

Siseministri määruste muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud Riigikogu menetluses oleva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu 831 SE (edaspidi *VRKS*) rakendamiseks.

VRKS-i rakendamiseks tehakse siseministri määrustes järgmised olulisemad muudatused:

- võimaldatakse Eestis seaduslikult viibivate või viibinud välismaalaste andmekogus (edaspidi *ILLEGAAL andmekogu*) koostada taustakontrolli kokkuvõtteid ja need edastada rahvusvahelise kaitse andmise registrisse;
- täpsustatakse andmeid, mida kantakse ILLEGAAL andmekogusse välismaalase nõustamise kohta;
- võimaldatakse suuremat ajalist paindlikkust välismaalase suhtes tervisekontrolli läbiviimisel;
- viiakse siseministri määrused kooskõlla VRKS-iga kavandatavate välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) muudatustega, mille tulemusena laiendatakse viisade kooskõlastamiseks pädevate asutuste loetelu julgeolekuasutusega julgeolekuasutuste seaduse tähenduses.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunikud Anneli Viks (anneli.viks@siseministeerium.ee), Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee) ja Ele Russak (ele.russak@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud õigusnõunik Margit Veskimäe (margit.veskimae@siseministeerium.ee).

1.3. Märkused

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

VRKS-i rakendamiseks muudetakse eelnõuga järgmisi siseministri määruseid:

- 1) siseministri 1. juuli 2020. aasta määrus nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“;
- 2) siseministri 16. oktoobri 2014. aasta määrus nr 44 „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskiri“;
- 3) siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrus nr 69 „Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtajad ning viisa andmise kooskõlastamiseks ja Euroopa Liidu ühtses viisainfosüsteemis andmete töötlemiseks pädevad asutused“;
- 4) siseministri 10. detsembri 2015. aasta määrus nr 71 „Viisaregistri põhimäärus“.

Eelnõu on seotud EL-i rahvusvahelise kaitse- ja rändealduse õigustiku rakendamisega.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõuga eesmärk on viia siseministri määrused kooskõlla VRKS-i eelnõuga tehtavate muudatustega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb **5 paragrahvist** ning sellega muudetakse 4 siseministri määrust.

- **paragrahviga 1** muudetakse siseministri 1. juuli 2020. aasta määrust nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“;
- **paragrahviga 2** muudetakse siseministri 16. oktoobri 2014. aasta määrust nr 44 „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskiri“;
- **paragrahviga 3** muudetakse siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrust nr 69 „Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtajad ning viisa andmise kooskõlastamiseks ja Euroopa Liidu ühtses viisainfosüsteemis andmete töötlemiseks pädevad asutused“;
- **paragrahviga 4** muudetakse siseministri 10. detsembri 2015. aasta määrust nr 71 „Viisaregistri põhimäärus“;
- **paragrahviga 5** nähakse ette määruse jõustumise aeg.

Eelnõu § 1: siseministri 1. juuli 2020. aasta määruse nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“ muutmine

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356¹ (edaspidi *taustakontrolli määrus*) kohustab EL välispiiril viima taustakontrolli läbi iga välismaalase suhtes, kes ei vasta EL-i sisenemise tingimustele, sõltumata sellest, kas ta on avaldanud soovi saada rahvusvahelist kaitset või mitte. Taustakontroll tuleb teha ka liikmesriigi territooriumil tabatud välismaalase suhtes, kes on ebaseaduslikult ületanud EL-i välispiiri ilma, et ta oleks eelnevalt taustakontrolli läbinud. Taustakontrollide käigus tehakse kindlaks välismaalase isik, registreeritakse tema biomeetrilised andmed, viiakse läbi julgeoleku-, tervise- ja haavatavuse kontrollid ning koostatakse tehtud toimingute kohta taustakontrolli kokkuvõte. Kui välismaalane on EL välispiiri ületamisel esitanud rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, suunatakse ta taustakontrolli lõppemisel ametkonna või selle üksuse poole, mis on vastutav tema taotluse läbivaatamise eest. Muudel juhtudel jätkub välismaalase väljasõidukohustuse menetlus, kui ta pole juba taustakontrolli raames pöördunud tagasi oma päritoluriiki või muusse kolmandasse riiki, kus ta vastu võetakse.

Eelnõu §-ga 1 tehakse muudatused ILLEGAAL andmekogu põhimääruses (edaspidi *põhimäärus*), et viia see kooskõlla taustakontrolli määruse nõuetega.

Eelnõu § 1 punktidega 1 - 4 täiendatakse põhimäärust andmetega, mis on vajalikud taustakontrolli kokkuvõtte koostamiseks vastavalt taustakontrolli määruse artiklile 17, taustakontrollile allutatud välismaalase põhiõiguste seire teostamiseks ja ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele nõustamisteenuse osutamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täpsustatakse põhimääruse § 8 lõike 1 punktis 11 välismaalase erivajadusega seotud andmete töötlemist. Taustakontrolli määruse artikli 17 lõike 1 punkti e

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.05.2024);

kohaselt tuleb taustakontrolli kokkuvõttes märkida, kas välismaalase suhtes viidi läbi esialgne haavatavuse kontroll ja esitada andmed välismaalase erivajaduse kohta. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 6⁷ sätestab, et haavatavaks isikuks loetakse alaealised, saatjata alaealised, puuetega inimesed, eakad, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud isikud. Seega tuleb taustakontrolli raames teha kindlaks, kas välismaalase puhul võib olla tegemist VSS §-s 6⁷ nimetatud isikuga. Kui välismaalane võib kuuluda haavatavate isikute gruppi, tuleb täiendavalt hinnata, kas ja milliseid erivajadusi tal esineb (nt abivajadus liikumisel, kõneraskused). Selline hinnang peab põhinema konkreetse isiku individuaalsetel asjaoludel. Kuivõrd taustakontrolli läbiviimise aeg on väga lühike (välispiiril 7 päeva ja siseriigis 3 päeva alates välismaalase kinnipidamisest), saab taustakontrollis antav hinnang välismaalase erivajaduse kohta olla siiski vaid esialgne ning põhineda pigem selgelt tuvastatud asjaoludel (nt tegemist on ilmselgelt alaealisega).

Eelnõu § 1 punkt 2 reguleerib andmeid, mida tuleb ILLEGAAL andmekogusse sisestada välismaalase isiku tuvastamise viisi kohta. Taustakontrolli määruse art 17 lõike 1 punkti h ja lõike 3 kohaselt tuleb taustakontrolli kokkuvõttes esitada andmed selle kohta, kas välismaalase suhtes tehtud päringud andmekogudesse andsid tabamuse ja kas välismaalase isikuandmed on taustakontrolliasutus ise sisestanud või need põhinevad välismaalase ütlustel. Kui välismaalase isikuandmed on sisestatud andmekogusse välismaalase ütluse alusel ja hiljem siiski selgub, et välismaalane esitas taustakontrollis valeandmeid, saab PPA seda oma otsuste tegemisel arvestada. Näiteks võib välismaalasele, kes on esitanud valeandmeid jätta lahkumissetekirjutuses vabatahtliku lahkumise tähtaja andmata. Samuti on valeandmete esitamine üheks kriteeriumiks, et hinnata välismaalase põgenemise ohtu ja kohaldada välismaalase suhtes järelevalvemeetmeid või kinnipidamist põgenemisohu ärahoidmiseks.

Välismaalase isiku tuvastamise viisi andmed on seega väga oluliseks sisendiks välismaalase väljasõidukohustuse ettevalmistamisel ja täitmisele pööramisel. Seetõttu nähakse eelnõu § 1 punktis 2 ette, et teavet, mil viisil on välismaalane tuvastatud ja millised on olnud andmekogudesse tehtud päringute tulemused, kogutakse kõigi ebaseaduslikult Eestis viibivate välismaalaste kohta.

Eelnõu § 1 punktides 3 ja 4 sätestatakse loetelu andmetest, mida tuleb ILLEGAAL andmekogusse sisestada välismaalase suhtes taustakontrolli läbiviimisel.

Välismaalase kohta, kes viibib Eestis ebaseaduslikult, sisestatakse paljud taustakontrolli kokkuvõtte koostamiseks vajalikud andmed juba praegu ILLEGAAL andmekogusse. Põhimääruse § 8 lõike 1 punkti 1 kohaselt kantakse andmekogusse ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase isikuandmed nagu tema eesnimi või -nimed, perekonnanimi või -nimed, muud kasutatavad nimed, sünniaeg, sugu, sünnikoht riigi täpsusega, kodakondsus või kodakondsused, emakeel ja muud keeled. Samuti kantakse andmekogusse andmed välismaalase reisiteekonna, reisi eesmärgi ja Eestisse saabumise põhjuse kohta, välismaalase reisi- või isikut tõendava dokumendi andmed ning andmed tema erivajaduse kohta (vt põhimääruse § 8 lg 1 punktid 4, 5, 7 ja 11, § 8 lg 3). Kuivõrd taustakontrolli määruse art 17 kohaselt on PPA-l vaja need andmed edaspidi esitada taustakontrolli kokkuvõttel, sätestatakse põhimääruse § 8 lõikes 6 (**eelnõu § 1 punkt 3**) üksnes need ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase taustakontrolli andmed, mis pole põhimääruse § 8 lõigetes 1 ja 3 reguleeritud.

Põhimääruse § 8 lõike 6 punktide 1 ja 2 kohaselt tuleb andmekogusse kanda taustakontrolli alustamise ja lõpetamise aeg, taustakontrolli tegemise põhjus, sh taustakontrollile allutatud

välismaalase kinnipidamise koht. Välismaalase kinnipidamise koha ning taustakontrolli alguse ja lõpetamise kuupäeva fikseerimine võimaldab kontrollida, kas taustakontrolli läbiviimisel on PPA järginud taustakontrolli määruhes taustakontrolli läbiviimisele kehtestatud tähtaegu. Taustakontrolli tegemise põhjus tuleb vastavalt taustakontrolli määruhes art 17 lõike 1 punktile c kanda taustakontrolli kokkuvõttele.

Põhimääruse § 8 lõike 6 punkt 3 näeb ette, et andmekogusse kantakse välismaalase rahvusvahelise kaitse saamise sooviavalduse andmed tulenevalt taustakontrolli määruhes art 17 lõike 1 punktist f. Praktikas on tavapärane, et välismaalane, kes on avaldanud soovi saada Eestilt rahvusvahelist kaitset, muudab menetluse käigus oma meelt ja võtab rahvusvahelise kaitse saamise sooviavalduse tagasi. Taustakontrolli määruhes art 5 lõike 3 kohaselt võib taustakontrolli katkestada, kui välismaalane soovib tagasi pöörduda oma päritoluriiki või muusse kolmandasse riiki, kus ta vastu võetakse. Sel juhul puudub vajadus ka taustakontrolli kokkuvõtte koostamiseks. Selleks aga, et välistada olukorrad, kus välismaalane siiski hiljem väidab, et ta esitas taustakontrolli ajal rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, mille taustakontrolliasutus jättis tähelepanuta, tuleb PPA-l taustakontrolli kokkuvõtte koostamise hetkel võtta välismaalaselt kinnitus taustakontrolli kokkuvõtte tutvumise kohta ning paluda tal esitada võimalikud vastuväited kokkuvõtte andmete, sh rahvusvahelise kaitse soovi kohta (põhimääruse § 8 lg 6 punktid 8 ja 9).

Praegu sisestatakse põhimääruse § 12 lõike 3 alusel andmekogusse üksnes kinnipeetud välismaalase terviseandmed (tervisekontrolli tegemise kuupäev ja kellaaeg, tervisekontrolli teinud tervishoiuteenuse osutaja andmed). Edaspidi tuleb juba taustakontrolli etapis teha kindlaks, kas välismaalane vajab viivitamata ravi või ta tuleb rahvatervise huvides isoleerida. Tervisekontrolli peavad läbi viima kvalifitseeritud meditsiinitöötajad. Kuivõrd välismaalase terviseandmete puhul on tegemist delikaatsete isikuandmetega, nähakse põhimääruse § 8 lõike 6 punktis 4 ette, et ILLEGAAL andmekogusse kantakse üksnes andmed tervishoiuteenuse osutaja, tervisekontrolli läbiviimise aja ja täiendava tervisekontrolli vajaduse kohta.

Põhimääruse § 8 lõike 6 punkt 5 puudutab välismaalase perekonnaliikmete andmeid. Taustakontrolli määruhes art 17 lõike 1 punkti g kohaselt tuleb taustakontrolli kokkuvõttes esitada teave selle kohta, kas välismaalase perekonnaliikmed asuvad mõne liikmesriigi territooriumil. Selleks et PPA saaks aidata kaasa perekonnaliikmete taasühinemisele, tuleks välismaalase perekonnaliikme kohta välja selgitada tema nimi, kodakondsus, sünniaeg või isikukood, kontaktandmed ning perekonnaliikme suhe taustakontrollile allutatud välismaalasega.

Põhimääruse § 8 lõike 6 punkti 6 kohaselt tuleb andmekogusse sisestada andmed välismaalase koostöökohustuse täitmise kohta. See nõue tuleneb taustakontrolli määruhes art 17 lõike 1 punktist i. Taustakontrolli määruhes art 9 kohaselt on taustakontrollile allutatud välismaalased kohustatud jääma taustakontrolliasutustele taustakontrolli ajal kättesaadavaks, nad peavad lubama biomeetriliste andmete võtmist ja esitama oma isikuandmed ning võimaluse korral oma isikut tõendavad dokumendid. Välismaalase koostöökohustuse mittetäitmist saab PPA arvestada rahvusvahelise kaitse menetluse või väljasõidukohustuse menetluse läbiviimisel.

Põhimääruse § 8 lõike 6 punkti 7 kohaselt võib andmekogusse kanda ka muud taustakontrolli seisukohast tähtsust omavad asjaolud. Eeskätt tuleks taustakontrolli määruhes art 17 lõike 2 punkti d kohaselt taustakontrolli kokkuvõttele märkida, kui esineb kahtlus, et välismaalane võib olla seotud ebaseadusliku üle piiri toimetamise või inimkaubanduse kuriteoga.

Põhimääruse § 8 lõike 6 punktides 10 ja 11 sätestatud andmed on vajalikud, et teostada järelevalvet taustakontrolli määrusest tulenevate nõuete täitmise üle. Taustakontroll lõppeb, kui nõutud taustakontrolli toimingud on tehtud või taustakontrolli määruse artiklis 8 sätestatud tähtaegade möödumisel. Taustakontrolli määruse eesmärgid jääksid aga täitmata, kui enamikel juhtudel suunatakse välismaalane järgmisesse menetluse etappi ilma, et tema suhtes oleks jõutud kõiki nõutavaid taustakontrolli toiminguid teha. Seetõttu on oluline regulaarselt hinnata, millised taustakontrolli osad ja millistel põhjustel jäid taustakontrolli ajal tegemata ning leida lahendused nende kitsaskohtade parandamiseks.

Taustakontrolli määruse artikli 10 kohaselt on liikmesriikidel kohustus luua sõltumatu seiremehhanism taustakontrolli määruse rakendamise üle, sh uurida taustakontrollile allutatud välismaalase väiteid põhiõiguste rikkumise kohta. Kuigi välismaalase kaebusi tema põhiõiguste rikkumise kohta taustakontrollis menetleb välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 7 lõike 4 alusel Õiguskantsler, tuleks fikseerida, kui välismaalane väidab, et tema põhiõigusi on taustakontrolli ajal rikutud. See võimaldab PPA-l koheselt võtta meetmeid välismaalase põhiõiguste kaitseks kui ka luua tervikliku ülevaate taustakontrollile allutatud välismaalaste põhiõiguste järgimise kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse määrust §-ga 8¹. Vastavalt VRKS § 10 lõikele 1 töödeldakse rahvusvahelise kaitse taotleja taustakontrolli andmeid taustakontrolli ajal ILLEGAAL andmekogus ning pärast taustakontrolli läbiviimist edastatakse need rahvusvahelise kaitse andmise registrisse. Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja Eestis seadusliku aluseta viibiva välismaalase taustakontrolli andmed, mida ILLEGAAL andmekogus töödeldakse, on samad (vt ka selgitusi eelnõu § 1 punktide 1-3 kohta). Küll tuleb arvestada, et rahvusvahelise kaitse taotleja vastuvõtu ja menetluslike erivajaduste hindamisel tuleb lähtuda VRKS-s ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2024/1348 sätestatud erisustest (nt haavatavate isikute puhul pole tegemist kinnise loeteluga).

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse lisaks põhimäärust §-ga 8², et reguleerida välismaalase nõustamisega seotud andmete kandmist ILLEGAAL andmekogusse. Nõustamise eesmärk on toetada välismaalast oma väljasõidukohustuse korraldamisel, pakkudes talle selleks vajaduse korral tagasipöördumise ja/või taasintegratsioonitoetust. Vajalike toetusmeetmete pakkumiseks on Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) välja töötanud Euroopa Liidu reintegratsiooni programmi (EURP). Lisaks rakendab Euroopa Migratsiooniorganisatsioon 2010. aastast alates Eestis vabatahtlikku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmi, et soodustada seadusliku aluseta riigis viibivate välismaalase vabatahtlikku lahkumist.

Võttes aluseks Frontexi väljatöötatud mudeli nähakse eelnõus ette, et ILLEGAAL andmekogusse sisestatakse järgmised välismaalase nõustamisega seotud andmeid:

- nõustamise kuupäev ja koht;
- nõustanud ametniku ametinimetus, eesnimi või -nimed, perekonnanimi või -nimed;
- nõustamise viis;
- nõustamise asjaolude kirjeldus;
- välismaalasele toetuse andmisega seotud andmed (toetuse programm, toetuse liik ja suurus);
- muud nõustamise ja välismaalasele toetuse andmisega seotud tähtsust omavad asjaolud.

Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/1358 tuleb andmed välismaalase nõustamise ja toetuse saamise kohta ILLEGAAL andmekogu kaudu edastada Eurodac-süsteemi. Seeläbi saab tulevikus välistada olukorrad, kus välismaalane on juba muu liikmesriigi poolt saanud tagasipöördumise või reintegratsioonituge.

Eelnõu § 1 punktis 6 kirjutatakse selguse mõttes lahti andmekogud, kust ILLEGAAL saab andmeid vastavalt Euroopa Liidu õigusaktidele ja rahvusvahelistele lepingutele. Need andmekogud ja nendest saadav andmekoosseis võrreldes praegusega ei muutu.

Eelnõu § 1 punktiga 7 sätestatakse, et taustakontrolli andmed, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlejaga või sooviavalduse esitajaga, kustutatakse andmekogust viivitamatult pärast nende rahvusvahelise kaitse andmise registrisse edastamist. See on põhjendatud, kuna ILLEGAAL andmekogus ei ole vaja rohkem rahvusvahelise kaitse taotleja andmeid töödelda ning need muutuvad rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse kaudu rahvusvahelise kaitse andmise registris osaks, kus neid säilitatakse vastavalt selle säilitustähtaegadele.

Eelnõu § 2: siseministri 16. oktoobri 2014. a määruse nr 44 „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskiri“ muutmine

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Eestis ebaseaduslikult viibiva välismaalase suhtes tehtava tervisekontrolli aega, võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2024/1356² (edaspidi *taustakontrolli määrus*) sätestatut.

Taustakontrolli määruse artikli 12 lõike 1 kohaselt tuleb taustakontrollile allutatud välismaalase suhtes viia läbi esmane tervisekontroll, et teha kindlaks, kas ta vajab viivitamata ravi või ta tuleb rahvatervise huvides isoleerida. Tervisekontroll tuleb välispiiril kinni peetud välismaalase suhtes teha vähemalt viie päeva jooksul alates tema kinnipidamisest. Siseriigis tabatud välismaalase puhul on selleks tähtjaks kuni kolm päeva.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 26⁹ paneb väljasaadetavate ja kinni peetud rahvusvahelise kaitse taotlejate tervisekontrolli korraldamise kohustuse Tervisekassale. Kinnipidamiskeskuse sisekorraeeskirja (edaspidi *sisekorraeeskiri*) § 3 lõike 2 kohaselt tuleb välismaalase tervisekontroll teha 24 tunni jooksul alates tema kinnipidamiskeskusesse (edaspidi *KPK*) paigutamisest. Kuigi praktikas on KPK tervishoiuteenuse osutaja suutnud üldjuhul sisekorraeeskirjas sätestatud tähtjast kinni pidada, ei pruugi see olla võimalik, kui rändesurve suureneb ja korraga tuleb tervisekontroll läbi viia suurema hulga välismaalaste suhtes. Samuti võib vajalike analüüsitulemuste saamine võtta aega. Tervisekontrolli tegemata jätmine ja välismaalaste suunamine KPK avatud eluruumidesse, võib aga seada ohtu teiste keskuses viibivate isikute tervise.

Eeltoodust tulenevalt muudetakse sisekorraeeskirja § 3 lõiget 2 ja nähakse ette, et välismaalase tervisekontroll tuleb läbi viia esimesel võimalusel. Kui välismaalase suhtes on tervishoiuteenuse osutaja juba taustakontrolli raames andnud hinnangu, et välismaalase suhtes puudub tervises seisundist tulenev oht rahva tervisele, pole välismaalase keskusesse paigutamisel tema eraldamine teistest kinnipeetavatest enam põhjendatud.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.05.2024)

Eelnõu § 3: siseministri 4. detsembri 2015. aasta määruse nr 69 „Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtajad ning viisa andmise kooskõlastamiseks ja Euroopa Liidu ühtses viisainfosüsteemis andmete töötlemiseks pädevad asutused“ muutmine

Eelnõu §-ga 3 muudetakse määruse § 2 lõikeid 1 ja 1¹, §-i 3 ning § 4 lõikeid 1 ja 3. Muudatused on seotud VRKS-i eelnõuga tehtavate VMS § 82 lõike 1 ja § 100⁴ lõike 4 muudatustega, mis käsitlevad viisa kooskõlastamist. Kehtiva korra kohaselt kooskõlastavad viisa andmist Siseministeeriumi valitsemisala asutused. VMS muudatuste tulemusena laiendatakse pädevate asutuste loetelu julgeolekuasutusega julgeolekuasutuste seaduse tähenduses. Muudatusega viiakse määrus kooskõlla seadusega.

Eelnõu § 3 punktiga 1 muudetakse määruse § 2 lõiget 1, milles on sätestatud viisa kooskõlastamiseks esitamine. Kehtiva korra kohaselt kooskõlastab konsulaarametnik viisa andmise määruks nimetatud Siseministeeriumi valitsemisala asutusega. Muudatuse järel kooskõlastab konsulaarametnik viisa andmise määruks nimetatud kooskõlastava asutusega. Muudatus on vajalik, kuna pädevate asutuste loetelu on kavas laiendada julgeolekuasutusega, mis ei ole Siseministeeriumi valitsemisala asutus. Seega vajab ajakohastamist ka määruse § 2 lõike 1 sõnastus.

Eelnõu § 3 punktiga 2 asendatakse määruse § 2 lõikes 1¹ sõna „Kaitsepolitseiametiga“ sõnadega „julgeolekuasutus julgeolekuasutuste seaduse tähenduses“. Kehtiva korra kohaselt kooskõlastab Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), juhul kui viisat taotletakse PPA-s, viisa andmise Kaitsepolitseiametiga (KAPO). Muudatuste järel kooskõlastab PPA viisa andmise julgeolekuasutus julgeolekuasutuste seaduse tähenduses. Muudatus on vajalik, kuna pädevate asutuste loetelu on kavas laiendada julgeolekuasutusega. Seega vajab ajakohastamist ka määruse § 2 lõike 1¹ sõnastus.

Eelnõu § 3 punktiga 3 asendatakse määruse §-s 3 sõnad „Siseministeeriumi valitsemisala asutus“ sõnadega „kooskõlastav asutus“. Muudatusega viiakse määruse sõnastus kooskõlla VMS § 82 lõike 1 ja § 100⁴ lõike 4 muudatustega. Arvestades, et pädevate asutuste loetelu on kavas laiendada julgeolekuasutusega, mis ei ole Siseministeeriumi valitsemisala asutus, siis vajab ajakohastamist ka määruse § 3 sõnastus.

Eelnõu § 3 punktiga 4 täiendatakse määruse § 3 lõiget 9 teise lausega tuues välja, et tegevuste kirjendamisel arvestatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses sätestatut. Kehtiva määruse § 3 lõike 9 kohaselt kirjendab Siseministeeriumi valitsemisala asutus kõik viisa andmise kooskõlastamisel asutuse süsteemis tehtavad tegevused kasutajapõhiselt. Muudatusega viiakse määruse sõnastus kooskõlla praktikaga ja täiendus tehakse õigusselguse eesmärgil.

Eelnõu § 3 punktiga 5 asendatakse määruse § 4 lõiget 1 ja 3 tekstiosa „Kaitsepolitseiamet ning Politsei- ja Piirivalveamet“ tekstiosaga „Politsei- ja Piirivalveamet ja julgeolekuasutus julgeolekuasutuste seaduse tähenduses“. Määruse § 4 lõikes 1 on sätestatud viisa andmise kooskõlastamiseks pädevad asutused ja § 4 lõikes 3 VIS-is andmete töötlemiseks pädevad asutused. Kehtiva korra kohaselt on viisa andmise kooskõlastamiseks pädevad asutused KAPO ja PPA ning VIS-is andmete töötlemiseks pädevad asutused Välisministeerium (VäM), KAPO ning PPA neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks vajalikuks ulatuses. Muudatuse järel on viisa andmise kooskõlastamise pädevus julgeolekuasutusel julgeolekuasutuste seaduse

tähenduses ja PPA-l ning VIS-is andmete töötlemiseks pädevus VÄM-il, julgeolekuasutusel julgeolekuasutuste seaduse tähenduses ja PPA-l. Muudatus on vajalik, kuna pädevate asutuste loetelu on kavas laiendada. Seega vajavad ajakohastamist ka määruse § 4 lõigete 1 ja 3 sõnastused.

Eelnõu § 4: siseministri 10. detsembri 2015. aasta määruse nr 71 „Viisaregistri põhimäärus“ muutmine

Eelnõu §-ga 4 muudetakse määruse § 14 punkti 2 asendades sõna „Kaitsepolitseiamet“ sõnadega „julgeolekuasutus julgeolekuasutuste seaduse tähenduses“ ja § 20 lõiget 4 sätestades, et juurdepääs §-des 9–13 sätestatud andmekogu andmetele ilma andmete muutmise õigusega on julgeolekuasutuste seaduses ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud ülesannete täitmiseks julgeolekuasutuste ametnikel ja töötajatel neile teenistus- või tööülesannete täitmiseks määratud ulatuses. Muudatused on seotud eelnõu §-s 3 toodud muudatustega, millega laiendatakse viisa andmise koostööstamiseks pädevate asutuste loetelu julgeolekuasutusega julgeolekuasutuste seaduse tähenduses. Seega on vaja vastavalt ajakohastada ka määruse sõnastusi.

Eelnõu §-s 5 nähakse ette määruse jõustumine. Määrus jõustub 12. juunil 2026. aastal, kuna siis jõustub ka eelnõuga seotud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

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

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98–107);
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiridel ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.05.2024);
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1358, millega luuakse biomeetriliste andmete võrdlemise Eurodac-süsteem, et kohaldada tulemuslikult määruseid (EL) 2024/1351 ja (EL) 2024/1350 ja nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ ning tuvastada ebaseaduslikult riigis viibivad kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europol'i päringuid andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määruseid (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/818 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 603/2013 (ELT L, 2024/1358, 22.05.2024).

Eelnõu koostamisel on arvestatud isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis on koostöös isikuandmete kaitse üldmäärusega.

6. Määruse mõjud

Eelnõuga tehakse järgmised olulisemad muudatused:

- võimaldatakse ILLEGAAL andmekogus koostada taustakontrolli kokkuvõtteid ja need edastada rahvusvahelise kaitse andmise registrisse;
- täpsustatakse andmeid, mida kantakse ILLEGAAL andmekogusse välismaalase nõustamise kohta;
- võimaldatakse suuremat ajalist paindlikkust välismaalase suhtes tervisekontrolli läbiviimisel;
- viiakse siseministri määrused kooskõlla VRKS-i ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus kavandatavate VMS muudatustega, mille tulemusena laiendatakse viisade kooskõlastamiseks pädevate asutuste loetelu julgeolekuasutusega julgeolekuasutuste seaduse tähenduses.

1. Siseministri 1. juuli 2020. aasta määruse nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“ muutmise kaasnevad mõjud

Muudatustega kaasnevad mõjud riigiasutuste töökorraldusele.

Sihtrühm: PPA ja SMIT-i ametnikud, kes on volitatud töötleva ILLEGAAL andmekogu ja taustakontrolli infosüsteemi andmeid. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on keskmine. Taustakontrolli kohaldatakse välismaalaste suhtes, kes on Eestisse sisenenud ilma, et neile oleks Schengeni alale sisenemise luba antud. Kuigi viimastel aastatel on Eestis ebaseaduslikult piiriületuselt tabatud välismaalaste arv olnud suhteliselt madal (2023 – 27, 2024 – 24, 2025 8 kuuga – 6), püsib ebaseadusliku rände surve kogu EL idapiirile tulenevalt Venemaa Föderatsiooni agressioonist Ukraina vastu ning Valgevene korraldatud rände instrumentaliseerimise rünnakutest Frontex prognoosi kohaselt kõrgena³. Seetõttu on eelnõuga tehtavatel muudatustel mõju ja selle ulatus PPA ja SMIT töökorraldusele keskmine, sest asjaomaseid infosüsteeme tuleb töös hoida, sõltumata sellest, kui palju välismaalasi taustakontrolli suunatakse.

Eelnõuga tehtavad muudatused võimaldavad taustakontrolli käigus kogutud andmeid automaatselt ILLEGAAL andmekogusse või välismaalaste rahvusvahelise kaitse andmise registrisse üle kanda. Muudatusel on positiivne mõju PPA halduskoormusele.

Ebasoovitav mõju kaasnemise risk on väike ja seotud sellega, et taustakontrolli infosüsteemi ja ILLEGAAL andmekogu arendused ei jõuta taustakontrolli määruse jõustumise ajaks lõpetada. Kuivõrd ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase suhtes tuleb juba praegu läbi viia esmased menetlustoimingud, siis on võimalik taustakontrolli kokkuvõtteid täita paber kandjal seni, kuni vastavad arendustööd valmis saavad.

2. Siseministri 16. oktoobri 2014. aasta määruse nr 44 „Kinnipidamiskeskuse sisekorraeskiri“ muutmise kaasnevad mõjud

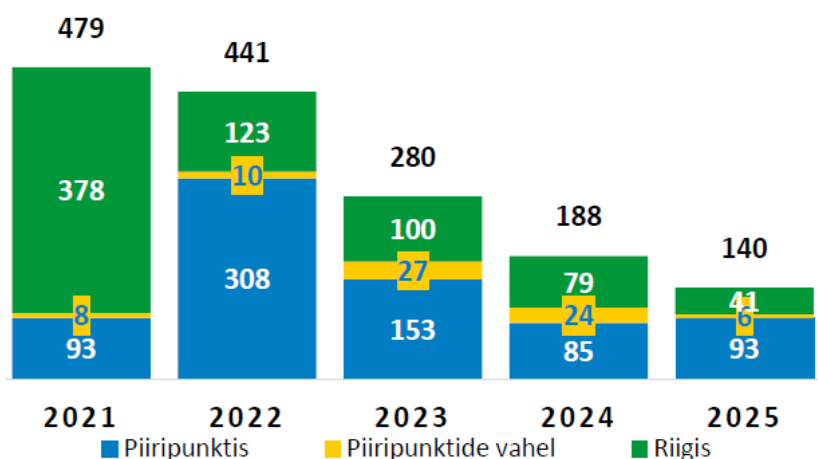
Määrusega täpsustatakse tervisekontrolli läbiviimise tähtaega, võttes arvesse taustakontrolli määruses sätestatud taustakontrolli, sh esmase tervisekontrolli läbiviimise aega.

³ https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2025.pdf

2.1. Muudatusega kaasneb sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju.

Sihtrühm: kolmanda riigi kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse taustakontrolli või kes paigutatakse kinnipidamiskeskusesse VSS või VRKS alusel.

Joonis 1: Eestis ebaseaduslikult rändelt avastatud kolmandate riikide kodanikud 2021-2025 (8 kuud)



Enamik välismaalasi, kes ei vasta Eestisse saabumise tingimustele ja kes pole esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust, saadetakse juba piiripunktist tagasi riiki, kust nad on Eestisse saabusid. Ka välismaalaste arv, kes on välispiiril esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, on aastate jooksul olnud väga väike. 2024. aastal taotlus rahvusvahelist kaitset piiripunktis 23 välismaalast. Vaid üksikutel juhtudel on välismaalased, kes on tabatud välispiiri ebaseaduslikult ületamiselt, vajanud vältimatut arstiabi. Seega on sihtrühm väike.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike, sest välismaalaste suhtes tervisekontrolli läbiviimise kohustus säilib.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest jätkuvalt on kõikidel Eestisse saabunud või viibivatel inimestel õigus saada vältimatut arstiabi vastavalt tervishoiuteenuse korraldamise seadusele.

Seega on muudatuse mõju sihtrühmale väheoluline.

2.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutaja (arst ja medõde).

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike. VSS § 26⁹ lõike 1 kohaselt on Tervisekassa kohustatud korraldama väljasaadetavate ja kinni peetud rahvusvahelise kaitse taotlejate tervisekontrolli. Selle ülesande täitmiseks on Tervisekassa sõlminud lepingu Lääne-Tallinna Keskhaiglaga. Kuigi üldjuhul viiakse KPK-sse paigutatud välismaalase tervisekontroll läbi 24 tunni jooksul, ei pruugi see sihtrühma suurust arvestades olla võimalik, kui kinnipeetavate arv ootamatult suureneb või vajalike terviseanalüüside vastused viibivad. Seega annab eelnõuga tehtav muudatus KPK tervishoiuteenuse osutajale suurema paindlikkuse otsustada, millistel juhtudel on välismaalase tervise seisundist tulenev risk rahva tervisele kõrgem ja seetõttu ka pikem aeg vajalike analüüside tegemiseks õigustatud. Kuivõrd eelnõu muudatus kohustab tervishoiuteenuse osutajat siiski esimesel võimalusel kinnipeetud välismaalase suhtes

tervisekontrolli läbi viima, siis suurt muudatust see tervishoiuteenuse osutamise korraldamises kaasa ei too.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest välismaalasel on õigus saada vältimatut arstiabi vastavalt tervishoiuteenuse korraldamise seadusele, sõltumata sellest, kas talle on eelnevalt jõutud teha tervisekontroll või mitte.

3. Siseministri 4. detsembri 2015. aasta määruse nr 69 „Viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse andmise kord ja tähtajad ning viisa andmise kooskõlastamiseks ja Euroopa Liidu ühtses viisainfosüsteemis andmete töötlemiseks pädevad asutused“ ja 10. detsembri 2015. aasta määruse nr 71 „Viisaregistri põhimäärus“ muutmiseega kaasnevad mõjud

Muudatustega kaasnevad mõjud riigiasutuste töökorraldusele.

Sihtrühm:

- 1) PPA ja julgeolekuasutuse ametnikud, kes teevad viisa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku;
 - 2) konsulaarametnikud, kes viivad läbi viisamenetlusi, s.o umbes 40 konsulaarametnikku;
- Aastal 2024 oli riigiametnikke Eestis 10 022⁴. Seega on sihtrühma arv võrreldes riigiametnike koguarvuga väike.

Mõju ulatus on väike. Muudatuste tulemusena laiendatakse viisade kooskõlastamiseks pädevate asutuste loetelu julgeolekuasutusega julgeolekuasutuste seaduse tähenduses. Määruse kehtestamisega ei muutu märkimisväärselt haldusorganite töökorraldus. Muudatused aitavad kaasa turvalisuse, avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamisele, mistõttu on muudatustel positiivne mõju ka asutuste töökorraldusele.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Muudatuste rakendamiseks on vaja teha arendustöid, kuid muudatused ei mõjuta oluliselt asutuse senist töökorraldust.

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

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

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

Muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid. PPA viib ellu arendustöid ILLEGAAL-i õigusaktidega vastavusse viimiseks. Arendustöid rahastatakse EL vahenditest.

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

8. Määruse jõustumine

⁴ [Avaliku teenistuse ülevaade](#), seisuga 23.02.2026.

Määrus jõustub **12. juunil 2026. aastal**. Jõustumisaeg on seotud Riigikogu menetluses oleva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu 831 SE jõustumisega.

Määruse § 1 punkt 5 jõustub üldises korras, kuna selles toodud muudatused ei vaja jõustumiseks täiendavaid tegevusi ning need ei ole otseselt sõltuvad Riigikogu menetluses oleva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu 831 SE jõustumisest.

9. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu koostöölastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, Kaitsepolitseiametile, Välisluureametile, Õiguskantslerile, PPA-le ja SMIT-ile.