tihedat koostööd ja teabevahetust mitmesuguste riikliku, omavalitsus- ja kohaliku tasandi asutuste ning muude sidusrühmadega, sealhulgas varjupaigaasutustega.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 11 lõige 3¹ näeb ette, et välismaalasele, kellele keeldutakse elamisloa, elamisõigust või pikaajalist viisat andmast või pikendamast, kelle elamisloa tunnistatakse kehtetuks, kelle elamisõigus lõpetatakse, kelle pikaajaline viisa tühistatakse või tunnistatakse kehtetuks või kelle viibimisaeg lõpetatakse ennetähtaegselt, võib teha lahkumisettekirjutuse vastavalt elamisloa, elamisõiguse või pikaajalise viisa andmisest või pikendamisest keeldumise, elamisloa kehtetuks tunnistamise, elamisõiguse lõpetamise, pikaajalise viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise või viibimisaega ennetähtaegselt lõpetamise otsuses, kui välismaalasel ei ole kehtivat lahkumisettekirjutust. Praktika, kus ühte haldusakti on koondatud nii välismaalase riigis viibimise lõpetamise otsus, lahkumisettekirjutus kui ka sissesõidukeelu otsus, võimaldab olulisel määral kiirendada tagasisaatmisemenetluse läbiviimist. Samuti aitab see kaasa kohtumenetluste tõhustamisele, sest kohus saab kõiki välismaalase riigis viibimise ja lahkumise seotud olulisi asjaolusid hinnata terviklikult. Projekti „Koostöö arendamine isikute tagasisaatmise valdkonnas“ tegevuste abil arendatakse koostööd kolmandate ja EL riikide ja Eesti asjaomaste asutuste ja välisesindustega ning EL institutsioonide ja agentuuridega, et aidata kaasa kolmandate riikide kodanike dokumenteerimisele, isikute tuvastamisele ja tagasisaamisele.

Eesti huvides on toetada EL rändepoliitika välismõõtmel arendamist ja aidata aktiivselt kaasa tagasisaatmise haldamise integreeritud süsteemi loomisesse. See eeldab muu hulgas koostööd päritoluriikide ja teiste liikmesriikide diplomaatiliste esindustega, poliitilisi dialooge kolmandate riikidega tagasisaamistulemuste koostöölepete sõlmimiseks ja rakendamiseks, aktiivset osalemist erinevate kontaktametnike võrgustike töös kui ka ametnike lähetamist Frontexi tagasisaatmisoperatsioonidele või tagasisaatmisega seotud sekkumistele. Eesti tagasisaatmisepoliitika saab olla edukas, kui suudame nutikalt kasutada ära EL tasandi

koostöömeetmed ja samal ajal arendada kahepoolset või regionaalset koostööd nende kolmandate riikidega, mis jäävad Euroopa huviorbiidist välja, kuid millega Eestil on praktilised probleemid oma kodanike tagasivõtukohustuse täitmisel.

Euroopa Komisjoni operatiivstrateegia eesmärkide saavutamiseks on oluline propageerida seadusliku aluseta viibivate välismaalaste vabatahtlikku lahkumist ja vajadusel pakkuda reintegratsioonituge, samuti arendada riigisest tagasisaatmiste IT süsteemide ning andmeanalüüsi võimekust.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2021. a määruse (EL) 2021/1060 artiklis 9 punktis 4 on sätestatud, et fondide eesmärkide saavutamiseks tegutsetakse mh kooskõlas „ei kahjusta oluliselt“ (edaspidi *DNSH*) põhimõttega.

DNSH hindamiskriteeriumid tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2020/852⁶ artiklist 17. Sellele lisaks tuleb arvesse võtta ka ELi jätkusuutliku arenduse ja Pariisi kliimapakti eesmärgid. Projektide rakendamisel järgitakse asjakohaseid keskkonnamõju hindamise õigusakte ja keskkonnahoidlike hangete põhimõtteid. Elluvijad korraldavad sündmusi keskkonnahoidlikult.⁷

TATI tegevused viiakse ellu riigiasutuste tavapärase tegevuse raames, mistõttu neil ei ole täiendavat olulist mõju järgmistele EL keskkonnamõju eesmärkidele:

- kliimamuutuste leevendamine;
- kliimamuutustega kohanemine;
- vee- ja mereressursside säästev kasutamine ja kaitse;
- ringmajandus;
- reostuse vältimine ja kontroll;
- bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemide kaitse ning taastamine.

Lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrusest nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ (edaspidi *ühendamäärus*) § 41 lõike 1 punktist 7 kehtestatakse asjakohasel juhul nõuded, mille kohaselt ei tekitata määruse (EL) 2020/852 artiklis 17 nimetatud olulist kahju ühelegi artiklis 9 sätestatud keskkonnamõju eesmärgile. Siseministri 6. mai 2022. a käskkirja nr 1-3/35 „Sisejulgeolekufondi ning Varjupaiga-, Rände- ja Integreerimisfondi 2021–2027 rakenduskavade keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise“ alusel otsustati AMIFI rakenduskava keskkonnamõju strateegiline hindamine algatamata jätta, kuna jõuti järeldusele, et AMIFI rakenduskava ei sisalda keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju juhtimissüsteemi seaduse § 6 sätestatud olulise keskkonnamõjuga tegevusi. AMIFI rakenduskava tegevused ei tekita potentsiaalselt olulist kahju keskkonnamõju eesmärkidele ning seega täiendavate nõuete kehtestamiseks puudub vajadus.

Erinevalt EL ühtekuuluvuspoliitikast, mis on osa EL majanduse juhtimise raamistikust ning kuulub seega vahetult ELi majandus-, eelarve-, töö- ja sotsiaalpoliitika koordineerimise tsükli ehk Euroopa poolaasta protsessi, ei ole AMIF loodud EL ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide täitmiseks, vaid adresseerib Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ja rändepoliitika tugevdamise ja arendamise poliitikaeesmärgid. Sellest ning AMIFI määruses sätestatud toetuse kohaldamisalast tulenevalt, ei lahendata toetusega regionaalse arengu juurprobleeme, vaid üksnes aidatakse kaasa riigi pikaajalises arengustrateegias kinnitatud strateegiliste sihtide ja aluspõhimõtete saavutamisele.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2020. aasta määrus (EL), millega kehtestatakse kestlike investeeringute hõlbustamise raamistik ja muudetakse määrust (EL) 2019/2088.

⁷ <https://kliimaministeerium.ee/keskkonnateadlikkus>

TATi raames viiakse ellu projekte, mille mõju ja ulatus on üleriigiline.

Punktides 2.1.–2.5. kirjeldatakse projekte TAT eesmärkide ja tulemuste saavutamiseks. Iga projekti juures näidatakse projekti sisu ja eesmärk, tulemus, abikõlblikkuse periood, sihtrühm ning elluviija. Abikõlblikkuse periood näitab, millal võib tegevustega alustada ning mis ajaks peavad olema tegevused lõpetatud. Abikõlblikud on kulud, mis on tekkinud projekti abikõlblikkuse perioodi jooksul.

Projektidel puudub omafinantseerimise kohustus.

Punkt 3 „Riigiabi“

Punktis 3 sätestatakse, et TATi raames eraldatav toetus ei ole riigiabi.

TATi eesmärk on tagasisaatmismenetluse tõhustamine, tõlketeenuste pakkumine tagasisaadetavatele, IT süsteemide ülalhoidmine, koostöö arendamine kolmandate riikidega ning tugiteenuste pakkumine tagasisaadetavatele. Riigiabi reguleerivad ELi õigusaktid ning riigisisest konkurentsiseaduse riigiabi peatükk 6. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikele 1 on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Seega on esimeseks oluliseks komponendiks enne nelja riigiabi kriteeriumi hindamist teha selgeks, kas abi saaja on ettevõtja. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt tuleb riigiabi kontekstis lugeda ettevõtjaks kõiki üksusi, mis tegelevad järjekindlalt majandustegevusega; seda siiski vaid eeldusel, et isik pakub vastutasu eest mingit kaupa või teenust, mida vähemalt potentsiaalselt võiks turumajanduse tingimustes pakkuda ka konkurendid.

Toetatavad tegevused on seotud avaliku võimu teostamisega, toetust ei anta majandustegevuse toetamiseks ning punktis 2 nimetatud projektide elluviijad on valitud sellised riigiasutused, kes saavad olla ainuvõimalikud tegevuste elluviijad. Vastavalt PPA põhimäärusele on PPA SiM valitsemisala valitsusasutus, mille ülesanne on mh tagasisaatmisvaldkonna asjade korraldamine, sh kvaliteetse tagasisaatmismenetluse teostamine. SMITi põhimääruse kohaselt on SMIT SiM valitsemisala valitsusasutus ning vastutab valdkonna IKT-lahenduste ja -süsteemide hankimise, arendamise ja haldamise ning IKT-teenuste osutamise ja nende toimepidevuse tagamise eest.

Kuigi kaudseteks abi saajateks võivad olla ka ettevõtjad, kellelt elluviijad teenuseid tellivad, on siinkohal oluline, et sellistel puhkudel on teenuseosutajad leitud hankemenetlusega, mille tulemusena pakub abi saaja vastu teenust turuhinnaga ning ta ei saavuta sellega konkurentsieelist. Seega ei ole tegemist riigiabiga.

Punkt 4 „Tulemused ja näitajad“

Punktis 4.1 ja 4.2 toodud tabelites on tegevuste kaupa esitatud väljund- ja tulemusnäitajad ning tulemusnäitajate sihttasemed aastateks 2024 ja 2029. Väljundnäitajate puhul näidatakse aastaks 2029 saavutatav sihttase. Samuti on esitatud näitajate sisu. TATi tegevustes on ainult üks AMIFI määrusest tulenev tulemusnäitaja. Kõikide näitajate algväärtus on 0. Näitajad on seotud tegevuste elluviijate poolt esitatud sisendi alusel. Sisendi aluseks on mh eelnevad koolitused, tugiteenused ja arendustööd. Vaatamata sellele, et majanduslik keskkond on seoses COVID-19 puhangu ning sõjaga Ukrainas oluliselt muutunud, ei ole Euroopa Komisjoni kinnitatud näitajaid võimalik rakenduskavas vähendada. Juhul, kui sihttaset ei saavutata, peab elluviija seda põhjendama hilisemas aruandluses.

TAT aitab kaasa AMIFi määruses toodud ühistesse näitajate saavutamissesse:

Väljundnäitajad:

- koolitustegevuses osalejate arv;
- taasintegreerimise abi saanud tagasipöördujate arv.

Kui sama isik saab eri liiki toetust, tuleb teda projektis arvestada ainult üks kord. Kui isik lahkub ühest projektist ja alustab teises projektis, loetakse see uueks osalemiseks. Aruandluse puhul tuleb andmed jagada soo ja vanusevahemike järgi (<18, 18–60, >60).

Tulemusnäitaja:

- välja saadetud tagasipöördujate arv.

Lisaks AMIFi määruses toodud ühistele näitajatele seatakse TATis järgmised väljundnäitajad:

- toetatud osalejate arv;
- hooldatud IT süsteemide arv.

Punkt 5 „Tegevuste eelarved“

Punktis 5 on toodud TATi punktides 2.1.–2.5. nimetatud projektide kogueelarved ning AMIFi ja riikliku kaasfinantseeringu määr.

Punkt 6 „Korraldusasutus, rakendusasutus, rakendusüksus“

Punktis 6 on vastavalt ÜSS2021_2027 §-le 48 toodud, et TATi KA, RA ja RÜ ülesandeid täidab SiM.

Punkt 7 „Kulude abikõlblikkus“

Abikõlblike kulude, sh mitteabikõlblike kulude kindlaks määramisel tuleb lähtuda ühendmäärusest. Ühendmääruse § 1 lõige 2 lubab ühendmääruses sätestatud tingimusi jätta kohaldamata, kui see tuleneb ELi õigusaktidest ja määruses ei ole sätestatud teisiti. Tegevustoetusena elluviidavate projektide abikõlblike kulude kindlaks määramisel tuleb järgida AMIFi määruse lisas VII sätestatud, seega rakendatakse tegevustoetuse erisuste loomisel ühendmääruse §1 lõiget 2.

TATis sätestatakse projektide abikõlblikud kulud. Kulu taha sulgudesse märgitud loetelu on näitlik. Elluviijal on kohustus tõendada TATis nimetamata kulu vajalikkust ning seotust tegevusega, kui projekti kontrollijad seda nõuavad.

Tegevuste elluviimisega kaasnevad personalikulud, mis on abikõlblikud vastavalt ühendmääruse §-le 16. Projekti juhtimise ning tegevuste läbiviimisesse kaasatud ekspertide ja koolitajatega seotud personalikulu on otsene kulu. Selleks, et järgida projektide üldist valikukriteeriumi „projekti kuluefektiivsus“, on käskkirjas sätestatud, et projekti juhtimisega seotud kulu võib moodustada kuni 10% projekti eelarvest, v.a. projektides 2.1 ja 2.4. Projektil 2.3 ja 2.4 on sama projektijuht ning kahe projekti kokkuvõttes jääb projekti juhtimise kulu 10% piiresse, projekti 2.1. tegevuste (hangete läbiviimine, projekti meeskond) ja abikõlblike kulude paljusus toob kaasa olulise halduskoormuse

Kui projekti heaks töötavad isikud täidavad asutuses ka teisi ülesandeid, peab projekti töö kohta täitma tööajatabelit või sätestama projekti heaks töötatud aja ametisse määramise käskkirjas,

korralduses või muus sellekohases dokumendis. Näiteks, kui projektijuhil on projektis lisaks ka koolituseksperdi ülesanded ja selle eest soovitakse töötasu, peab eraldi ülesanded ja osakaal palgast olema sätestatud ametisse nimetamise käskkirjas või muus dokumendis.

TATis on lubatud välislahetused ja -koolitused olenemata asukohast, kui nende vajalikkus tegevuste elluviimiseks on põhjendatud. Kolmandates riikides toimuvatel koolitustel, seminaridel ja konverentsidel osalemine ning neisse õppevisiitide korraldamine tuleb eelnevalt kooskõlastada SiMiga, kes AMiFi määruse artikli 16 punkti 11 kohaselt peab sellistest tegevustest eelnevalt teavitama Euroopa Komisjoni.

Vastavalt ühendmääruse § 17 punktile 8 on kaudsed kulud abikõlblikud ainult ühtse määra alusel. Ühtse määra rakendamisel ei tule tõendada ega esitada SiMile kaudsete kulude kuludokumente, kulude tasumist tõendavaid dokumente ega kulu aluseks olevaid arvestusmetoodikaid. Seetõttu ei kontrollita ka kaudsete kulude aluseks olevaid kulusid kohapealse kontrolli ega projektiauditi käigus. Samuti ei tule osalise tööajaga administreeriva personali üle pidada arvestust ega raamatupidamisarvestuses eristada ühtse määra alusel hüvitatud kaudseid kulusid. Kaudsed kulud moodustavad kuni 7% tegevuse otsesest kuludest. Täpne kaudne kulu iga projekti kohta on sätestatud TATi punkti 5.1. tabelis. Kaudsete kulude protsent jääb samaks kogu tegevuse ajal. Kui kontrolli või auditi tulemusel kuulutatakse otsene kulu osaliselt või täielikult abikõlbmatuks, väheneb proportsionaalselt ka kaudne kulu. Kaudset kulu saab kasutada alles siis, kui otsene kulu on tehtud vastavalt ühendmääruse § 28 lõikele 3. E-toetuste keskkond lisab maksetaotluse esitamisel kaudse kulu kindlaksmääratud protsendi alusel automaatselt.

Tegevustoetusena jagatav kulu võib AMiFi määruse lisa VII kohaselt hõlmata personalikulu, teeninduskulu, nt seadmete, sealhulgas IKT-süsteemide hooldust või asendamist ning taristu hoolduse ja remondiga seotud teeninduskulu. Tegevustoetuse puhul ei ole võimalik kaudseid kulusid kasutada ning kõik kulud kajastatakse otsesete kuludena.

Punkt 8 „Toetuse maksmise tingimused ja kord“

Makse saamiseks esitatavate dokumentide kord on sätestatud ühendmääruse § 24 ning makse menetlemine kirjeldatud ühendmääruse § 25. Toetuse väljamaksmine toimub ühendmääruse § 27 lõike 1 punkti 1 alusel, v.a kaudsete kulude hüvitamine. See tähendab, et toetust makstakse tegelike kulude alusel, mis tähendab, et kulude maksmine toimub siis, kui töö tulemus on kätte saadud ja kulu on täies ulatuses makstud. Ettemakseid (sh sõlmitud lepingute raames ette nähtud ettemakseid) toetusest ei hüvitata. Kaudsed kulud hüvitatakse ühtse määra alusel.

Maksetaotlusi esitatakse vähemalt kord kuue kuu jooksul, kuid maksimaalselt üks kord kvartalis. Kuna riigiasutused saavad kulude tasumiseks enne toetuse saamist käibevahendeid riigieelarve seaduse alusel, on nende taastamiseks vaja võimalikult kiiresti esitada SiMile makseid, et abikõlblikud kulud saaks omakorda lisada Euroopa Komisjonile esitatavasse maksetaotlusse. Kui kuue kuu jooksul makseid ei tehta, siis null-reaga maksetaotlust esitama ei pea.

Punkt 9 „Elluvijja õigused ja kohustused“

Lisaks TATis sätestatud kohalduvad elluvijale kõik ühendmääruse §-des 10–11 toetuse saajale sätestatud kohustused. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ühendmääruse § 11 toodud ostumenetluse põhimõtetele ja riigihangete seaduse järgimisele. Avalikustamisel tuleb lähtuda ÜSS2021_2027 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrusest nr 54 „Perioodi 2021-2027 ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide vahendite andmisest

avalikkuse teavitamine“ ning kasutada määruse lisas 2 toodud logo jooniseid.

SiM sisestab projektid struktuuritoetuse registrisse. Selleks peab elluviija lisaks TATis sisalduvale informatsioonile esitama e-kirjaga 15 tööpäeva jooksul pärast TATi kinnitamist iga projekti kohta projekti eelarve jagunemise aastate kaupa eelarveridade (alategevuste) vahel. Kui tegevuste eluviimise käigus tekib vajadus jaotist muuta, esitab elluviija SiMile taotluse. Halduskoormuse optimeerimiseks on projekti eelarvejaotust lubatud muuta maksimaalselt kaks korda aastas – 15. jaanuariks ja/või 15. juuniks. Punktis 9.3.1 on toodud olukorrad, mil ametlikku muudatust taotlema ei pea.

Kuna AMIFI toetus on osa riigieelarvest, peab SiM selle kasutamise planeerimiseks esitama riigieelarve strateegia protsessis kassapõhise maksete prognoosi. Maksete prognoosi koostamiseks peab projekti elluviija andma sisendi iga projekti aasta 15. jaanuariks ja 15. juuniks.

Punkt 10 „Aruandlus“

Punktis sätestatakse vahearuannete, lõpparuande ja teatud tingimustel järelaruande esitamise kohustus ja tähtajad ning aruanetes puuduste esinemise korral nende menetlemise kord. Korrapäraselt esitatud aruanded aitavad jälgida TAT projektide edenemist ja tulemuste täitmist ning võimaldavad vajaduse korral tähelepanu juhtida vajakajäämistele, samuti teha tegevuste elluviimises õigeaegseid muudatusi.

Projekti lõpparuandes tuleb lisaks vahearuandes nõutavale infole esitada ka teave elluviidud tegevuste panusest „Eesti 2035“ näitajatesse, millega mõõdetakse punktis 2 kirjeldatud horisontaalsete põhimõtete edenemist.

Punkt 11 „TATi muutmine“

Punktis sätestatakse TATi muutmise kord. Muudatusvajadused peavad olema motiveeritud ja aitama kaasa TATi edukale elluviimisele. Sagedamini kui üks kord kuue kuu jooksul ei ole TATi muutmine mõistlik, arvestades muutmisprotsessi ajamahukust ning sellega kaasnevat halduskoormust. TATid peavad põhinema põhjalikel analüüsidel ja planeerimisel, välistades sagedaste paranduste vajaduse. Samuti peavad vajalikud muudatused olema põhjendatud ja läbi kaalutud. SiMil on õigus TATi muuta, kui selgub, et see on vajalik TATi edukaks elluviimiseks või TATi elluviijal ei ole toetuse kasutamist ettenähtud tingimustel võimalik jätkata. Kui TATi rakendamisel tekib eelarveliste vahendite jääk, võib SiM vähendada TATi eelarvet tingimusel, et see ei takista TATi eesmärkide täitmist. Vastav säte on vajalik olukorras, kui on näha, et TATi projektide elluviimiseks kulub oluliselt vähem vahendeid, kui oli esialgu planeeritud.

Punkt 12 „Finantskorrektsiooni tegemise alused ja kord“

Punktis viidatakse finantskorrektsiooni otsuste ja tagasimaksete tegemise reeglistikule.

Punkt 13 „Vaiete lahendamine“

Punktis nimetatakse SiM otsuse või toimingu vaide menetleja.

Punkt 14 „Rakendussätted“

TAT jõustub tagasiulatuvalt alates 01.05.2023.

III Käskkirja vastavus Euroopa Liidu õigusaktidele

Käskkiri on vastavuses Euroopa Liidu õigusega. Käskkirja koostamisel on arvestatud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1147.

IV TATi mõju

TAT avaldab positiivset mõju Eesti elanikkonna turvatundele. TAT raames elluviidavad projektid on kõik suunatud tagasisaatmise süsteemi tõhustamisele ning oluliste tugiteenuste tagamisele. Tagasisaatmise süsteemi tõhustamine ning olulised tugiteenused aitavad kaasa nii tagasisaadetavate õiguste tagamisele kui ressursside optimaalsemale kasutamisele. TAT võimaldab suurendada tegevuste sidusust ja läbipaistvust.

Andmekaitsealane mõjuhindang

Haldusmenetluse käigus töötleb haldusorgan isikuandmeid oma ülesannete täitmiseks. Avalik ülesanne tekib ÜSS2021_2027 § 10 lõike 2 kohaselt RA juhi kinnitatud toetuse andmise tingimuste käskkirja alusel. Seetõttu kohalduvad kõik asjakohased muud avalikku õigust puudutavad sätted nimetatud asutustele. Nii vastutab iga protsessis osaleja andmetöötlamise nõuete eest vastavalt isikuandmete kaitset reguleerivatele õigusaktidele (isikuandmete kaitse üldmäärus, isikuandmete kaitse seadus ja valdkondlikud eriseadused). Samuti peab olema tagatud andmete kaitse ja turvalisus. Tegevuste puhul, mis toetavad näitaja „Koolitustegevuses osalejate arv“ saavutamist, kogub elluviija tegevuse raames osalejatelt järgmisi andmeid: eesnimi, perekonnanimi, isikukood, e-posti aadress. Andmeid kogub isik, kes konkreetset tegevust läbi viib. Andmeid kasutab elluviija selleks, et küsida osalejatelt tagasisidet ning esitada näitajate täitmise kohta info SiMile. Elluviija infosüsteemis säilitatakse osalemise tõestamiseks vaid allkirjalehte, kus on isikukood eesnimi, perekonnanimi ja inimese allkiri.

V TATi kooskõla AMIFi üldiste valikukriteeriumitega

1. TATi mõju erieesmärgi saavutamisele
TATi seotud erieesmärgiga on kirjeldatud käskkirja punktis 2.
TATi panust erieesmärgi väljud- ja tulemusnäitajatesse on kirjeldatud käskkirja punktis 4.
2. TATi põhjendatus
TATi tegevused aitavad kaasa AMIFi 3. erieesmärgi saavutamisele. TATi eesmärgi ja vajalikkuse ning eesmärgi saavutamiseks tehtavate tegevuste kirjeldus on esitatud käskkirja eelnõu punktis 2 ning seletuskirja I ja II peatükis.
3. Kuluefektiivsus
Planeeritud eelarve kujunemist on kirjeldatud seletuskirja punktides 5 ja 7.
4. Elluviija ja partneri suutlikkus projekti ellu viia
TATi elluviijad on PPA ning SMIT, kelle TATi eesmärkidega seotud põhiülesanded on toodud seletuskirja punktis 2. Nimetatud avalikke ülesandeid saavad täita vaid selleks pädevad asutused.
5. TATi mõju Eesti pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ aluspõhimõtete ja sihtidega
on selgitatud käskkirja eelnõu punktides 1.1.2. ja 2.

VI TATi rakendamine

TATi rakendatakse tagasiulatuvalt alates 01.05.2023.

VII TATi kooskõlastamine

Eelnõu kooskõlastati eelnõude infosüsteemis (EIS). Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Keskkonnaministeerium (alates 1. juulist 2023. a Kliimaministeerium).